



Veterinär verksamhet i kris och krig

Beredskapsplanering

Daniel Eriksson

Självständigt kandidatarbete • 15 hp

Sveriges lantbruksuniversitet, SLU

Fakulteten för veterinärmedicin och husdjursvetenskap

Institutionen för tillämpad husdjursvetenskap och välfärd

Veterinärprogrammet

Uppsala 2025



Veterinär verksamhet i kris och krig

Beredskapsplanering

Daniel Eriksson

Handledare	Lena Tuominen, Nationellt centrum för djurvälstånd (SCAW), Sveriges lantbruksuniversitet
Bitr. handledare	Rickard Knutsson, Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA)
Examinator	Gunnar Carlsson, Sveriges lantbruksuniversitet, Institutionen för husdjursvetenskap och välfärd (HBIO)
Omfattning	15 hp
Nivå och fördjupning	Grundnivå (G2E)
Kurstitel	Självständigt arbete i veterinärmedicin
Kurskod	EX0862
Program/utbildning	Veterinärprogrammet
Kursansvarig inst.	Institutionen för tillämpad husdjursvetenskap och välfärd
Utgivningsort	Uppsala
Utgivningsår	2025
Upphovsrätt	Tabeller och illustrationer i arbetet är författarens egna om inget annat anges.
Nyckelord:	Beredskap, beredskapsplanering, totalförsvaret, civilt försvar, veterinär verksamhet, krig, kris

Sveriges lantbruksuniversitet (SLU)
Fakulteten för veterinärmedicin och husdjursvetenskap
Institutionen för tillämpad husdjursvetenskap och välfärd
Veterinärprogrammet

Sammanfattning

Arbetet analyserar den civila veterinära beredskapen och förutsättningarna att bedriva veterinär verksamhet inom ramen för totalförsvaret i syfte att beskriva Sveriges veterinära beredskapsplanering inför kris eller krig.

Fokus ligger på vilka veterinära funktioner som är samhällsviktiga, vilka beroenden som avgör uthålligheten och hur beredskapen kan stärkas. Metoden kombinerar genomgång av offentliga rapporter med semistrukturerade intervjuer med företrädare för myndigheter, branschorgan och djurhållare. Analysen utgår från tre ramverk (i) Whole-of-society, (ii) Resilience engineering och (iii) One Health.

Resultaten visar att behovet av veterinär beredskap framför allt avgörs av externa beroenden och planering tillsammans med andra beredskapssektorer. Resultaten visar också att den centraliserade livsmedelsproduktionen medför sårbarheter. Få län har fullständiga organisationsplaner och laboratorieberedskapen är under utveckling. En samlad bedömning enligt ramverket Whole-of-society pekar på bristande genomförande och svag samordning mellan beredskapsmyndigheter och näringsliv i linje med Riksrevisionens nyligen rapporterade iakttagelser. Resultaten ligger till grund för rekommendationerna hur den veterinära verksamheten bör utvecklas för att tjäna sitt syfte i kris eller krig.

Arbetet rekommenderar att gå från utredning till genomförande genom central styrning, mer detaljerade planeringsförutsättningar, stärkt samverkan mellan beredskapssektorer, samt förbättrade förutsättningar för veterinär personalförsörjning. Särskilt viktigt är att långsiktigt värna den kvarvarande lokala och regionala livsmedelsproduktionen.

Nyckelord: beredskap, beredskapsplanering, totalförsvaret, civilt försvar, veterinär verksamhet, krig, kris

Abstract

This report analyses preparedness in veterinary services within the total defence concept, with the aim of describing Sweden's preparedness planning for veterinary services in crises or war.

The focus is on which veterinary services are important to society, which dependencies that affect resilience, and how preparedness can be strengthened. The method combines a review of public reports and semi-structured interviews with representatives from authorities, industry bodies, and animal farmers. The analysis is based on three frameworks: (i) Whole-of-society, (ii) Resilience engineering and (iii) One Health.

The results show that the demand for veterinary preparedness is primarily determined by external dependencies to other preparedness sectors. The results also show that centralised food production creates vulnerabilities. Few counties have completed organisational plans, and diagnostic preparedness is still in development. An overall assessment according to the Whole-of-Society framework points to a lack of implementation and weak coordination between authorities and private businesses, in line with recent observations of the Swedish National Audit Office. The results form the basis for recommendations on how to develop veterinary services for use in crisis or war.

The work recommends moving from proposals to implementation through central command, more detailed planning scenarios, increased cooperation between preparedness sectors, and improved conditions for veterinary staffing. The most important factor is to uphold the remaining local and regional food production resources.

Keywords: preparedness, preparedness planning, total defence, civil defence, veterinary services, war, crisis

Förord

Detta arbete är ett bidrag till att beredskapen i kris eller krig för veterinär verksamhet ska förbättras.

Eftersom den nuvarande beredskapsnivån är låg, är förhoppningen att arbetet åldras snabbt i takt med att återuppbyggnaden av totalförsvaret tar fart och därmed gör slutsatserna inaktuella.

Ett stort och varmt tack till mina engagerade, kunniga och trevliga handledare, Lena Tuominen (Sveriges lantbruksuniversitet/SCAW) och Rickard Knutsson (Statens veterinärmedicinska anstalt), samt till de intervjupersoner som så generöst bidragit med sina värdefulla insikter.

Uppsala i oktober 2025
Daniel Eriksson

*”[...] ett väpnat angrepp mot Sverige eller våra
allierade inte kan uteslutas”*

Regeringens totalförsvarsproposition 2025-2030

”[...] at its heart, preparedness is an attitude”

Sauli Niinistö, Finlands f.d. president, senior advisor till EU-kommissionen

*”Det saknas planeringsinriktning som
medger effektiv samverkan”*

Ansvarig på beredskapsmyndighet

*”Den bästa beredskapsåtgärden
är bärkraftiga jordbruk i fred”*

Anonym mjölkbonde

Innehållsförteckning

1.	Syfte och frågeställning	1
2.	Inledning.....	2
2.1	Varför är veterinär beredskap viktig?	2
2.2	Avgränsningar	2
2.3	Metod.....	3
2.3.1	Intervjuer med, och studiebesök hos, intressenter	3
2.3.2	Andra rapporter och artiklar	4
2.3.3	Datainsamling.....	4
2.4	Material och forskningsläge	4
2.4.1	Ramverket ”Whole-of-society approach”	4
2.4.2	Ramverket “Resilience engineering”	4
2.4.3	Ramverket “One Health”	5
2.5	Disposition.....	5
2.6	Källhänvisningar.....	5
3.	Hur ska Sverige hantera kris eller krig?	6
3.1	Vad är totalförsvaret?	6
3.2	Vad menas med kris respektive krig?	6
3.3	Varför spelar det roll om det är kris eller krig?	7
3.3.1	Höjd beredskap.....	7
3.3.2	Organisationsplaner.....	8
3.3.3	Fullmaktslagar vid krig eller krigsfara	8
3.4	Hur ska en kris- eller krigssituation hanteras?	9
3.5	Hur fördelas beredskapsansvaret mellan myndigheterna?	9
3.6	Vad styr utformningen av beredskap?	10
3.7	Vad avses med planeringsinriktning?	10
3.8	Hur mycket kris och krig ska Sverige klara av?	10
3.8.1	Krav på totalförsvaret	10
3.8.2	Förutsättningar för livsmedelsförsörjning	11
3.9	Hur klarar Sverige sin livsmedelsförsörjning i normala fall?	11
3.9.1	Animalieproduktion	11
3.9.2	Omhändertagande av kött.....	11
3.9.3	Inhemsk produktion.....	12
3.10	Vem omfattas av totalförsvaret?	13
3.11	Vad innebär totalförsvarsplikt?	13
3.11.1	Civilplikt	13
3.11.2	Allmän tjänsteplikt	14

3.11.3	Plikttyp avseende veterinär verksamhet	14
3.11.4	Veterinärpersonal anställd vid myndighet	15
3.12	Hur ska myndigheter och näringsliv samverka?	15
3.13	Vad innebär EU-medlemskapet för kris och krig?	15
3.13.1	EU:s inre marknad	15
3.13.2	Den inre marknaden och konkurrens i upphandlingar	15
3.13.3	EU:s krisberedskap	16
3.14	Vad innebär Natomedlemskapet för kris och krig?	16
3.14.1	Artikel 3 - Förmåga att motstå väpnade angrepp	16
3.14.2	Artikel 5 - Kollektivt försvar	17
3.14.3	Sverige som värdland för Nato-styrkor	17
3.14.4	Avtal om försvarssamarbete mellan Sverige och USA	17
4.	Vilken veterinär verksamhet är samhällsviktig och vad behövs för att den ska fungera?	18
4.1	Vilka är de samhällsviktiga funktionerna?	18
4.1.1	Samhällsviktig verksamhet i sektorn livsmedelsförsörjning	18
4.1.2	Samhällsviktig verksamhet i sektorn hälsa, vård och omsorg	19
4.1.3	Finns det andra synsätt avseende sällskapsdjur?	19
4.2	Vad krävs för att den samhällsviktiga veterinära verksamheten ska fungera?	20
4.2.1	Personalförsörjning	20
4.2.2	Läkemedel och sjukvårdsprodukter	21
4.2.3	Laboratorier och diagnostik	22
4.2.4	Vaccin	22
4.2.5	Andra faktorer	22
5.	Hur beredd är den veterinära verksamheten?	23
5.1	Hur god är Sveriges civila beredskap, egentligen?	23
5.2	Har myndigheterna upprättat organisationsplaner?	23
5.2.1	Status avseende länsstyrelsernas organisationsplaner	23
5.2.2	Status avseende Jordbruksverkets organisationsplan för laboratorieverksamhet	24
5.3	Hur bistår andra myndigheter i beredskapsuppbyggnaden?	24
5.4	Hur känslig är animalieproduktionen?	25
5.4.1	Försörjning av insatsvaror	25
5.4.2	Personalförsörjning i livsmedelskedjan	25
5.4.3	Laboratoriekapacitet	25
5.4.4	Förändrade konsumtionsmönster	26
5.4.5	Centraliserad verksamhet	26
5.5	Hur sårbara är Sveriges slakterier?	26
5.6	Är det möjligt att förstärka veterinärresurserna vid behov?	27
5.6.1	Tillgång till veterinärer genom allmän tjänsteplikt	27
5.6.2	Ersättningen till veterinärer vid civilplikt och allmän tjänsteplikt	27
5.7	Vad anser intressenterna om beredskapen?	27
5.7.1	Jordbruksverket	27
5.7.2	Livsmedelsverket	28
5.7.3	Statens veterinärmedicinska anstalt (studiebesök)	29

5.7.4	Länsstyrelsen i Östergötland	30
5.7.5	Tidigare länsveterinär med civilområdeserfarenhet	30
5.7.6	Distriktsveterinärerna	31
5.7.7	Gård & Djurhälsan	32
5.7.8	Växa	33
5.7.9	Nöt- och lammuppfödare.....	34
5.7.10	Grisuppfödare.....	36
5.7.11	Privat smådjursklinik.....	37
6.	Utvärdering av beredskapsplaneringen.....	38
6.1	Beredskapsplanering enligt ”Whole-of-society approach”	38
6.2	Beredskapsplanering enligt ”Resilience engineering”	40
6.3	Beredskapsplanering enligt ”One Health”	41
6.4	Sammanfattning av ramverksanalyserna	41
6.5	Triangulering av intervjuer och skriftligt material.....	42
6.5.1	Utvärdering av intervjutemat styrning.....	42
6.5.2	Utvärdering av intervjutemat förutsättningar för god djurhälsa	42
6.5.3	Utvärdering av intervjutemat personalförsörjning.....	43
7.	Rekommendationer	44
7.1	Tid att gå från ord till handling.....	44
7.2	Förslag på åtgärder för att utveckla beredskapen	45
7.2.1	Utse en beredskapsgeneral	45
7.2.2	Gör planeringsinriktningen användbar	45
7.2.3	Samordning och samverkan mellan myndigheterna.....	45
7.2.4	Involvera näringslivet.....	45
7.2.5	Ge alla myndigheter tydliga uppdrag att stödja totalförsvarets uppbyggnad.....	46
7.2.6	Slå vakt om den livsmedelsproduktion som finns kvar	46
7.2.7	Öka författningsberedskapen.....	47
7.2.8	Modernisera plikttyperna	47
8.	Reflektioner och utvärdering av arbetet	48
8.1	Arbetets inriktning.....	48
8.2	Olika referensramar	48
8.3	Författarens objektivitet och arbetets tillförlitlighet	49
8.4	Allmänna handlingar och sekretess	49
9.	Vidare arbete	50
	Källhänvisningar.....	51
	Lagstiftningshänvisningar.....	59
	Bilaga 1 – Huvudsakliga intervjufrågor	60
	Publicering och arkivering.....	61

Figurförteckning

Figur 1 - Totalförsvarets komponenter	6
Figur 2 - Logistikflöden i ett världlandsscenario	17
Figur 3 - Status per 15 juli 2025 avseende länsstyrelsernas organisationsplaner.....	24
Figur 4 - Beroenden i animalieproduktionen	25

Tabellförteckning

Tabell 1 - Samhällsviktig veterinär verksamhet i Livsmedelsförsörjning och dricksvatten	18
Tabell 2 - Samhällsviktig veterinär verksamhet i Hälsa, vård och omsorg.....	19
Tabell 3 - Uppskattning av personalbehov avseende djurens hälso- och sjukvård	20
Tabell 4 - Uppskattning av personalbehov avseende livsmedelskontroll	21
Tabell 5 - Insatsvaror där lokal beredskapslagring kan öka livsmedelsförsörjningens robusthet ...	35
Tabell 6 - Bedömningsskala för “whole-of-society approach”	38
Tabell 7 - Beredskapsläget för veterinär verksamhet enligt "whole-of-society approach"	39
Tabell 8 - Länsstyrelsernas organisationsplaner enligt Safety-II	40

Förkortningar

Förkortning	Förklaring
CBRN	Chemical, Biological, Radiological, Nuclear
DV	Distriktsveterinärerna
ERCC	Emergency Response Coordination Centre
FBD	Forum för beredskapsdiagnostik
FOI	Totalförsvarets forskningsinstitut
Jordbruksverket	Statens jordbruksverk
K-företag	Krigsviktiga företag
LRF	Lantbrukarnas riksförbund
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
RF	Regeringsformen
SCAW	Nationellt centrum för djurvälstånd (Swedish Center for Animal Welfare)
SJI	Sjukpenninggrundande inkomst
SLU	Sveriges lantbruksuniversitet
SVA	Statens veterinärmedicinska anstalt
ViLA	Villkorad läkemedelsanvändning

1. Syfte och frågeställning

Syftet med detta arbete är att beskriva Sveriges beredskapsplanering avseende veterinär verksamhet. För att förstå dess plats i totalförsvaret, kommer även civil beredskap i stort att belysas.

Arbetet utgår från tre frågeställningar. Dessa har valts för att ge ett brett perspektiv på civil beredskap, för att därefter gradvis fokusera på veterinär verksamhet.

- a) Hur ska Sverige hantera kris eller krig?
- b) Vilken veterinär verksamhet är samhällsviktig och vilken beredskap krävs för att den ska fungera?
- c) Hur beredd är veterinär verksamhet på kris eller krig?

2. Inledning

2.1 Varför är veterinär beredskap viktig?

Alfred Henry Lewis ([1906](#), s. 605) myntade uttrycket att ”There are only nine meals between mankind and anarchy” i en diskussion om att USA:s befolkning levde i svält vilket riskerade leda till sociala oroligheter. Centrum för totalförsvaret och samhällets säkerhet (Försvarshögskolan [2023](#), s. 12-14, 22, 38-40) beskriver hur även Sverige erfarit hungerkravaller i slutet av första världskriget och ransonering av livsmedel under andra världskriget.

Efter Sovjetunionens fall monterades det svenska totalförsvaret ned under 1990-talet. Försvaret har sedan övergått från att vara ett särintresse till att bli statens viktigaste uppgift (SVT Nyheter [2025a](#)). Förvarsdepartementet ([2024](#), s. 89-90) har sammanfattat utvecklingen inför inriktningsbeslutet för totalförsvaret 2025-2030:

Detta innebär ett svårt utgångsläge för återskapandet av förmågan i totalförsvaret. Förvarsberedningen konstaterar att det går mycket snabbare att avveckla förmåga än att återuppbygga.

Förvarsberedningen anser att Sveriges totalförsvaret över tid måste dimensioneras för att effektivt kunna möta ett väpnat angrepp.

Att återtagande av totalförsvarfsförmåga ska kunna ske på ett tillfredsställande sätt först när en kris eller ett krig är ett faktum har historiskt inte visat sig möjligt, varken i ett svenskt eller internationellt perspektiv. Totalförsvaret ska dimensioneras för att försvara Sverige och allierade mot väpnat angrepp med utgångspunkt i det kollektiva försvaret inom Nato.

Totalförsvaret återinfördes i försvarsbeslutet 2015 (Förvarsdepartementet [2014](#), s. 2, 9-12, 59-60, 104-109), vilket följts upp i försvarsbeslutet 2020 (Förvarsdepartementet [2020/21](#)) och 2025 (Förvarsdepartementet [2024/25](#)). Nato-överenskommelsen medför att totalförsvarfskostnaderna ska öka till fem procent av BNP varav en knapp tredjedel avsätts till civilt försvar (SVT Nyheter [2025b](#)). Civilsamhället spelar en avgörande roll för Sveriges uthållighet för att stödja militären och försörja befolkningen.

Detta leder tillbaka till början av inledningen. Livsmedel är avgörande för att samhället ska fungera. Den normala civila veterinära verksamheten behöver förberedas genom beredskapsplanering så att den även fungerar i kris eller krig.

2.2 Avgränsningar

Detta arbete avser att belysa den beredskapsplanering för den svenska veterinära verksamheten som myndigheterna ansvarar för. Det innefattar inte övrig verksamhet dessa myndigheter har eller normal fredstida civil veterinär verksamhet. Med beredskapsplanering avses den del av den civila beredskapen som ingår i totalförsvaret. Hantering av allvarliga händelser ingår inte.

Veterinär verksamhet kan kräva både veterinärer, djursjukskötare och djurvårdare samt stödpersonal för att fungera. Fokus ligger dock på legitimerade veterinärer. Det är framförallt veterinär verksamhet avseende livsmedelsproduktion från nöt, lamm, och svin som behandlas.

Beredskap avseende veterinär verksamhet är sparsamt belyst i vetenskapliga sammanhang, och då främst med fokus på världskrig och det kalla kriget. Även om det kan ha relevans har Sverige att förhålla sig till en ny tid med nya förutsättningar.

Sverige har gått med i Nato vilket kan påverka inriktningen på beredskapsplaneringen så tillvida att Sverige ska vara berett att både ge och ta emot assistans från andra Nato-länder. Anslutningen är dock så pass ny att det ännu inte är möjligt att förutse konsekvenserna.

2.3 Metod

Arbetet har utgått från Sveriges försvarsbeslut 2020-2025 och 2025-2030. Ytterligare material har tillkommit genom referenser till rapporter och utredningar som besluten refererar till samt underliggande material från utredningar och rapporter från myndigheter. De myndigheter som bedömdes mest relevanta var Jordbruksverket, Livsmedelsverket, Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA), länsstyrelserna och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) inkluderades då det bedriver forskning om försvar.

2.3.1 Intervjuer med, och studiebesök hos, intressenter

Det skriftliga materialet har kompletterats med semistrukturerade intervjuer med experter och intressenter för att illustrera iakttagelserna från det skriftliga materialet. Samtliga intervju-personer har informerats om syftet med intervjun och har getts möjlighet att faktagranska respektive sammanfattning. Intervjuer har genomförts med:

- Folke Cerenius, beredskapshandläggare, Jordbruksverket
- Mona-Lisa Dahlbom, Livsmedelsverket
- Rickard Knutsson, Statens veterinärmedicinska anstalt (besök)
- Andrea Ståhl, länsveterinär hos Länsstyrelsen i Östergötland
- Karina Burlin, före detta länsveterinär i Norrbottens, Västerbottens och Stockholms län
- Håkan Henriksson, vd på Gård & Djurhälsan
- Dorit Greve, vd på Växa
- Hillevi Lindström, chef för Distriktsveterinärerna (DV) och medlem i Jordbruksverkets ledningsgrupp
- Josefine och Jakob Tell, Stålsberga gård, grisuppfödare i Västra Götaland
- Lars och Ann Hörlén, Norrby gård, nöt- och lammuppfödare i Småland
- Lina Kärf, Umeå djurklinik

Urvalet av intervju-personer baseras på att myndigheterna ingår i den beredskapssektor som veterinär verksamhet ingår i. Länsstyrelsen i Östergötland omnämndes i intervjuer som exempel på en länsstyrelse som varit engagerad i beredskapsfrågor. DV, Gård & Djurhälsan samt Växa tillhandahåller en stor del av djurhälsovården för produktionsdjur. Djurhållarna

utgör familjer till veterinärstudenter och chefen på smådjurskliniken är själv veterinärstudent. För generaliserbarhet hade ett större och slumpmässigt urval behövts.

Inga personuppgifter annat än namn har hanterats. Etikprövning var inte aktuell då inga känsliga personuppgifter behandlades och intervjupersonerna har faktakontrollerat och godkänt inkludering.

De huvudsakliga frågorna redovisas i Bilaga 1. Intervjuerna gjordes digitalt under sommaren 2025 och varade en knapp timme.

Studiebesök gjordes på SVA för att lära sig om myndighetens verksamhet och bidrag till totalförsvaret.

2.3.2 Andra rapporter och artiklar

Ytterligare material har tillkommit baserat på referenser i rapporter och utredningar och efter rekommendationer i intervjuer, exempelvis SCAW vid Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU).

2.3.3 Datainsamling

Några enkla datainsamlingar har belyst frågeställningar som uppkommit under arbetet avseende status för myndigheternas beredskapsplanering, om möjligheterna att anvisa arbets-sökande veterinärer under allmän tjänsteplikt, samt om strukturen för livsmedelsförädling.

2.4 Material och forskningsläge

Nutida svensk civil beredskap är inte ett stort vetenskapligt forskningsfält. Forskningsfältet avseende veterinär verksamhet är inte större, och skärningspunkten mellan de två är liten. Grålitteraturen, som består av offentliga utredningar och myndighetsrapporter, är omfattande. Den håller hög kvalitet och är ofta skriven med en vetenskaplig ansats. Det kan finnas ytterligare information som är sekretessbelagd och därför inte kunnat användas.

Beredskapsplaneringen utvärderades enligt de tre ramverken whole-of-society approach, resilience engineering samt One Health. Ramverken belyser olika aspekter av beredskapsarbetet och kompletterar därigenom varandra.

2.4.1 Ramverket ”Whole-of-society approach”

”Whole-of-Society approach” betonar samarbete mellan alla sektorer och aktörer för att hantera komplexa hot och kriser. Nato ställer krav på sådant arbete (Nato [2021](#), punkt 11). Även EU ser ut att gå i samma riktning med bland annat Sveriges totalförsvaret som förebild (Niinistö [2024](#), s. 67, 76). Ramverket används som en indikation på beredskapsläget.

2.4.2 Ramverket ”Resilience engineering”

Resilience engineering (Aven [2022](#), s. 1-3, 8) används för utformning och bedömning av systemsäkerhet. Safety-I syftar till att undvika fel, medan Safety-II betonar att systemet ska fungera även vid störningar. Safety-I används om riskerna kan beräknas medan Safety-II är

bättre för komplexa system, såsom veterinär verksamhet. Safety-II kräver förmåga att (i) förutse möjliga störningar, (ii) övervaka kritiska faktorer, (iii) hantera störningarna, och (iv) lära av det som inträffat.

2.4.3 Ramverket “One Health”

One Health utgår från att hälsa hos människor, djur och miljö är beroende av varandra. Det krävs samarbete mellan de tre områdena för störst effekt. One Health betonar vikten av att identifiera och förebygga risker (WHO [2023](#), s. 4). Ramverket är användbart för att analysera i vilken mån myndigheterna samverkar avseende djurhälsa, human hälsa och miljö.

2.5 Disposition

Avsnitt 3 redovisar övergripande förutsättningar för beredskap. Avsnittet beskriver de stora dragen och är avsett för den som uppskattar en introduktion till totalförsvarets utformning.

Avsnitt 4 ger en beskrivning av vilka veterinära verksamheter som är viktiga ur totalförsvarsynpunkt och därmed omfattas av krav på beredskapsplanering.

Avsnitt 5 beskriver hur den veterinära verksamheten ska hanteras i kris eller krig. Dessutom görs praktiska nedslag i verkligheten för att ge en indikation på beredskapsläget.

Avsnitt 6 utvärderar beredskapsläget enligt de tre ramverken samt triangulerar intervjupersonernas uppfattningar med det skriftliga materialet.

Avsnitt 7 ges korta rekommendationer för att förbättra beredskapsläget.

Avsnitt 8 innehåller några korta avslutande reflektioner och en utvärdering av arbetet.

Avsnitt 9 ger slutligen några förslag på vidare arbete.

2.6 Källhänvisningar

Samtliga källor återfinns i källförteckningen. Där det är möjligt finns klickbara hyperlänkar i texten.

Hänvisningarna är separerade med kommatecken för att minska risken för förväxling med SFS-nummer.

Referenslistan för lagstiftning återfinns direkt efter källhänvisningarna. Referenser till ”avsnitt” avser avsnitt i detta arbete, inte externa referenser.

3. Hur ska Sverige hantera kris eller krig?

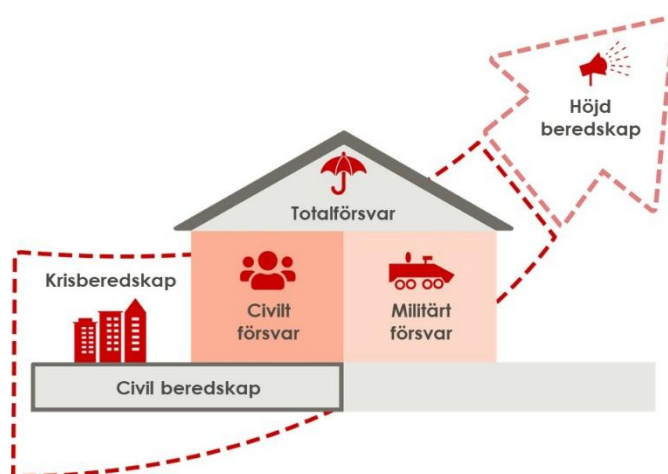
Detta avsnitt avser belysa den första forskningsfrågan, hur Sverige ska hantera kris eller krig, inklusive författningsberedskap.

3.1 Vad är totalförsvaret?

Samhället behöver motståndskraft mot störningar. Lokala, vardagliga störningar, såsom en lägenhetsbrand eller en bilolycka, hanteras av räddningstjänst, polis, eller sjukvård. Samhället måste även kunna hantera större störningar som påverkar flera samhällsfunktioner samtidigt (MSB [2023a](#), s. 4, 10-11, 15-17)¹.

Totalförsvaret inkluderar både det militära försvaret och det civila försvaret. Det militära försvaret ska i fredstid förbereda sig, exempelvis genom utbildning, materielanskaffning, omvärldsanalys och uppbyggnad av de förmågor som krävs. Försvarsmakten har valt en arbetsmodell som innebär att alla delar ska stödja krigsförbanden under parollen ”Allt och alla för krigsförbanden” (Försvarsmakten [2024](#), s. 2-3).

Civil beredskap är samlingsbegreppet för fredstida krisberedskap och det civila försvaret i höjd beredskap. MSB illustrerar krisberedskap, totalförsvaret, civilt försvar, militärt försvar och beredskapsläge enligt Figur 1. Den civila beredskapen syftar till att höja motståndskraften, både vid hantering av kriser i fredstid och tillsammans med det militära försvaret under höjd beredskap.



Figur 1 - Totalförsvarets komponenter

Källa: MSB ([2023a](#), s. 8)

3.2 Vad menas med kris respektive krig?

Regeringen har i *Förordning om statliga myndigheters beredskap* ([2022:524](#), 6 §) bestämt att en fredstida kris är en situation som ”avviker från det normala, drabbar många människor, stora delar av samhället eller hotar grundläggande värden, innebär en allvarlig störning eller

¹ Den nuvarande planeringsinriktningen från MSB förväntas ersättas med *Planeringsinriktning för civilt försvar* under 2025, Den är dock inte publicerad när detta arbete färdigställs.

en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, och kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer”.

Mittermeier et al. (2020, s. 10-11) vid FOI anger att kravet på att händelsen drabbar stora delar av samhället medför att definitionen blir smal. Exempel på kriser är coronapandemin 2019, askmolnet från Eyjafjallajökull 2010, eller den globala finanskrisen 2008. Däremot var förlisningen av M/S Estonia 1994, tsunamin i Thailand 2004 eller skogsbränderna i Västmanland 2014 allvarliga händelser, men inte kriser.

För krig saknas formell definition. Regeringsformen (RF) (1974:152, 15 kap. 2 §), beskriver hur Sverige ska ledas i händelse av krig eller krigsfara. Utformningen inspirerades enligt utredningen *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75, s. 195-198) av Norges läroman under den tyska ockupationen. Det ansågs vara för svårt att ange vilka situationer som utgör krig. Det är istället regeringen som avgör när krig eller krigsfara föreligger utifrån en politisk bedömning. Krig förutsätter inte att det skett ett väpnat angrepp på Sverige utan det skulle kunna räcka med exempelvis ett allvarligt cyberangrepp.

3.3 Varför spelar det roll om det är kris eller krig?

Enligt 1 kap. 1 § RF utövas den offentliga makten under lagarna. Det innebär att all verksamhet hos en myndighet måste utgå från lagstiftning eller delegation, såsom myndighetsinstruktioner, regleringsbrev eller budget (Ekonomistyrningsverket 2025a).

Huruvida det är frågan om en kris eller ett krig kommer att avgöra vilka lagar som gäller, vem som får fatta beslut och vilka beslut som får fattas. Om det är frågan om en kris kommer normal beslutsgång att gälla medan krig eller krigsfara kan medföra att regeringen får större möjligheter att besluta i frågor utan att avvakta riksdagens beslut.

3.3.1 Höjd beredskap

Höjd beredskap innefattar enligt *Lag om totalförsvaret och höjd beredskap* (1992:1403, 1 §) skärpt beredskap och högsta beredskap. Högsta beredskap råder alltid om Sverige befinner sig i krig. Enligt 3 § får regeringen besluta om skärpt eller högsta beredskap om Sverige utsätts för krigsfara. Beredskapshöjningen kan gälla för viss del av landet eller för viss verksamhet.

Konsekvensen av högsta beredskap är att ett antal specialregler träder i kraft och att totalförsvaret aktiveras. Motsvarande lagar träder i kraft även vid skärpt beredskap efter regeringens beslut om vilka lagar som ska aktiveras. MSB:s *föreskrifter och allmänna råd om statliga myndigheters uppgifter inför och vid höjd beredskap* (2025b, 12 §) anger att vid skärpt beredskap ska beredskapsmyndigheterna inrikta sin verksamhet på aktiviteter som är viktiga för totalförsvaret.

För veterinär verksamhet gäller *Krigsveterinärförordningen* (1981:648). Enligt 7 § ska länsstyrelserna, om det råder skärpt beredskap, förbereda sig genom att "... färdigställa de lokaler som skall användas vid krigsorganisation, vidta sådana förberedelser i fråga om materiel som underlättar övergången till krigsorganisation samt förbereda skärpt livsmedels-

kontroll”. Enligt samma paragraf får Jordbruksverket ”... besluta att verksamheten vid veterinärmedicinska beredskapslaboratorier helt eller delvis skall krigsorganiseras och att veterinärpersonal skall kallas in till tjänstgöring”.

3.3.2 Organisationsplaner

Enligt *Krigsveterinärförordningen* ([1981:648](#), 8 §) ska länsstyrelserna och Jordbruksverket upprätta organisationsplaner. Enligt 9 § ska länsstyrelsernas organisationsplaner omfatta ”veterinärdistrikt och krigsveterinärdistrikt inom området, krigstjänsteveterinärens stationeringsort, den veterinärpersonal som är krigsplacerad i området och underställd krigstjänsteveterinären, distriktsöverläkarens stationeringsort, den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet inom området, de veterinärmedicinska och humanbakteriologiska laboratorier, de apotek och de anstalter för livsmedelskontroll, som finns inom området, samt de övriga anordningar inom området som har betydelse för den civila veterinärverksamheten”. Enligt 10 § ska Jordbruksverket upprätta en organisationsplan för beredskapslaboratorier. Dessa är till för livsmedelskontroll inom den militära fältslaktverksamheten, vilken dock verkar vara avskaffad (Andersson et al. [2024](#), s. 85).

En modern motsvarighet bör kallas beredskapsplan och identifiera prioriterad verksamhet och de risker som finns att verksamheter inte kan upprätthållas (Andersson et al. [2024](#), s. 81). Jordbruksverket har gett länsstyrelserna i uppdrag att upprätta beredskapsplaner. Kravställningen är uppdaterad i förhållande till *Krigsveterinärförordningen* genom att vara mer detaljerad och anpassad till nuvarande förhållanden (Jordbruksverket 2022).

SLU (Sveriges lantbruksuniversitet 2024, s. 70) redogör för samhällsstörningar som påverkar djurens hälso- och sjukvård och nämner bland annat hur Armenien tog fram en veterinär beredskapsplan efter krig mot Azerbajdzjan. Den innehåller en inventering av lantbruk med information om antal djur och djurslag, samt indelning i sektorer med veterinärstationer och mobila laboratorier. Veterinärer ska ha tillgång till personlig skyddsutrustning vid vistelse i beskjutna områden.

Jordbruksverkets uppdaterade kravställning innehåller inte en inventering av djurhållarnas verksamhet, sårbarheter och beroenden. Jordbruksverkets egna register innehåller inte sådan information och länsveterinärerna saknar lagstöd för att själva begära sådan information från privata verksamheter².

3.3.3 Fullmaktslagar vid krig eller krigsfara

Specialreglerna enligt avsnitt 3.3.1, fullmaktslagarna, är utformade för att kunna användas i krig. Detta kallas författningsberedskap. Det finns en handfull fullmaktslagar varav några har större betydelse för veterinär beredskap.

² Personlig kommunikation med länsveterinären i Östergötlands län, 11 augusti 2025

Lag om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. ([1988:97](#), 13 §) ger regeringen möjlighet att delegera beslutsmandat till länsstyrelserna som då ges rollen av lokal regering.

Ransoneringslagen ([1978:268](#), 6-15 §§) medför att regeringen får ransonera förnödenheter som krävs för exempelvis livsmedelsproduktion. Syftet är att kunna styra förnödenheter till samhällsviktiga verksamheter. Jordbruksverket eller länsstyrelserna kan delegeras ansvaret för prioritering, fördelning och användningsförbud av resurser. Jordbruksverket och Livsmedelsverket (Qvarfort & Daka [2024](#), s. 24-40) har utrett hur fördelning ska ske. Ett annat sätt att hantera bristsituationer är att uppmana till åtgärder, såsom när djursjukvården under pandemin uppmanades att undvika användning av narkosmedlet propofol till förmån för humanvården (Läkemedelsverket [2020](#)).

Förfogandelagen ([1978:262](#), 6-16 §§) syftar till att samhället ska kunna upprätthålla nödvändiga funktioner, där även djurhälsovård och livsmedelsproduktion ingår. En konsekvens är att även privata veterinärresurser kan tas i anspråk.

3.4 Hur ska en kris- eller krigssituation hanteras?

Alla svenska myndigheter ska enligt *Förordning om statliga myndigheters beredskap* ([2022:524](#), 1 §) förebygga sårbarheter och upprätta planer för myndighetens egen verksamhet.

Förordningen ([2022:524](#), Bilaga 1) anger också vilka myndigheter som är utsedda till beredskapsmyndigheter, vilka beredskapssektorer som finns och vilken myndighet som är sektorsansvarig. Den sektorsansvariga myndigheten ska samordna beredskapsåtgärderna för övriga myndigheter som ingår i sektorn, med andra sektorer samt med näringslivet.

3.5 Hur fördelas beredskapsansvaret mellan myndigheterna?

Enligt *Förordning om statliga myndigheters beredskap* ([2022:524](#), bilaga 2) ingår Livsmedelsverket, länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Jordbruksverket, och SVA i sektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten. Dessa myndigheters normala ansvar täcker veterinär verksamhet. En annan beredskapssektor ansvarar för human hälsa, vård och omsorg där Socialstyrelsen, E-hälsomyndigheten, Folkhälsomyndigheten och Läkemedelsverket ingår.

Länsstyrelserna som har ett lokalt geografiskt ansvar att företräda statsmakten ska följa *Förordning om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap* ([2017:870](#)) genom att sammanställa regionala lägesbilder vid kris eller krig, samordna aktörer, men också stödja andra aktörer som har krisberedskapsansvar med planering, risk- och sårbarhetsanalyser samt utbildning och övning.

Länsstyrelserna indelas i sex civilområden enligt *Förordning om civilområdesansvariga länsstyrelser* ([2022:525](#)). Varje civilområde leds av en civilområdesansvarig som är landshövding för länsstyrelserna i Norrbottens, Örebro, Stockholms, Östergötlands, Västra Götalands respektive Skåne län.

3.6 Vad styr utformningen av beredskap?

Även om de inte uttrycks i lagstiftningen, styr tre huvudsakliga principer myndigheternas ansvarsfördelning. De framgår av exempelvis den statliga utredningen *Struktur för ökad motståndskraft* (SOU [2021:25](#), s. 150-151) och tillämpas av MSB ([2018a](#), s. 24-30).

Ansvarsprincipen innebär att de ansvarsförhållanden och strukturer mellan myndigheter och andra aktörer som gäller i fredstid också gäller i kris eller krig. *Likhetsprincipen* innebär att myndigheternas interna arbete ska fungera också i ett beredskapsläge. *Närhetsprincipen* innebär att störningar bör hanteras av de som är närmast eftersom de har störst kunskap om de lokala förutsättningarna.

3.7 Vad avses med planeringsinriktning?

Även om respektive samhällsviktig myndighet och civil verksamhet har ett eget ansvar för beredskapsplanering, kräver en kris eller ett krig samordning. Målsättningarna för det civila försvaret är enligt Forsvarsdepartementet ([2024/25](#), s. 62-63) "...att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna, inom ramen för Natos kollektiva försvar och uppgifter i övrigt, bidra till det militära försvarets förmåga, skydda civilbefolkningen, upprätthålla försvarsviljan och samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar".

För sektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten anges betydelsen av utrikeshandel för livsmedelsproduktion (Forsvarsdepartementet [2024/25](#), s. 135-136). Livsmedelsförsörjningen ska upprätthållas genom en stark svensk livsmedelsproduktion och med hjälp av kompletterande beredskapslagring av insatsvaror.

MSB ([2023a](#), s. 4-6) utfärdar mer detaljerade underlag. Beredskapsmyndigheterna ska sedan tolka vad det innebär för respektive sektor. MSB ([2025c](#)) har tillsammans med Forsvarsmakten upprättat ytterligare utgångspunkter för totalförsvaret. Myndigheterna ([2025c](#), s. 19, 27-36) bedömer att av sju typsituationer är det främst hybrida hot, värdlandsstöd och fjärrangrepp som är relevanta i närtid. Samtliga kan komma att påverka civil verksamhet. Exempelvis kan hybrida åtgärder användas för att försvaga Sveriges motståndskraft genom att inrikta sig på att störa elförsörjning, transporter, livsmedelsproduktion eller tillgång till läkemedel.

3.8 Hur mycket kris och krig ska Sverige klara av?

3.8.1 Krav på totalförsvaret

Forsvarsdepartementet ([2023](#), s. 46-49) anger att totalförsvaret ska ge möjlighet att ställa om samhället, att upprätthålla viktiga delar av den svenska ekonomin, samt att kunna erhålla och erbjuda militärt stöd inom ramen för Nato. Totalförsvaret ska klara att hantera ett krig i Europa, inklusive Sverige, under tre månader. Högsta beredskap råder och Natos artikel 5 (avsnitt 3.14.2) återopas. Utrikeshandeln är begränsad men har inte upphört helt.

MSB anger fler faktorer som ska beaktas (MSB [2023a](#), s. 15-17). Det kan förekomma CBRN-angrepp och utsläpp av giftiga ämnen från industrier. Det kan uppstå långvariga elavbrott, kommunikationsstörningar och drivmedelsbrist. Desinformations- och påverkanskampanjer kan medföra nedsatt försvarsvilja. Stockholm, Gotland, sydvästra Sverige, västkusten samt delar av Jämtlands och Norrbottens län pekats ut som strategiskt viktiga. MSB anger också andra krisscenarier som utgår från virusmitta, IT-incidenter och solstormar.

3.8.2 Förutsättningar för livsmedelsförsörjning

Jordbruksverket ([2024a](#), s. 8, 15-16) har ytterligare detaljerat förutsättningarna, såsom att näringsintaget ska vara 3 000 kcal per person och dag. För jordbrukssektorn ska störningen beräknas pågå i tolv månader för att en hel växtsäsong ska kunna täckas.

Lind & Loberg ([2023](#), s. 17-24) vid Jordbruksverket och Livsmedelsverket anger att produktionen av animaliska produkter såsom mjölk, ägg och kött inte förväntas kunna tillgodose efterfrågan på grund av sårbarheter med exempelvis ett fåtal stora slakterier, transportberoende, elförsörjning och importerade insatsvaror. Det tar flera år att öka produktionen av nötkött medan gris och fågel går snabbare att förändra men är känsligare för störningar.

3.9 Hur klarar Sverige sin livsmedelsförsörjning i normala fall?

3.9.1 Animalieproduktion

Den svenska livsmedelsproduktionen räcker under normala omständigheter för att uppfylla energibehovet (Ahlgren et al. [2025](#), s. 25-31). Utrikeshandel krävs dock för att uppnå normal mix av livsmedel. Även om det totala energibehovet kan fyllas, riskerar det att råda brist på vissa mikronäringsämnen, såsom vitamin C och D, jod och natrium. Götaland står för en ojämförligt stor andel av livsmedelsproduktionen mätt i kalorier medan Norrland står för en försumbar andel, varav huvuddelen utgörs av mjölk. Sverige nettoimporterar drygt tio procent av kaloribehovet. Även insatsvaror för livsmedelsproduktionen importeras, såsom 90 procent av drivmedlet, 70 procent av proteinfodret, 87 procent av gödningen, allt växtskyddsmedel och allt salt (Ahlgren et al. [2025](#), s. 42-47). Dagligvaruhandelns lager räcker i två veckor och brister kommer snabbt att ses (Ahlgren et al. [2025](#), s. 52-53). Branschorganisationen Svenskt Kött (Svenskt kött [2025](#)) anger att självförsörjningsgraden 2024 var högst för griskött medan bara halva nötköttskonsumtionen var inhemsk.

Jordbruksverket ([2025a](#), s. 1-5) anger i sin lägesrapportering att mjölkproduktionen är oförändrad under det senaste året, att nötköttsproduktionen gått ned drygt fem procent och att grisköttsproduktionen ökat något. Lönsamheten har stigit något tack vare ett lägre oljepris.

3.9.2 Omhändertagande av kött

Om kött ska konsumeras av den som fött upp djuren, får denne själv utföra slakten (Jordbruksverket [2024b](#)). Om kött ska få säljas till konsumenter är slakterier med officiella veterinärer från Livsmedelsverket som utför livsmedelskontroller avgörande (Livsmedels-

verket [2024a](#)). Det krävs godkännande från Livsmedelsverket för att bedriva slakteriverksamhet. Det krävs bland annat rutiner för att uppfylla djurskydds- och hygienkrav (Livsmedelsverket [2025](#)). De som hanterar djuren ska också ha ett kompetensbevis utfärdat av Jordbruksverket ([2024c](#)). Kompetensbevis gäller för specifika djurslag, metoder och utrustning.

Ett alternativ till att transportera levande djur till slakteri är slakt på gård. Det innebär att djuret efter veterinärbesiktning bedövas och avblodas av behörig slakteripersonal på platsen där det fötts upp. Därefter transporteras djurkroppen till slakteri. EU-regler (EU-parlamentet, [u.å.](#), kapitel VIa) begränsar slakten till exempelvis tre nötkreatur eller sex tamsvin vid samma tillfälle. Även om möjligheten till slakt på gård funnits sedan 2021 var det 2024 bara ett enda slakteri som ansökt om att få utföra slakt på gård (Livsmedelsverket [2024b](#)).

Ytterligare ett alternativ är slakt vid mobila slakterier (Hedberg & Gebresenbet [1999](#), s. 23). Det är en godkänd anläggning som transporteras till gården där djuren finns och som kan utföra slakt- och styckningsmomenten.

Avvikelser från gällande regler, exempelvis avseende försäljning till konsument av kött som inte besiktigats, kan leda till straffansvar enligt *Livsmedelslagen* ([2006:804](#), 7, 10, 28a och 29 §§) med fängelse upp till två år, om åtgärderna orsakar eller kan orsaka fara för människors liv eller hälsa. Livsmedelsverket får enligt *Livsmedelsförordningen* ([2006:813](#), 17 §) besluta om undantag från förbud att sälja livsmedel. Något sådant beslut har aldrig fattats³.

3.9.3 Inhemsk produktion

Under normala omständigheter konsumeras 11 800 Tcal i Sverige årligen medan 11 500 Tcal produceras (Andersson et al. [2022](#), s. 16-24, 43-45). Skåne är den enda region som klarar självförsörjning. Vid kris eller krig blir störningar i utrikeshandeln allvarliga då Sveriges egen produktion inte täcker behoven. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är beredskapslagring av bränsle, gödning och växtskyddsmedel lämplig.

Utredningen *Livsmedelsberedskap för en ny tid* (SOU [2024:8](#), s. 69-73, 83-86, 219-239) anger att antalet jordbruksföretag har minskat med en tredjedel de senaste trettio åren. Minskningen har varit störst bland djurhållare. Det är framförallt mjölkproducenterna som minskat i antal medan slaktkyckling- och fiskproducenter har ökat. Den brukade arealen har minskat samtidigt som avkastningen per hektar har förbättrats. Utredningen föreslår att skydda jordbruksmark från exploatering, produktion av biodrivmedel, inhemsk produktion av gödsel, ökat sabotageskydd, samt investeringsstöd för byggnader avsedda för gårdslagring av insatsvaror. Det finns också behov av att ge stöd för fortsatt drift i de delar av landet som annars riskerar att bli utan livsmedelsproduktion.

³ Personlig kommunikation med enhetschefen för hållbar livsmedelskonsumtion, Livsmedelsverket, 7 augusti 2025

3.10 Vem omfattas av totalförsvaret?

MSB ([2023a](#), s. 11-13) beskriver vilka aktörer som ska ha förmåga att hantera fredstida kriser och krig.

Offentliga aktörer utgörs av beredskapsmyndigheter, regioner och kommuner. Länsstyrelserna har ett geografiskt ansvar och övriga myndigheter har funktionsansvar.

Privata företag som utför samhällsviktiga tjänster förväntas enligt *Lag om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförvarsplaneringen* ([1982:1004](#)) också förbereda sig. Privata företag som anses krigsviktiga får ersättning från staten för deltagande i totalförsvaret. Fram till 2002 var ungefär 10 000 K-företag kontrakterade innan systemet avvecklades (Stenérus & Dover [2021](#), s.28). Av dessa hade 85 procent en försörjningsroll för befolkningen (MSB [2021](#), s. 10). Lagstiftningen om K-företag tillkom före EU-anslutningen och utredningen *Näringslivets roll i totalförsvaret* (SOU [2019:51](#), s. 92) ansåg att den inte var förenlig med EU-lagstiftningen (avsnitt 3.13).

Frivilliga kan ingå i totalförsvaret enligt *Förordningen om frivillig försvarsverksamhet* ([1994:524](#)). Det finns arton frivilliga försvarsorganisationer vars uppdrag styrs av MSB och Försvarsmakten, däribland Svenska Blå stjärnan och Svenska brukshundklubben.

Enskilda personer kan delta men det sker utan att vara del av beredskapsplaneringen. Befolkningen förväntas ta personligt ansvar, inklusive ett eget livsmedelslager för en vecka.

3.11 Vad innebär totalförvarsplikt?

Alla bosatta i Sverige mellan 16 och 70 år omfattas av totalförvarsplikt enligt *Lag om totalförvarsplikt* ([1994:1809](#)). Totalförvarsplikt kan genomföras som värnplikt inom Försvarsmakten, civilplikt eller allmän tjänsteplikt.

3.11.1 Civilplikt

Enligt *Lag om totalförvarsplikt* ([1994:1809](#), 4 kap.) kan civilplikt utföras i civilt försvar och inkluderar grundutbildning och löpande repetitionsutbildning. Den som uttagits blir krigsplacerad och tilldelas i förväg den uppgift som ska utföras vid höjd beredskap.

Civilplikt får fullgöras inom veterinär verksamhet både inom det civila och det militära försvaret enligt *Förordning om totalförvarsplikt* ([1995:238](#), 1 §, bilaga punkt 8), dock inte förrän 2029. Det har förekommit diskussion om att istället använda allmän tjänsteplikt. Tillsvare föreslår dock utredningen *Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret* (SOU [2025:6](#), s. 436-437) att möjligheten till civilplikt för veterinär verksamhet ska kvarstå. Utredningen *Redo! En utredning av personalförsörjningen av det militära försvaret* (SOU 2025:86, s. 51) föreslår att möjligheten till civilplikt ska kunna aktiveras efter regeringsbeslut.

Den som genomför civilplikt har enligt utredningen *Redo! En utredning av personalförsörjningen av det militära försvaret* (SOU [2025:86](#), s. 203-205) förmåner som betalas av

staten. Dessa inkluderar resor, mat och logi, dagpenning under grundutbildningen samt dag-ersättning vid tjänstgöring efter grundutbildningen.

3.11.2 Allmän tjänsteplikt

Enligt *Lag om totalförsvarsplikt* ([1994:1809](#), 6 kap.) innebär allmän tjänsteplikt en skyldighet att utföra vissa sysslor utan utbildning eller förkunskapskrav. Det är otydligt om anvisning om annan arbetsuppgift, förutom mot arbetssökande, även kan riktas mot de som har en pågående anställning. I det senare fallet kan eventuellt *Krigsveterinärförordningen* ([1981:648](#), 6 § 1 st) enligt avsnitt 3.12 istället bli aktuell att använda.

Allmän tjänsteplikt blir aktuell efter att regeringen utlyst höjd beredskap. Den kan utföras genom att den som är totalförsvarspliktig (i) stannar i sin anställning, (ii) tjänstgör frivilligt i totalförsvaret eller (iii) utför arbete som anvisas. Enligt *Förordning om totalförsvarsplikt* ([1995:238](#), 6 kap. 2 §) är det Arbetsförmedlingen som ska anvisa personer till uppgifterna.

Enligt *Lag om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen* ([1982:1004](#), 2 §) har bland annat länsstyrelserna och Arbetsförmedlingen möjlighet att begära information om anställda från arbetsgivare och arbetstagarorganisationer. De kan sannolikt även begära ut information från Jordbruksverket avseende vilka som innehar en veterinärlegitimation med hänvisning till *Förordning om statliga myndigheters beredskap* ([2022:524](#), 10, 20 §§) alternativt utlämnande av allmän handling enligt *Offentlighets- och sekretesslag* ([2009:400](#), 6 kap. 5 §). Informationen innehåller kontakt- detaljer och personuppgifter men inte information om erfarenhet eller inriktning.

Det finns ingen särskild reglering avseende ersättningen för allmän tjänsteplikt. Tidigare anställning ska fortsätta med samma villkor som tidigare och lön ska betalas av arbetsgivaren. Om det inte finns ett tidigare anställningsförhållande ska arbetsgivaren enligt utredningen *Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret* (SOU [2025:6](#), s. 193-202) betala kollektivavtalsenlig lön.

3.11.3 Plikttyp avseende veterinär verksamhet

Jordbruksverket och Livsmedelsverket som utrett personalförsörjningen i veterinär verksamhet förespråkar allmän tjänsteplikt framför civilplikt (Andersson et al. [2024](#), s. 11). En civilpliktslösning kan medföra bättre planering, förutsebarhet och möjlighet till utbildning och övning. Civilplikt är dock mer ingripande för den enskilde, kräver mer administration och ger lägre anpassningsförmåga. Allmän tjänsteplikt ger högre flexibilitet eftersom det aktuella kompetensbehovet kan styra anvisningen. Det är också möjligt att störningarna minskar eftersom den ger möjlighet att stanna kvar på ordinarie arbetsplats. Däremot ökar osäkerheten om rätt kompetens finns tillgänglig när den behövs. Det är inte möjligt att ge utbildning i förväg eftersom anvisningen sker först efter beslut om höjd beredskap.

Remissinstanserna har delade meningar om vilken plikttyp som är att föredra (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet [2025](#)). Sveriges veterinärförbund föredrar civilplikt med hän-

visning till planering och kompetensuppbyggnad. Även Länsstyrelserna tenderar att förordra civilplikt. De remissinstanser som förordar allmän tjänsteplikt betonar istället flexibilitet.

3.11.4 Veterinärpersonal anställd vid myndighet

Veterinärpersonal anställd vid myndigheter, såsom DV, officiella veterinärer vid Livsmedelsverkets samt personal hos SVA, får enligt *Förordning om statliga myndigheters beredskap* ([2022:524](#), 11 §) krigsplaceras via sitt anställningsavtal. De är skyldiga att tjänstgöra i sina ordinarie tjänster via anställningsavtalet vid höjd beredskap och omfattas inte av civilplikt eller allmän tjänsteplikt. Metoden har i stor utsträckning använts av beredskapsmyndigheter.

3.12 Hur ska myndigheter och näringsliv samverka?

Förordningen om statliga myndigheters beredskap ([2022:524](#), 20 och 24 §§) ålägger beredskapsmyndigheter att samverka med andra myndigheter och med näringslivet. Samverkan behöver utvecklas och reglerna behöver renodlas och konsolideras enligt utredningen *En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap* (SOU [2024:19](#), s. 10-12, 69-70).

Samverkan med näringslivet ska ledas av beredskapsmyndigheterna och samla branschorganisationer och näringslivsaktörer till samråd. Några sektorer, såsom vatten, transport, finans och telekommunikation, har påbörjat samverkansaktiviteter (MSB [2025a](#)). För livsmedelsfrågor finns samrådsgruppen (SKAL) i syfte att öka försörjningsförmågan vid samhällsstörningar (Livsmedelsverket [2024c](#)).

Näringslivets aktörer är enligt *Lag om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen* ([1982:1004](#), 1-3 §§) skyldiga att medverka i totalförsvarsplaneringen genom att på begäran förse vissa myndigheter, såsom länsstyrelser, med information. I höjd beredskap har sedan Jordbruksverket, Livsmedelsverket och länsstyrelserna enligt *Krigsveterinärförordningen* ([1981:648](#), 6 § 1 st) rätt att förflytta civil veterinärpersonal eller omfördela förnödenheter.

3.13 Vad innebär EU-medlemskapet för kris och krig?

3.13.1 EU:s inre marknad

EU har skapat en inre marknad med fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital för att skapa gemensamma intressen (Kommerskollegium [2023](#)). Statsstöd till företag är otillåtna då de snedvrider konkurrensen. Hela EU ska stå till förfogande att leverera varor eller tjänster. Under pandemin beslagtogs Frankrike ansiktsmasker från Mölnlycke (Mothander [2020](#)). Andra EU-länder genomförde liknande beslag, vilket satte den inre marknaden ur spel.

3.13.2 Den inre marknaden och konkurrens i upphandlingar

EU begränsar enligt avsnitt 3.10 användningen av K-företag i Sverige. Konkurrensverket ([2023](#), s. 16) anger dock att det är möjligt att inkludera krav på stabil försörjningskapacitet i offentliga upphandlingar, men att det kan medföra högre kostnader.

Indén & Olsson ([2025](#), s. 59-74) vid Konkurrensverket anser att det finns möjlighet för företag att delta i beredskapsarbetet då nationell säkerhet inte är ett område som ingår i EU:s mandat. Det gäller under förutsättning att leveransavtalet gäller enbart för höjd beredskap. De anser att Sverige bör ansöka om att beredskapshöjande åtgärder undantas från begränsningar.

3.13.3 EU:s krisberedskap

EU har vidtagit åtgärder för att öka resiliensen mot gränsöverskridande kriser. Europeiska rådet ([2025](#)) anger att krishanteringens mål är att den inre marknaden ska återställas så snart som möjligt. Viktiga initiativ är förberedelser för hälsokriser samt livsmedelsförsörjning. Planen för livsmedelsförsörjning omfattar bland annat djurhälsa och brist på insatsvaror, såsom gödsel, energi och arbetskraft.

På EU-nivå finns Emergency Response Coordination Center (ERCC) som ska samordna katastrofberedskap, samt en europeisk civilskyddspool. Brandbekämpning vid skogsbränderna i Sverige 2018 var den dittills största hjälpinsatsen i EU:s historia (SVT Nyheter [2018](#)). Niinistö ([2024](#), s. 6, 13-14, 22, 67) anser att det finns behov av en starkare civil beredskap inom EU. Den gemensamma marknaden behöver kompletteras med gemensam säkerhet. Det svenska totalförsvaret med samordning av civilt och militärt försvar ges som exempel på en möjlig modell för EU.

Ingemarsdotter & Wetter Ryde ([2024](#)) vid FOI noterar att inom EU har totalförvarstanken främst odlats i Finland och Sverige. En starkare civil beredskap i EU sänker riskerna med ett stort handelsberoende. Särskilt viktigt för svenskt vidkommande är stöd till samhällsviktiga företag, undantag från EU-regler i krissituationer och ökad beredskapslagring.

3.14 Vad innebär Natomedlemskapet för kris och krig?

Nato bygger dels på militär avskräckning, dels på assistans från andra Natomedlemmar för att avvärja ett angrepp. I och med Natointrädet har Sveriges civila beredskap övergått från att vara en nationell fråga till ett internationellt åtagande. Två huvudsakliga bestämmelser i Nato-fördraget är Artikel 3 och Artikel 5 (Nato [2023a](#)).

3.14.1 Artikel 3 - Förmåga att motstå väpnade angrepp

Civil beredskap enligt Artikel 3 innebär krav på individuell och kollektiv förmåga att hantera kriser (Nato [2024](#)). En allt större andel av transporter, kommunikationer och annan nödvändig infrastruktur för väpnade styrkor tillhandahålls av privata aktörer.

Nato pekar ut sju grundläggande funktioner som den civila beredskapen ska säkerställa ("Seven Baseline Requirements for National Resilience"). Av dessa är det främst livsmedelsförsörjning och hantering av hälsokriser som har bäring på veterinär verksamhet.

3.14.2 Artikel 5 - Kollektivt försvar

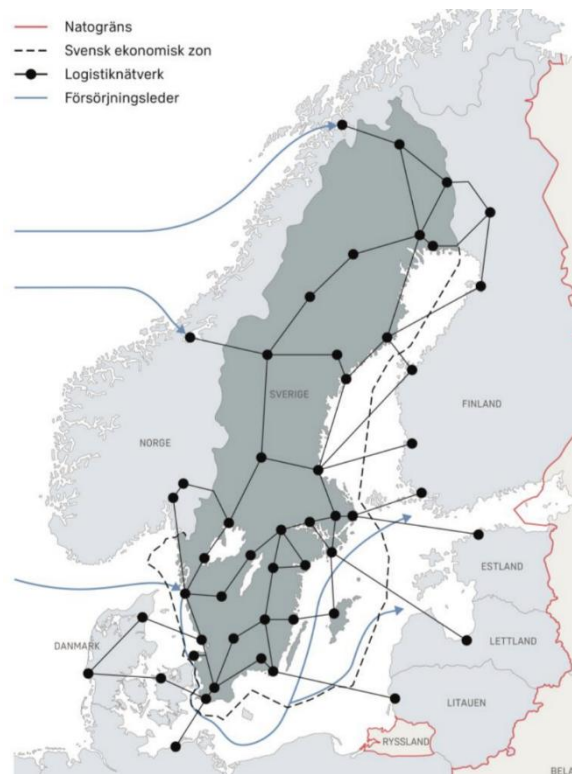
Enligt Natos Artikel 5 är ett angrepp på ett Natoland ett angrepp även på övriga Natoländer vilket ger rätt till självförsvar. Om Artikel 5 åberopas väljer varje medlemsland om den angripna medlemmen ska assisteras. Natoländer kan välja att bidra med civila beredskapsförmågor (Nato [2023b](#)).

3.14.3 Sverige som värdland för Nato-styrkor

Enligt MSB och Försvarsmakten (MSB [2025c](#), s. 12) betyder Sveriges geografiska läge att Sverige kan behöva användas som värdland för att slussa väpnade styrkor och förnödenheter österut. Dessa förväntas komma in via Göteborg, Trondheim och Narvik för vidare transport till Finland och Baltikum enligt Figur 2. Transiteringen förutses påverka civilsamhällets funktion, exempelvis genom undanträngning av normal fredstida verksamhet.

3.14.4 Avtal om försvarssamarbete mellan Sverige och USA

Sverige och USA har också tecknat ett bilateralt avtal om försvarssamarbete (Regeringskansliet [2024](#)). Försvarsdepartementet ([2023/24](#), s. 152-166) anger att amerikanska styrkor får inneha läkemedel förskrivna av amerikansk veterinär. Den som innehar amerikansk yrkeslicens får utöva yrket utan svensk legitimation. Införsel av djur är enligt propositionen inte aktuell och det finns därmed inte något behov för djurhälsovård. Om det ändå blir aktuellt, gäller normala EU-regler för införsel av djur.



Figur 2 - Logistikflöden i ett värdlandsscenario
Källa: MSB ([2025c](#), s. 12)

4. Vilken veterinär verksamhet är samhällsviktig och vad behövs för att den ska fungera?

Detta avsnitt besvarar den andra forskningsfrågan om samhällsviktig veterinär verksamhet.

4.1 Vilka är de samhällsviktiga funktionerna?

MSB:s beskrivning av samhällsviktiga funktioner från oktober 2023 (MSB [2023b](#)) innebär att samhällsviktig verksamhet upprätthåller samhällsviktiga funktioner. De samhällsviktiga funktionerna och verksamheterna har ingen inbördes ordning, utan prioriteras mot varandra utifrån respektive situation. MSB anger inte vem som ska göra prioriteringen.

Viktiga samhällsfunktioner som berör veterinär verksamhet återfinns både i sektorerna Livsmedelsförsörjning och dricksvatten, och i sektorn Hälsa, vård och omsorg (avsnitt 3.5). Av de funktioner MSB listar i andra sektorer kommer exempelvis IT, transporter och energiförsörjning vara viktiga också för veterinär verksamhet.

4.1.1 Samhällsviktig verksamhet i sektorn livsmedelsförsörjning

Livsmedelsförsörjning och dricksvatten innefattar tio viktiga samhällsfunktioner (MSB [2023b](#), s. 15). Tabell 1 visar de tre som har nära anknytning till veterinär verksamhet.

Tabell 1 - Samhällsviktig veterinär verksamhet i Livsmedelsförsörjning och dricksvatten
Källa: MSB ([2023b](#), s. 15)

Samhällsfunktion	Beskrivning
Djurens hälso- och sjukvård	[...] förmåga att upprätthålla god djurhälsa, produktionskapacitet inom animalieproduktionen samt att tjänstedjur ska kunna utföra sina uppgifter. [...] samhällsviktig verksamhet [...] är veterinärverksamhet, rådgivning och laboratorier.
Livsmedelssäkerhet inklusive dricksvatten	[...] förmågan att tillhandahålla säkert dricksvatten och säkra livsmedel i samband med primärproduktion, foderproduktion, slakt, styckningsverksamhet, handel, restaurangverksamhet och gränskontroll. [...] samhällsviktig verksamhet [...] är verksamhet inom styrning och kontroll, inklusive laboratorietjänster samt utfärdande av föreskrifter och allmänna råd.
Smittskydd - djur	[...] förmågan att förebygga och minimera spridningen av smittsamma sjukdomar som kan vara skadliga för djur och/eller spridas via djur till människor. [...] samhällsviktig verksamhet [...] är verksamhet och anläggningar som tillhandahåller vacciner och motmedel mot smittsamma sjukdomar, verksamheter som kan informera rörande händelser som omfattar smittämnen, provtagning-, analys- och saneringsförmåga, karantänsfunktioner, beredskap för bekämpning av utbrott av smittsamma sjukdomar inklusive zoonoser samt övervakning av sjukdomstillstånd hos domesticerade och vilda djur.

4.1.2 Samhällsviktig verksamhet i sektorn hälsa, vård och omsorg

I sektorn Hälsa, vård och omsorg avseende human hälsa ingår två funktioner som stöder veterinär verksamhet enligt Tabell 2 (MSB [2023b](#), s. 14).

Tabell 2 - Samhällsviktig veterinär verksamhet i Hälsa, vård och omsorg

Källa: MSB ([2023b](#), s. 14)

Samhällsfunktion	Beskrivning
Försörjning av sjukvårdsprodukter	[...] förmåga att säkerställa, tillgängliggöra samt tillhandahålla sjukvårdsprodukter till människor och djur. I funktionen ingår bland annat tillverkning, lagring, hantering och distribution. Med sjukvårdsprodukter avses läkemedel, medicintekniska produkter, personlig skyddsutrustning, livsmedel för speciella medicinska ändamål och tillverkningsmaterial. [...] samhällsviktig verksamhet [...] är produktion, inspektion och kontroll av medicintekniska produkter, lager och tillsyn.
Läkemedelsförsörjning	[...] förmåga att tillhandahålla läkemedel och vaccin till människor och djur. Läkemedelsförsörjning omfattar bland annat tillverkning, lagerhållning och distribution av läkemedel och medicinska gaser samt tillståndsgivning. [...] samhällsviktig verksamhet [...] är apotek, recepthantering, licens- och dispensgivning, beredskapsläkemedel och läkemedelsgodkännande.

4.1.3 Finns det andra synsätt avseende sällskapsdjur?

Samhällsviktig hälso- och sjukvård för djur (avsnitt 4.1.1) avser produktionsdjur och tjänstedjur, men det finns andra perspektiv som medför att även sällskapsdjur bör ingå i planeringen (Holmberg et al. [2023](#), s. 479-486). Argumentationen bygger på att enligt nuvarande ordning skyddas djur om de gör människor nytta som livsmedel eller genom att bidra med tjänster, men inte om de är en familjemedlem eller i sin egen rätt.

Författarna anser att synen på djur i samhället har förändrats så att djur, oavsett nyttoaspekten, har ett inneboende värde och egen rätt till skydd. Försvars- och säkerhetssektorn är dock trögrörlig till normativa samhällsförändringar. Den förändrade synen på djur är betydelsefull då totalförsvarets funktion är beroende av hög försvarsvilja och folkförankring.

Även Jordbruksverket och SVA (2020, s. 14) för samma typ av resonemang i sin utredning om nationella försörjningsbehov i kris och krig och föreslår tillägg av sällskapsdjur till MSB:s förteckning. Senare har Jordbruksverket och Livsmedelsverket (Andersson et al. [2024](#), s. 103) angett att det enbart är samhällsviktigt att djur ska kunna avlivas och att den privata hälso- och sjukvården för sällskapsdjur får bedrivas i den mån det finns resurser över. Ett eventuellt undantag är hästar som också kan användas i livsmedelsproduktion eller som tjänstedjur.

I MSB:s ([2018b](#)) informationsmaterial till allmänheten från 2018 nämns inte sällskapsdjur, medan dessa omnämns i den uppdaterade informationen (MSB [2024](#), s. 29).

4.2 Vad krävs för att den samhällsviktiga veterinära verksamheten ska fungera?

Andersson et al. (2024) vid Jordbruksverket och Livsmedelsverket har utrett förutsättningarna för en fungerande samhällsviktig veterinär verksamhet.

4.2.1 Personalförsörjning

Andersson et al. (2024, s. 27-43, 50-53) konstaterar att nuvarande lagstiftning är anpassad för en tid när staten helt kontrollerade djursjukvården. Den personal som staten kan utöva direkt kontroll över utgörs av DV, samt personal anställd vid Livsmedelsverket och SVA. Veterinär personal hos privata arbetsgivare kan inte disponeras på samma sätt.

Rapporten anger att DVs marknadsandel är mindre än tio procent, medan två utländskt kontrollerade veterinärverksamheter tillsammans har över fyrtio procent av marknaden. I vissa delar av Sverige finns ingen distriktsveterinärverksamhet eftersom DV inte får verka där det finns privata alternativ.

Jordbruksverket uppskattar behovet till cirka femhundra veterinärer för att bedriva samhällsviktig veterinär verksamhet enligt Tabell 3. Bedömningen utgår från länsvisa uppskattningar med hänsyn till art och antal djur, och anges på övergripande nivå för hela Sverige.

Tabell 3 - Uppskattning av personalbehov avseende djurens hälso- och sjukvård
Källa: Jordbruksverket (Andersson et al. 2024, s. 31-32)

Arbetsuppgift	Personal (tjänster)
Djursjukvård avseende produktionsdjur	300
Förebyggande djurhälsovård	100
Djursjukhus (8 st) med avancerad vård för tjänstedjur	80
Gränskontroll	5-10
Summa	Cirka 500

Dessutom görs bedömningen att det behövs färre än 100 djursjukskötare då denna yrkesgrupp sällan arbetar med produktionsdjur, men däremot kan behövas på tjänstedjurens djursjukhus.

Jordbruksverket bedömer att den befintliga bemanningen hos DV samt privata företag är tillräcklig för att upprätthålla personalförsörjningen.

Även Livsmedelsverket har uppskattat personalbehovet för livsmedelskontroll och anser att den fredstida bemanningen räcker även vid höjd beredskap. Livsmedelsverkets situation är bättre såtillvida att all nödvändig personal enligt Tabell 4 redan är anställd hos Livsmedelsverket, vilket minskar beroendet av externa parter.

Tabell 4 - Uppskattning av personalbehov avseende livsmedelskontroll

Källa: Livsmedelsverket (Andersson et al. [2024](#), s. 51)

Arbetsuppgift	Personal (tjänster)
Livsmedelskontroll, veterinärer	160
Livsmedelskontroll, officiella assistenter	80
Företagsanställda assistenter, fjäderfä	60
Summa	Cirka 300

Myndigheterna antar i beräkningarna ett personalbortfall om trettio procent baserat på erfarenheter från pandemin. Myndigheterna föreslår att länsstyrelserna ska få placera veterinärpersonal genom allmän tjänsteplikt (avsnitt 3.11.2) vid behov. I höjd beredskap kan veterinärpersonal också komma att förflyttas till Försvarsmakten eller till human hälso- och sjukvård om denna verksamhet är mer prioriterad.

Den förebyggande djurhälsovården för livsmedelsproducerande djur bedrivs till viss del av privata företag. Rapporten konstaterar att det saknas lagstöd att tvinga dessa att bedriva sin verksamhet eller att förbereda sin verksamhet för höjd beredskap. Jordbruksverket ser vissa möjligheter att ingå beredskapsavtal med sådana företag (se avsnitt 3.13.1). Däremot saknas finansiering för detta. Alternativa lösningar är att återuppta den tidigare ordningen med K-företag eller att ålägga företag som bedriver djursjukvård beredskapsskyldigheter.

Hälso- och sjukvården för Sveriges 2 000 tjänste- och servicedjur ska tillgodoses genom privata företag vars huvudverksamhet är sällskapsdjur som inte utgör en samhällsviktig verksamhet. Efterfrågan på hälso- och sjukvård för sällskapsdjur kan komma att minska vilket riskerar att privata företag lägger ned sin verksamhet. Rapporten föreslår därför att det ska finnas beredskapssjukhus för tjänstedjur.

4.2.2 Läkemedel och sjukvårdsprodukter

Utredningen påtalar att handelsrestriktioner, begränsade transportmöjligheter, råvarubrist och prioriteringar till förmån för human hälso- och sjukvård kan komma att medföra brist på förnödenheter och läkemedel för veterinär verksamhet (Andersson et al. [2024](#), s. 46-50). Eftersom djurläkemedel är en liten marknad finns ofta inte tillgång till alternativa preparat. För att minska störningarna måste förnödenheter och läkemedel beredskapslagras. Det behöver också finnas möjlighet att styra användningen av förnödenheterna.

Det finns inga lagliga möjligheter för Jordbruksverket att utan höjt beredskapsläge besluta om användning av privata företags lager av förnödenheter. Ransoneringslagen ger regeringen mandat att styra användningen av förnödenheter som är av vikt för totalförsvaret (avsnitt 3.3.3). Utredningen föreslår hållande av tre månaders omsättningslager av utvalda produkter nära användarna samt tre månaders omsättningslager hos grossister. För produkter som inte används frekvent kan statliga beredskapslager behövas.

4.2.3 Laboratorier och diagnostik

Utredningen utvärderar även laboratorietjänster (Andersson et al. [2024](#), s. 44-46). Laboratoriediagnostik används både på individ- och besättningsnivå, för sjukdomsövervakning och för foderkontroll.

SVA har expertkunskap inom diagnostik och provtagning samt inom mikrobiologi, djursjukdomar, epidemiologi, viltsjukdomar, patologi och sjukdomsövervakning. Det finns även ett fåtal fristående laboratorier som utför vissa typer av analyser, särskilt foderanalyser. Även djurkliniker kan utföra vissa analyser i egna laboratorier. Obduktioner utförs av SVA, Gård & Djurhälsan, DV och SLU.

4.2.4 Vaccin

Vaccin är nödvändigt för att säkerställa god djurhälsa och livsmedelsförsörjning (Andersson et al. [2024](#), s. 49, 91). Det behöver finnas beredskap avseende riskvärdering, utformning av vaccinationsstrategier, tillverkning eller upphandling, samt distribution av vaccin.

4.2.5 Andra faktorer

Andersson et al. ([2024](#), s. 17) anger att även andra faktorer, såsom drivmedel och transporter, är väsentliga för veterinär verksamhet.

Energimyndigheten är enligt *Förordning om statliga myndigheters beredskap* ([2022:524](#), bilaga 2) sektorsansvarig myndighet för beredskapssektorn Energiförsörjning och därmed ansvarig för planering av tillgång till diesel. Sverige har gentemot EU och International Energy Agency åtagit sig att hålla 90 dagars beredskapslager av olja och petroleumprodukter hos leverantörerna. Respektive beredskapsmyndighet ansvarar för att uppskatta behovet inom sin sektor (Energimyndigheten [2024](#), s. 5-6).

5. Hur beredd är den veterinära verksamheten?

Detta avsnitt avser besvara den tredje forskningsfrågan, hur beredd den veterinära verksamheten är för kris eller krig genom att analysera beredskapsläget i tre steg; (1) grundnivån i det civila försvaret, (2) sårbarheter och beroenden i den veterinära sektorn, samt (3) möjligheter till förstärkning och intressenternas bedömningar.

5.1 Hur god är Sveriges civila beredskap, egentligen?

Riksrevisionen ([2025](#), s. 20-51) har utvärderat styrningen av det civila försvarets uppbyggnad efter beslutet 2015 om att återuppta totalförsvaret, och fann att beredskapsuppbyggnaden har varit långsam fram till invasionen av Ukraina 2022.

Statens styrning har varit ineffektiv med en otydlig struktur för myndigheternas ansvars- och rollfördelning. Detta har medfört att myndigheterna har fokuserat på beredskapen i den egna verksamheten istället för i sektorn som helhet. Näringslivet är inte tillräckligt inkluderat. Planeringsförutsättningarna har varit för övergripande för att ge vägledning. Myndigheternas verksamhet har underfinansierats vilket medfört att beredskapsfrågor fått låg prioritet.

Riksrevisionen ser behov av åtgärder, såsom att det blir tydligare vad som ska åstadkommas, av vem och när. Dessutom behöver staten säkra långsiktig finansiering.

5.2 Har myndigheterna upprättat organisationsplaner?

Enligt avsnitt 3.3.2 ska länsstyrelserna upprätta organisationsplaner för de krigsveterinär-områden de ansvarar för. Jordbruksverket ska upprätta en organisationsplan för veterinärmedicinska beredskapslaboratorier. I båda fallen har lagstiftaren genom *Krigsveterinärförordningen* ([1981:648](#), 9-10 §§) bestämt innehållet i dessa planer. Organisationsplanerna har begärts utlämnade från samtliga 21 länsstyrelser och från Jordbruksverket för att utvärdera nuvarande status och omfattning på planläggningen.

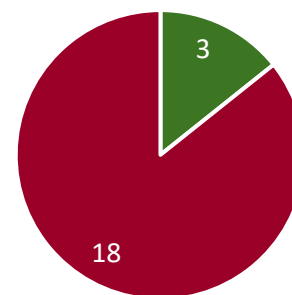
5.2.1 Status avseende länsstyrelsernas organisationsplaner

Jordbruksverket påtalade 2022 länsstyrelsernas ansvar att upprätta organisationsplaner (Jordbruksverket 2022). Jordbruksverket valde att frånga lagstiftningens uttryckliga krav på innehåll och föreslog en uppdaterad struktur för organisationsplanen. Planen skulle ses som ett komplement till övrig central planering och innefatta:

- (i) vilka resurser inom länet som finns för att bedriva hälso- och sjukvård för livsmedelsproducerande djur samt för tjänste- och servicedjur
- (ii) sårbarheter och gränssättande faktorer, särskilt avseende personal kopplad till vissa geografier

- (iii) prioritering och omfördelning av resurser, samt
- (iv) kommunikation och ledning, såsom lokalisering, behov av ledningsstöd och organisation.

Planerna begärdes utlämnade den 15 juli. Länsstyrelsernas svar visas i Figur 3. Av de tjugoen länsstyrelserna har tre upprättat en organisationsplan. Av resterande angav två att arbete pågår. Tre länsstyrelser har förklarat att de inväntar uppdatering av Krigsveterinärförordningen. En länsstyrelse har angivit att arbetet har prioriterats ned till förmån för löpande arbete. De tre länsstyrelser som upprättat organisationsplaner har i varierande grad hörsammat Jordbruksverkets uppmaning om ett moderniserat innehåll.



■ Plan finns ■ Plan finns inte

Figur 3 - Status per 15 juli 2025 avseende länsstyrelsernas organisationsplaner

5.2.2 Status avseende Jordbruksverkets organisationsplan för laboratorieverksamhet

Jordbruksverket har meddelat att det inte finns någon organisationsplan för mobila beredskapslaboratorier i avvaktan på översyn av Krigsveterinärförordningen.

5.3 Hur bistår andra myndigheter i beredskapsuppbyggnaden?

Alla myndigheter ska förbereda sin egen verksamhet för kris eller krig (avsnitt 3.4). Dessutom är vissa utsedda till beredskapsmyndighet med sektorsansvar. Denna uppdelning av kraven på myndigheterna får konsekvenser, vilket beredskapslagrens förenlighet med EU:s konkurrenslagstiftning (avsnitt 3.10 och 3.13.2) kan illustrera. Olika utredningar kommer fram till skilda slutsatser. Det föranleder frågan om i vilken mån myndigheterna faktiskt bistår varandra.

I och med att Konkurrensverket är expertmyndighet på konkurrensfrågor, är det rimligt att undersöka hur styrningen av Konkurrensverket stödjer totalförsvarets återuppbyggnad. Varje myndighet styrs av en egen instruktion samt av Regeringens regleringsbrev. Myndigheterna får inte utföra arbetsuppgifter utanför dessa styrdokument (avsnitt 3.3). *Förordning med instruktion för Konkurrensverket* (2007:1117) anger inte att myndigheten ska stödja totalförsvarets uppbyggnad. Detsamma gäller regeringens regleringsbrev (Ekonomistyrningsverket 2024). Inte heller Konkurrensverkets egen beskrivning av myndighetens syfte nämner beredskapsfrågor (Konkurrensverket u.å.).

Samtliga myndigheter som inte är knutna till det militära försvaret eller utsedda till beredskapsmyndigheter har analyserats på samma sätt (Ekonomistyrningsverket 2025b). Av totalt 195 myndigheter ingår de 141 myndigheter som inte är beredskapsmyndigheter och som därmed inte behöver planera för annat än sin egen verksamhet. Bland dessa ingår myndigheter som kan besitta nyckelroller för att övriga myndigheter ska lyckas i sina uppdrag. Några exempel är Integritetsskyddsmyndigheten som skulle kunna föreslå regeländringar som ökar möjligheterna till kameraövervakning för att minska sabotagerisken, Mediemyndigheten som kan bidra med expertkunskap om utländskt påverkansarbete, eller Arbetsmiljöverket som skulle kunna föreslå förändringar i veterinärernas arbetsmiljö.

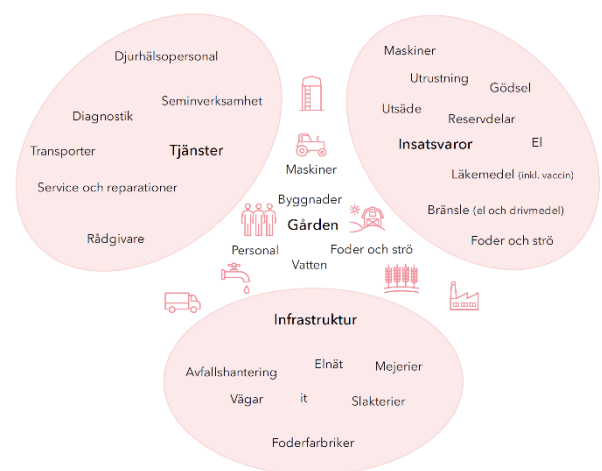
Myndighetsinstruktioner för dessa myndigheter styr inte mot beredskapsuppdrag. Trettiofyra myndigheter har i 2025 års regleringsbrev fått tillfälliga uppdrag att genomföra eller rapportera om beredskapsfrågor. Museer ska digitalisera samlingar. Andra myndigheter ska förbättra cybersäkerheten. Av övriga uppdrag som kan påverka beredskapsarbetet, återfinns att Linköpings och Uppsala universitet ska forska om beredskap och kris, Försvarshögskolan ska producera en utbildning om totalförsvaret, Statskontoret ska producera en utbildning om otillåten påverkan på offentliga myndigheter, Statens beredning för medicinsk och social utvärdering ska utvärdera en process för snabböversikter i en krissituation, SLU ska redovisa forskning om livsmedelsberedskap, och Myndigheten för totalförsvarsanalys ska genomföra en uppföljning av beslut om totalförsvaret respektive civilt försvar.

5.4 Hur känslig är animalieproduktionen?

Axén et al. (2024) vid SVA har analyserat den svenska animalieproduktionen i kris eller krig genom att studera beroenden och sårbarheter. Animalieproduktionen kräver insatsvaror, tjänster och infrastruktur enligt Figur 4.

5.4.1 Försörjning av insatsvaror

Animalieproduktionen är beroende av kritiska insatsvaror, särskilt veterinärmedicinska läkemedel och proteinrikt foder. Läkemedelsförsörjningen är sårbar eftersom många substanser produceras i lågkostnadsländer. Den globala försörjningskedjan är känslig för störningar i handel och transporter.



Figur 4 - Beroenden i animalieproduktionen
Källa: Axén et al. (2024, s. 18)

Sverige är beroende av importerade proteinfodermedel, särskilt sojabaserat foder, vilket ger sårbarheter vid störningar i handel eller logistik. Förutom soja diskuteras beroendet av andra tillsatssämnen som aminosyror, vitaminer och mineraler, vilka också importeras från ett fåtal länder. Det saknas redundans i nationell foderproduktion.

5.4.2 Personalförsörjning i livsmedelskedjan

Under pandemin visade sig beroendet av arbetskraft tydligt, särskilt i slakterier, transportsektorn och djurhållning. En hög andel av personalen är utländsk. Gränsstängningar eller reseförbud kan försvåra inflödet av arbetskraft.

5.4.3 Laboratoriekapacitet

Laboratoriekapaciteten är koncentrerad till SVA, vilket medför både styrkor och sårbarheter. Å ena sidan finns där nationell expertis, avancerad utrustning och upparbetade rutiner. Å andra sidan innebär denna koncentration att det diagnostiska systemet är beroende av den

centrala infrastrukturen och nyckelpersoner. Verksamheten kräver import av reagenser och analyskit. Det finns inga regionala laboratorier med full redundans vilket medför att vid stora sjukdomsutbrott riskerar flaskhalsar i laboratoriekedjan att fördröja insatser. Dessutom riskerar veterinär och human vård att konkurrera om laboratoriekapacitet.

Då den avancerade laboratieförmågan är koncentrerad till ett fåtal aktörer, har statliga myndigheter med liknande behov samlats i Forum för beredskapsdiagnostik (FBD) som utgörs av Livsmedelsverket, SVA, Folkhälsomyndigheten och FOI (Broman et al. [2020](#)). Projektet Sammla avser att upprätta mobil laboratoriekapacitet för att utnyttjas vid bortfall av befintlig kapacitet (Lundberg et al. [2021](#), s. 4-5). I en projektuppdatering anges införandet ta tre år (Lundberg & Bråve 2024). Lösningen baseras på en modell från den tyska militären och ska klara tre månaders drift med en bemanning på tre personer. Den innehåller förmågor för provberedning, analys och hantering av provresultat men är beroende av extern försörjning av logistik, el, vatten och avfallshantering.

5.4.4 Förändrade konsumtionsmönster

Axén et al. ([2024](#)) beskriver hur kriser kan utlösa förändringar i konsumtionsmönster. Efterfrågan kan skifta till andra livsmedel, andra förpackningar eller andra distributionskanaler. Specialiserade produktionssystem, särskilt fjäderfä och gris, saknar flexibilitet att med kort varsel anpassa sig till efterfrågeförändringar.

5.4.5 Centraliserad verksamhet

Centralisering inom animalieproduktionen utgör en betydande sårbarhet. Få stora slakterier innebär att störningar lätt påverkar livsmedelsförsörjningen. På produktionssidan är gårdar ofta specialiserade med hög produktionsintensitet och små lager av insatsvaror. Den alltmer industrialiserade produktionen bygger på "just-in-time" vilket medför att störningar i logistikkedjan påverkar djurvelfärd och produktionsnivå. Det saknas redundans både i primärproduktionen och hos slakterierna. Lokala och småskaliga alternativ har avvecklats under lång tid.

5.5 Hur sårbara är Sveriges slakterier?

Av avsnitt 3.9.2, 4.2 och 5.4 framgår att slakterier är en extra känslig resurs i livsmedelsförsörjningen. Koncentrationen till ett fåtal enheter gör att logistikfrågor blir viktiga för djurhållarna och därmed också för veterinär verksamhet (Andersson et al. [2022](#), s. 20-24).

Per 1 augusti 2025 finns i Sverige 109 registrerade slakterier för nöt, får, get, svin, häst, fjäderfä och hardjur. Dessutom finns 251 styckningsanläggningar. Den vanligaste kombinationen av djur som får slaktas i samma anläggning är nötkreatur, får och svin. Det finns fjorton kycklingslakterier, samtliga belägna i Götaland eller Svealand. I enstaka fall finns tillstånd för slakt av häst eller hardjur (EU-kommissionen [2025](#)). De åtta största slakterierna hanterar mer än nittio procent av all slakt (Svenskt Kött [2023](#)).

5.6 Är det möjligt att förstärka veterinärresurserna vid behov?

5.6.1 Tillgång till veterinärer genom allmän tjänsteplikt

De veterinärer som anmält sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen kan anvisas genom allmän tjänsteplikt (avsnitt 3.11.3). Arbetsförmedlingens register för arbetsgivare har undersökts den 25 juli 2025 för att få en uppfattning om denna potential. De personer som söker veterinärtjänst och som har en veterinärexamen har valts ut genom sökning som arbetsgivare i tjänsten Arbetsförmedlingens Platsbank (Arbetsförmedlingen [u.å.a](#)).

Totalt var åtta veterinärer anmälda som arbetssökande. Av dessa hade tre en svensk legitimation. Samtliga har smådjursinriktning och söker anställning i Stockholm, Skåne eller Östergötland. Resterande fem hade en liknande utbildning från Belgien, Brasilien, Mellanöstern, Argentina, och Ryssland och kan behöva kompletterande utbildning. Tre av dessa har inriktning mot nötkreatur, en har laboratorieinriktning och en har smådjursinriktning.

En motsvarande sökning utfördes också samma datum för dem som söker tjänst som djursjukskötare med kvalifikation som legitimerad djursjukskötare. Tolv personer var anmälda som arbetssökande. Av dessa hade tre utomeuropeisk veterinärexamen kompletterad med utbildning till djursjukskötare vid SLU. Fyra sökte anställning i Stockholm, samt två vardera sökte anställning i Skåne, Småland, Västmanland respektive Gävleborg.

Potentialen att förstärka personalläget genom allmän tjänsteplikt framstår som begränsad.

5.6.2 Ersättningen till veterinärer vid civilplikt och allmän tjänsteplikt

Veterinärer som placeras med civilplikt erhåller enligt avsnitt 3.11.3 ersättning relaterad till SGI. Dagersättningen utgör 90 procent av SGI, dock maximalt 1 450 kronor per dag. De med en lön över tio prisbasbelopp, vilket motsvarar 525 000 kronor år 2023 (Regeringskansliet [2022](#)), kompenseras därmed inte fullt ut för tjänstgöring i jämförelse med normal lön (Försäkringskassan [2025](#)). Enligt Arbetsförmedlingen var genomsnittslönen för veterinärer strax över 600 000 kronor år 2023 (Arbetsförmedlingen [u.å.b](#)). Ett sätt att hantera den lägre lönen skulle kunna vara att ordinarie arbetsgivare bidrar med löneuppfyllnad. Det saknas information om arbetsgivarnas inställning i denna fråga.

Veterinärer som placeras med hjälp av allmän tjänsteplikt kan komma att erhålla en högre lön, genom att ersättningen är relaterad till löneläget på arbetsplatsen.

5.7 Vad anser intressenterna om beredskapen?

5.7.1 Jordbruksverket

Jordbruksverket har enligt Krigsveterinärförordningen uppdrag att leda och samordna beredskapen inom djurens hälso- och sjukvård i kris och höjd beredskap. Verket har initierat analyser av förnödenhetsförsörjning och veterinärresurser, och tagit initiativ till att åter-

aktivera och omformulera äldre regelverk såsom Krigsveterinärförordningen. En central del är att planera för hur samhällsviktig veterinär verksamhet ska hanteras.

Samarbetet mellan beredskapsmyndigheterna beskrivs som intensivt och stundtals utmanande. En fråga där Jordbruksverket och Livsmedelsverket har enats rör beredskapsplikt där båda myndigheterna ställt sig bakom allmän tjänsteplikt trots olika förutsättningar. Det saknas dock tydlighet om hur omfördelning av kvalificerad personal mellan privat och offentlig sektor ska ske.

Jordbruksverket betonar att den veterinära beredskapen bygger på bland annat tillgång till personal, läkemedel och övriga sjukvårdsprodukter. Under pandemin aktualiserades frågan om prioritering av läkemedel mellan djursjukvård och humanvård. Jordbruksverket ser därför ett behov av lagstiftning som reglerar både rapporteringsskyldighet och tillgång till kritiska förnödenheter. Fullmaktslagstiftning och ransoneringslagar ses som verktyg för att i framtiden kunna styra resursflöden. Även beredskapslagring av läkemedel bör diskuteras.

Mycket av arbetet har tidigare drivits på handläggarnivå men nivån har lyfts det senaste året. Jordbruksverket upplever politisk vilja och ambition från regeringen, men saknar ibland möjlighet till samordning. Jordbruksverket betonar behovet av modernare styrmedel, tydligare mandat för länsveterinärer och en återintegrering av djurhälsofrågorna i totalförsvaret.

Veterinärer spelar en viktig roll i att säkra Sveriges livsmedelsförsörjning och djurhälsa under kris, men beredskapsuppbyggnaden präglas av juridiska, logistiska och samverkansmässiga utmaningar. Beredskapen behöver byggas både uppifrån genom politiska beslut och nerifrån genom praktisk tillämpning. Det krävs tydlig ansvarsfördelning mellan aktörerna och mod att fatta obekväma beslut redan innan krisen slår till.

5.7.2 Livsmedelsverket

Livsmedelsverkets kontroll omfattar primärt animaliska livsmedel vid slakt, vilthantering, import och export, samt vissa livsmedelsföretag. Kontrollen vid slakt är mest resurskrävande eftersom varje djur måste inspekteras före och efter slakt för att produkterna ska få säljas.

Kontrollen av livsmedelsföretag är riskbaserad och planerad, medan vissa delar, såsom besiktning av levande djur före och efter slakt, är obligatoriska och måste ske då slakt eller import eller export sker. Livsmedelsverkets kontrollansvar omfattar cirka 1 700 anläggningar.

Sedan 2018 har beredskapsfrågorna blivit mer centrala. Fokus ligger på att säkerställa att kontrollen fungerar även vid kris. Pandemin blev en praktisk övning i att anpassa beredskapsplanen. Myndigheten har tagit fram prioriteringar för vilka kontroller som är mest kritiska, men konstaterar att varje kris kräver situationsanpassning. Veterinär kompetens är central för att göra riskbedömningar, att väga djurskydd, smittskydd och påverkan mot varandra, samt att prioritera mellan uppgifterna. Pandemin visade också att verksamheten är relativt okänslig för brist på vissa insatsvaror eftersom det fanns möjlighet att ersätta förbrukningsartiklar med andra. Däremot är tillgång till el, diesel och kommunikationer viktig.

Livsmedelsverket har cirka 160 officiella veterinärer anställda. Vid behov kan vikarier eller tidigare anställda komma att användas. Under pandemin togs ett introduktionsmaterial fram för att kunna introducera veterinärer från andra verksamheter. En analys har visat att behovet av veterinärer kan variera beroende på krisläge. Bemanningen vid små slakterier och gårdsslakterier kan behöva fördubblas, medan de stora anläggningarna riskerar produktionsstopp på grund av externa faktorer. Det finns viss flexibilitet i anställningsavtalen som möjliggör omlokalisering, men det kan vara praktiskt svårt att genomföra. Distansbaserad kontroll prövas men är inte förenlig med EU-lagstiftningen.

Samverkan med andra myndigheter består främst av kontakt med Jordbruksverket och SVA. Livsmedelsverket har förberett beredskapsdialoger med företag inom kontrollområdet, exempelvis slakterier. Syftet är att gemensamt identifiera behov och hinder. Även om det fortfarande är i uppstartsskede har exempelvis mindre slakterier visat intresse att bidra till beredskapsarbetet.

Det finns konflikter mellan lagstiftningstillämpning och de praktiska realiteterna av kris eller krig. Lagkraven kan i vissa lägen bli svåra att uppfylla, vilket riskerar att leda till onödigt kassation av livsmedel. Erfarna veterinärer kan göra rimliga avvägningar, men det saknas lagstöd för sådana beslut. Livsmedelsverket arbetar med förslag för ökad författningsberedskap. Detta är särskilt viktigt i frågor som rör livsmedelsförsörjning, där förseningar kan få allvarliga konsekvenser för både djurvälstånd och livsmedelsförsörjning. Situationen försvåras av att många regler kommer från EU och inte kan ändras på egen hand av Sverige.

5.7.3 Statens veterinärmedicinska anstalt (studiebesök)

Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) är en expertmyndighet med beredskapsuppdrag. SVA främjar djurs och människors hälsa, svensk djurhållning och miljö genom diagnostik, forskning, beredskap och rådgivning. SVA har en tjänsteman i beredskap dygnet runt för att snabbt kunna hantera misstänkta smittutbrott. SVA bedriver forskning, diagnostik och laboratieverksamhet avseende djurhälsa, djursjukdomar och zoonoser.

Vid SVA finns flera laboratorier med olika säkerhetsnivå beroende på misstänkta smittämnen. Misstanke om salmonella kan utredas i ett laboratorium med en lägre skyddsnivå än misstanke om mjältbrand, tuberkulos eller afrikansk svinpest då dessa kräver bättre skyddsutrustning och mer rigorösa smittskyddsrutiner. SVA:s laboratorier analyserar en stor del av de prov som tas på djur i Sverige. Alla analyser utförs centralt på SVA:s anläggning och kräver fungerande infrastruktur avseende elektricitet, vatten och transporter

SVA utför obduktioner av döda djur för att utreda orsak till sjukdom eller död. I anslutning till obduktionssal och laboratorier finns förbränningsugnar för destruktionsavfall av smittsam material. Ugnarna kräver diesel för att fungera. Förutom SVA har även Jordbruksverket ugnar för destruktionsavfall av smittsam material. Till skillnad från SVA:s ugnar är dessa mobila.

SVA har förmåga att upptäcka nya smittämnen. Det finns också vaccinberedskap som en del av totalförsvaret. SVA bidrar till totalförsvaret via laboratorieberedskap, CBRN-beredskap, epidemiologisk lägesbild samt att verka för en robust djurhållning.

Förutom kontakterna med de andra myndigheterna i beredskapssektorn, ingår SVA också i bredare initiativ med andra myndigheter och akademien för att förbättra den civila beredskapen. SVA ingår bland annat i Forum för beredskapsdiagnostik (FBD) för att minska laboratoriernas sårbarhet. Ett annat exempel är det forskningsprogram som leds av FOI avseende ökad livsmedelssäkerhet. SVA:s relationer med det privata näringslivet har dock förbättringspotential.

5.7.4 Länsstyrelsen i Östergötland

Östergötland är, tillsammans med Skåne, Halland och Västra Götaland, ett av de viktigaste livsmedelsproducerande länen i Sverige. I länet finns bland annat stor spannmålsproduktion, många köttproducenter och ett stort slakteri. Länsveterinären har i dagsläget ansvar för att vid behov omfördela personal inom djurens hälso- och sjukvård till samhällsviktig verksamhet tillsammans med Jordbruksverket och Livsmedelsverket. Länsstyrelsen är en viktig del i det civila försvaret och den högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom länet.

Länsstyrelsen beskriver att uppdraget att etablera en plan för hur arbetet enligt Krigsveterinärförordningen skulle genomföras tilldelades utan tidigare förebild eller etablerad vägledning. Det framgår att uppbyggnaden till stor del skett genom personligt engagemang, egen tolkning av regelverk och självinitierade nätverkssamarbeten.

Veterinärfrågorna uppges historiskt ha haft en marginell roll i totalförsvarsplaneringen, men har på senare tid börjat uppmärksammas i större utsträckning. Arbetet präglas dock fortfarande av avsaknaden av nationell vägledning, planeringsinriktning och samordning. I Östergötland har särskilda förutsättningar förelegat då länsledningen varit insatt i försvarsfrågor, vilket möjliggjort satsningar i samband med MSB:s utlysning av beredskapsmedel.

Ett särskilt frågetecken avser ansvarsfördelningen mellan Jordbruksverket, Livsmedelsverket och länsstyrelserna. Det råder oklarhet kring vilket mandat länsveterinärer har i höjd eller högsta beredskap, liksom vilka resurser som är tillgängliga.

Det råder brist på metodstöd och enhetliga planeringsförutsättningar, vilket försvårar arbetet med att uppnå nationell likriktning inom området. Länsstyrelsen betonar behovet av ett tydligt och funktionellt nationellt styrsystem, inklusive ansvarsfördelning, beslutsvägar och praktiska stödresurser. Länsveterinären efterlyser också ett operativt mandat att agera vid kriser för att öka den lokala initiativkraften.

5.7.5 Tidigare länsveterinär med civilområdeserfarenhet

Fram till dess totalförsvaret avvecklades i slutet av 1990-talet, ingick länsveterinären i ledningsstrukturen för respektive civilområde med landshövdingen som civilområdeschef. Länsveterinären skulle ha ett helhetsperspektiv på veterinärer i totalförsvaret. Rollen innefattade

deltagande i övningar mellan det militära försvaret och civila aktörer. Ett återkommande inslag var även att ta fram uppskattningar av länets självförsörjningsgrad på livsmedel i samarbete med länsstyrelsens lantbruksenhet.

Beredskapsplaneringen sammanfattades i beredskapspärmar. De innehöll uppdaterade kontakt- och resurslistor till exempelvis slakterier, veterinärer, transportörer och kadaverhantering. Utöver beredskapspärmarna bestod beredskapsplaneringen främst av upparbetade kontakter med relevanta aktörer inom totalförsvaret. Det fanns exempelvis inte någon omfattande lagerläggning av läkemedel eller andra insatsvaror. Pärmarna var på papper för att vara tillgängliga även vid strömavbrott.

Länsstyrelserna har fortfarande viss kompetens för krishantering. Information om jordbrukens behov och förmågor ligger närmare lantbruksavdelningen, vilket gör att det kan vara utmanande att snabbt skapa lägesbilder för den veterinära verksamheten i en kris.

Veterinärer har traditionellt sett haft ett samhällsuppdrag i livsmedelsförsörjningen, medan sällskapsdjuren varit nedprioriterat. Samtidigt har primärproduktionen koncentrerats till färre, större besättningar och få slakterier, vilket ökar sårbarheten vid störningar. Det är svårt att upprätthålla djurskydd och livsmedelssäkerhet om logistik, läkemedelstillgång eller officiell kontroll inte fungerar. Enskilda aktörer kommer att behöva göra avsteg från gällande regler om det krävs för att upprätthålla ett gott djurskydd eller en tillräcklig livsmedelsförsörjning.

Det kommer att behövas fler veterinärer i fält som kan arbeta utan laboratoriestöd och som behärskar enkla metoder. Det finns också behov av folkbildning om grundläggande livsmedelshantering och förvaring, såsom konservering, saltning, eller ”ägg i glas”.

Det finns ett behov av att återskapa en veterinär beredskap med uppdaterade register, planering för el- och logistikbortfall, författningsberedskap i livsmedelskedjan, förstärkt fältkompetens med enkla metoder samt ökad självförsörjning.

5.7.6 Distriktsveterinärerna

DV är en affärsdrivande del av Jordbruksverket och verkar på en konkurrensutsatt marknad där huvuddelen av kostnaderna ska täckas genom intäkter från uppdrag. DV har ett samhällsuppdrag att tillhandahålla tjänster dygnet runt för alla djurslag, inklusive smittskyddsinsatser.

Att vara en statlig affärsdriven verksamhet är komplext. DV behöver täcka sina kostnader och samtidigt respektera samhällsuppdraget och konkurrensneutraliteten. Efter en överenskommelse 1995 etablerar sig DV endast där ingen motsvarande 24/7-verksamhet finns. När privata aktörer lägger ned jourverksamhet får DV i uppdrag av Jordbruksverket att fylla luckan. Under ett antal år har det varit stor konkurrens om arbetskraft.

DV fungerar sedan länge även som en ”krisorganisation”. Vid utbrott av exempelvis fågelinfluensa, salmonella eller afrikansk svinpest har insatsgrupper snabbt mobiliserats under ledning av särskilda insatschefer. I något fall har det rört sig om upp till 50 veterinärer inom ett dygn. DVs kultur präglas av flexibilitet eftersom det är viktigt att snabbt kunna ställa om

från rutinverksamhet till storskalig smittbekämpning. DV arbetar med övningar, framförallt för krishantering. DV får även praktisk övning genom att hantera verkliga kriser.

Avseende Jordbruksverkets och Livsmedelsverkets utredning om personalförsörjningen för veterinär beredskap, anser DV att befintliga resurser räcker långt. I den mån det behövs, kommer en prioritering inom den befintliga verksamheten att kunna genomföras. Organisationen har vana och kunskap att ställa om verksamheten utifrån de behov som kan uppstå. Privata smådjurskliniker kan behöva ta ett större ansvar för den veterinära verksamhet som inte betraktas som samhällsviktig.

5.7.7 Gård & Djurhälsan

Gård & Djurhälsan ägs av Svenska Köttföretagen, Sveriges Grisföretagare, Sveriges Nötköttsproducenter och Svenska Fåravelsförbundet. Företaget kontrolleras av de åtta största slakterierna via Svenska Köttföretagen. Verksamheten består av rådgivning avseende gris-, får- och nötköttsproduktion med veterinärmedicinsk inriktning mot djurhälsa, smittskydd och livsmedelssäkerhet. Gård & Djurhälsan har kontor från Skåne till Uppland samt enstaka personer längre från kontoren.

Gård & Djurhälsan ser flera utmaningar med Sveriges beredskapsplanering kopplad till livsmedelsproduktion och djurhållning, inte minst eftersom djurhållare avvecklar sina verksamheter och kvarvarande livsmedelsproduktion blir alltmer storskalig på färre platser.

Veterinärförsörjningen bedöms som tillräcklig för nuvarande behov, där Gård & Djurhälsan, DV och Växa spelar centrala roller. Myndigheternas bedömning att det behövs knappt 500 veterinärer för produktionsdjuren är rimlig eftersom det effektiva antalet personer som arbetar med dessa idag är ungefär hälften så många. Det veterinära arbetet kan också förändras för att använda befintliga resurser bättre, exempelvis genom digitala verktyg.

Den största sårbarheten är foderförsörjning. De flesta stora produktionsanläggningarna i Sverige har endast ett veckolager och är beroende av dagliga leveranser. Raffinerat foder krävs, ofta med proteinrika tillsatser som inte produceras i Sverige. Importberoendet av soja medför att livsmedelsproduktionen är sårbar för minskad utrikeshandel. Även drivmedelsförsörjning är kritisk, där de befintliga lagren av diesel inte räcker i ett långvarigt krisläge.

Enligt Gård & Djurhälsan har Jordbruksverket tidigare diskuterat att enbart nötköttsproduktionen är att räkna med i kris eller vid höjd beredskap eftersom övrig köttproduktion är känslig för störningar. Nötköttsproduktionen är mer utspridd och har bättre förutsättningar eftersom djuren kräver mindre externa insatser.

Även om primärproduktionen av djur skulle fungera, finns det en stor koncentrationsrisk hos de centraliserade slakterierna. De stora slakteriföretagen har ett fåtal anläggningar i framförallt södra Sverige och respektive anläggning är ofta djurslagsspecifik.

Kopplat till slakterierna finns ett omfattande logistikbehov som i huvudsak går i nord-/sydlig riktning. Även i fredstid är det känsligt för störningar. Exempelvis innebär Postnords

nyligen genomförda avveckling av flygfrakt ett problem för leveranser av dagsfärsk galt-sperma vilket är avgörande för avelsarbetet.

Sammantaget menar Gård & Djurhälsan att storskalig och centraliserad djurhållning och livsmedelsproduktion i fredstid är utmanande att hålla igång i ett längre krisscenario utan omfattande anpassningar. Idisslande djur som får och nötkreatur klarar sig bättre under enklare förhållanden medan grisar och kycklingar är helt beroende av inomhusmiljö och specialiserat foder. Det handlar dock i första hand inte om djurhälsofrågor utan snarare om möjligheten att upprätthålla livsmedelsproduktion i tillräcklig omfattning.

5.7.8 Växa

Växa Sverige är en medlemsägd ekonomisk förening som samlar landets mjölk- och kött-producenter. Växa tillhandahåller rådgivning och service till medlemmarna, inriktat på förebyggande djurhälsovård såsom Kokontrollen, avel och semin, foder och ekonomi. Växa har ungefär 6 000 medlemmar vilket utgör den stora majoriteten av både mjölk- och köttproducenter. Medlemmarna har utmaningar även i fredstid som kan komma att förstärkas i ett beredskapsläge, såsom svag lönsamhet.

Mjölproduktion i norra Sverige är känslig då det enbart finns ett större mejeri norr om Stockholm. Mejeriet slogs ut av en cyberattack 2024 och mjölken var tvungen att transporteras långa sträckor söderut. Verksamheten återupptogs efter ett par dagar men var inte helt återställd förrän efter ett halvår.

En fortsatt centralisering och nedläggning av gårdar i norr försvagar motståndskraften vid kris eller krig. Robustheten ökar om det finns en god produktionsbas. Om antalet gårdar minskar blir logistiken för såväl mjölktransporter som slakt svårare, något som kan hota kontinuiteten i livsmedelsproduktionen.

Personalförsörjningen i produktionen lyfts fram som en av de mest kritiska faktorerna för livsmedelsberedskapen. Utan djurskötare stannar produktionen snabbt. En hög andel av medarbetarna på gårdarna är utländsk, vilket medför att svårigheter att resa kan drabba produktionen. Det är inte möjligt att med kort varsel ta in ovan arbetskraft för att ersätta bortfall eftersom arbetet är fysiskt ansträngande och kräver teknisk kompetens. Pandemin gav en för-
aning av problemet, då restriktioner hindrade säsongarbetare. Växa betonar att personal på gårdarna behöver prioriteras och inte flyttas till andra uppgifter i höjd beredskap.

Elförsörjning och tillgång till diesel är också viktig för att upprätthålla produktion och djurhälsa. Djuren kan klara sig utan tillgång till kraftfoder, även om det leder till sänkt produktion.

Växa är delägare i det företag som ansvarar för avelsprogram och produktion av semindoser för nötkreatur. Avelsmålen avseende bättre djurhälsa gynnar beredskapen, då friskare och mer hållbara djur bättre kan motstå påfrestningar och kräver mindre externa insat svaror. Majoriteten av svenska mjölkgårdar är beroende av semindoser.

Utöver sina ordinarie tjänster fungerar Växa som stöd för medlemmarna vid akuta kriser. Organisationen har väl etablerade kommunikationskanaler för snabb kontakt med gårdarna

vilket gör det möjligt att nå ut med information eller samordning när något händer. Växa och LRF har lokala omsorgsgrupper redo att rycka in om en gård drabbas av exempelvis brand. Lösningar kan inkludera att hitta tillfälliga stallplatser eller organisera flytt till andra gårdar. Det informella grannstödet fungerar oftast mycket bra eftersom lantbrukare i närområdet hjälper varandra och är duktiga problemlösare. Föreningen kan bistå med struktur och identifiera om det behövs särskilt kompetens.

Eventuell beredskapslagring av insatsvaror som djurfoder är ett politiskt beslut. Det politiska påverkansarbetet, både nationellt och gentemot EU, sker genom LRF medan Växas roll är att hantera genomförandet av de politiska besluten.

Regelbördan för djurhållare är i dagsläget tung. En mjölkbonde har att förhålla sig till mer än 600 regler och kontrollpunkter. Det är viktigt att förenkla regelverket och minska administration både för produktivitet i fredstid, för ökad robusthet, och för att kunna föryngra lantbrukssektorn. Växa försöker öka den administrativa servicen så djurhållarna får möjlighet att fokusera på sin kärnverksamhet.

5.7.9 Nöt- och lammuppfödare

På gården producerar en familj ekologiskt nötkött med 120 Hereford och lammkött med knappt 400 får. Totalt brukas 120 hektar mark för beten och hö/ensilage. Gården har också en gårdsbutik vilket ökar förädlingsvärdet genom försäljning av egenproducerat kött. Det finns fyra mindre städer inom en halvtimmes resa med bil.

Djuren föds upp extensivt och går i naturbeteslagar under stora delar av året. Djuren är installade i lösdrift under vinterhalvåret. Gården är under normala omständigheter nästan självförsörjande. Vitaminer, mineraler och salt köps externt. För fåren köps även en mindre mängd kraftfoder in. Fåren skulle klara sig utan kraftfodret men växa långsammare.

Gården sköter själv förnyelsen av besättningarna och är därför inte akut beroende av externa avelsdjur, förutom enstaka tjur- respektive bagginköp vartannat år. Däremot finns ett beroende av extern slakt. Om slakten inte fungerar kan djuren under en begränsad tid gå kvar på gården även om det inte är optimalt för produktionen och risk för överbeläggning. Gården skulle med hjälp av grannar kunna hantera slakten själva, även om det är en utmaning med besiktning och distribution av köttet, samt att kyla eller frysa det.

Genom den extensiva produktionen är djurhälsan i grunden god och det finns därför inget större veterinärbehov. Gården har kontakt med veterinär mindre än en gång per månad. Anledning till veterinärbesök är att kastrera tjurkalvar två gånger på våren, att hjälpa till vid enstaka svåra förlossningar samt antibiotikabehandling.

Efter stormen Gudrun 2005 var gården utan elförsörjning några dagar men lånade traktoraggregat för att hantera utfodring, vatten och utgödsling. Lösningen fungerade eftersom det fanns tillräckligt med diesel. Erfarenheterna medförde att ett eget reservkraftaggregat anskaffades. Torrsmåren 2018 och 2023 medförde begränsad fodertillgång, både på utebetet och i skördarna för vinterhalvårets utfodring. Det råkar finnas möjlighet att skörda även från

granngårdar vilket löste den omedelbara krisen. Djuren var magrare än normalt och växte inte i normal takt. Tack vare borrade brunnar uppstod inte någon vattenbrist.

Tillgång till diesel är den mest avgörande faktorn för djurhälsan och produktionen. Det finns en dieseltank på två kubikmeter som fylls ungefär tre gånger per år. Diesel ger möjlighet att lösa problem som uppstår med exempelvis elförsörjning, transporter eller slakt. Robustheten skulle öka om staten bär kostnaden för att beredskapslagra minst en årsförbrukning av diesel på gården. Gården har inte ekonomiska förutsättningar att på egen hand ta det ansvaret för samhällets räkning.

Gårdens verksamhet har, i likhet med de flesta djurhållare, små ekonomiska marginaler. Det innebär att vid en störning som medför intäktsbortfall kommer ekonomin snabbt att bli lidande. För att säkra en god djurhälsa och livsmedelsproduktion behöver staten med kort varsel kunna erbjuda nödfinansiering och kriskrediter. Det kan även vara nödvändigt att förse verksamheten med kontanta medel om de elektroniska betalsystemen inte fungerar. Behovet av finansiering minskar ju större beredskapslager som förlagts till gården i förväg.

De insatsvaror som skulle öka robustheten, gynna produktionen och medföra en fortsatt god djurhälsa under kris eller krig sammanfattas i Tabell 5. Om dessa finns tillgängliga, har tillgång till veterinär mindre betydelse eftersom djurhälsan kan hållas fortsatt hög.

Tabell 5 - Insatsvaror där lokal beredskapslagring kan öka livsmedelsförsörjningens robusthet
Källa: Intervju med nöt- och lammköttproducent

Kritiska insatsvaror
• Diesel • Läkemedel (antibiotika, smärtlindring, vaccin) • Balplast för vinterfoder • Kraftfoder • Vitaminer, mineraler och salt

Gården använder inte ViLA eftersom veterinärbehovet i normala fall är lågt. ViLA kan medföra förbättringar avseende läkemedelstillgången även om det är ett relativt litet lager som får hållas. ViLA täcker ganska få av de situationer som uppstår och är administrativt tungt.

Gården är med i Växa men har liten kontakt och rådgivning. LRF är inte särskilt aktiva i bygden. Det har hittills inte funnits någon kommunikation från branschorgan eller myndigheter avseende beredskapsfrågor annat än MSB:s gula broschyr. Det arbete som görs handlar om att hitta praktiska lösningar på störningar och händelser tillsammans i lösa nätverk av djurhållare inom några mils avstånd.

Ägarna anger att bönder i allmänhet är mycket vana och kompetenta att lösa problem och att goda grannar spelar stor roll för krishanteringen. I en kris eller vid krig kommer det att vara svårt att följa alla fredstida regler om det riskerar att antingen inverka negativt på djurens välfärd, försörjningen eller livsmedelsförsörjningen.

5.7.10 Grisuppfödare

Grisproduktionen är familjeägd. Gården levererar slaktgrisar till Scans slakteri i Kristianstad och samverkar med både slakteri och kultingleverantör för att flödet ska optimeras. Årsproduktionen är knappt 10 000 grisar fördelat på drygt 3 omgångar per år, vilket är något större än en genomsnittlig grisproducent.

Gården köper in kultingar som väger cirka trettio kilogram när de är knappt tre månader. De föds upp under femton veckor till dess de väger cirka 94 kilogram. Om grisarna som skickas till slakt är alltför stora passar de inte in i slakteriets produktionslinje vilket medför manuellt arbete och så låg ersättning att de inte blir något värda. Även leveransen av kultingar måste följa planen för att flödet i produktionen ska upprätthållas. Det är därför viktigt att både inleveranser och avhämtning sker enligt plan.

Gården är i stor utsträckning självförsörjande. På åkermarken odlas den spannmål som föder grisarna. Gården har en egen kvarn för foderberedningen. Grisarna får proteintillskott från rapskaka samt drank från ett destilleri. Det är ett medvetet val att undvika soja eftersom det gör produktionen mer hållbar och undviker internationella transporter. Grisarna uppskattar inte förändring och en ändrad diet, även om den är näringsriktig, kan leda till stress och svansbitning. Därför är det bra för djurhälsan att kontrollera så mycket som möjligt av foderkedjan.

Verksamheten på den ena gården har en biogasanläggning som ger tillräcklig energi för eget bruk. Den andra gården är beroende av extern elkraft med ett traktordrivet elaggregat som reservkraft.

Stallarna är indelade i åtta avdelningar som går omlott. Innan insättningen av nya kultingar har stallarna tomställts och sanerats. Ett nytt mellangårdsavtal har med Scans hjälp just slutits med en grsigård i Värmland. Det räcker med en full djurtransportlastbil med släp för att leverera en insättning.

Eftersom grisarna är installade hela tiden de är på gården är både produktionen och djurvården beroende av elförsörjning för ventilation, utfodring och vattenförsörjning. Om ventilationen slutar fungera finns det viss möjlighet till självdrag. Om utfodringsanläggningen eller kvarnen inte fungerar kan det finnas möjlighet till torrutfodring under kortare tid. Det kräver dock en stor manuell insats.

Den torra sommaren 2018 orsakade missväxt. Gården lyckades hantera situationen även om tillväxten var långsammare och omfattningen på verksamheten drogs ned. Sedan dess finns ett beredskapstänk såtillvida att det finns extra lagerhållning av spannmål för att kunna klara en mild missväxt. För att ytterligare förstärka beredskapen har ansökan lämnats in till Jordbruksverket om medel för en större torkanläggning. Båda gårdarna har egna brunnar. Den ena gården har också anslutning till det kommunala vattennätet. Vattentillgången har hittills inte varit något problem ens under torra år.

Gården är med i ViLA och har en mycket god relation med sin veterinär. Genom ViLA kan ägarna själva administrera läkemedelsbehandlingar utifrån de indikationer som veterinären

satt upp. Veterinären kommer på regelbundna besök och följer upp behandlingarna. ViLA medger att gården får lagra två månaders förbrukning av läkemedel som ingår i programmet, inklusive vacciner, antibiotika och smärtstillande läkemedel. Ägarna anser att de har tillgång till de läkemedel de behöver. Gården har också kontakt med Gård & Djurhälsans rådgivning och har vid några tillfällen hört om åtgärder som ökar beredskapen, exempelvis för att minska risken för afrikansk svinpest att smitta tamsvin.

Det som skulle kunna öka robustheten i produktionens beredskap är framförallt tillgång till diesel. Dieselpriiset bevakas så att större inköp sker när det är möjligt att få rimliga villkor. Staten borde ge förutsättningar så att mer diesel kan beredskapslagras hos djurhållarna.

5.7.11 Privat smådjursklinik

Smådjurskliniken är en liten, privatägd veterinärklinik med omkring tio anställda. Kliniken som är inriktad på hund och katt är öppen alla dagar i veckan. Personalen består av en veterinär samt annan personal som tillsammans täcker klinikens öppettider. Kliniken är beroende av att den enda veterinären arbetar på kliniken.

Klinikens drift är känslig för störningar avseende el, vatten, läkemedel och sjukvårdsmaterial. Det finns inget reservkraftaggregat, vilket innebär att ett strömavbrott skulle omöjliggöra användning av röntgen, tandvårdsutrustning, tvätt, autoklav och laboratoriet. Även kylförvaring av vacciner påverkas. Försörjningen bygger på just-in-time-leveranser och små lager då det anses tillräckligt och det är svårare och olönsamt att hålla större lager.

Vid externa störningar kan bristsituationer uppstå. Under pandemin styrdes användningen av narkosmedel till human vård, vilket ledde till att alternativa läkemedel behövde användas. Brist på läkemedel eller engångsmaterial märks snabbt. I en nödsituation kan det vara möjligt att öka tillgången genom att frångå rutiner såsom hållbarhetsdatum och engångsanvändning. Det finns färsk erfarenhet av att ransonera förbrukningsvaror såsom natriumklorid och det finns goda lokalförutsättningar som underlättar anpassning till smittskyddsrestriktioner. Om grundläggande infrastruktur fungerar kommer kliniken kunna fortsätta verksamheten.

Om veterinärerna styrs om mot livsmedelsproduktion skulle djurägarna bli upprörda eftersom de förväntar sig omvårdnad av sina smådjur. Gapet mellan förväntningar och prioriteringar riskerar bli bekymmersamt. När det gäller möjligheter att bidra till beredskapsuppbyggnaden, ser kliniken behov av reservkraft och att öka läkemedelslagret. Det skulle även minska konkurrensen om begränsade resurser på samhällsnivå i en krissituation.

Kliniken har möjlighet att styra verksamheten mot tidskritisk vård, så som redan sker i semestertider. Det skapar utrymme att avlasta samhällsviktig veterinärverksamhet. Det finns även personal som har produktionsdjurskompetens som skulle kunna anvisas till andra roller. Det skulle dock kunna medföra att verksamheten vid smådjurskliniken behöver läggas ned.

6. Utvärdering av beredskapsplaneringen

Detta avsnitt utvärderar beredskapen enligt de tre ramverken och intervjuerna.

6.1 Beredskapsplanering enligt "Whole-of-society approach"

Totalförsvarsidén innebär att militära och civila resurser samverkar. Tabell 7 utgör en bedömning av hur väl totalförsvaret aktiverats utifrån beskrivningarna i avsnitt 3-5. Intressenterna som inkluderas är de som omfattas av totalförsvaret enligt avsnitt 3.10. Till dessa har fogats den politiska sektorn. Offentliga aktörer har delats upp på beredskapsmyndigheter och övriga myndigheter. Näringslivet har delats upp så att djurhälsopersonal utvärderas separat.

För varje intressenttyp ges ett kort urval av iakttagelser och en egen bedömning, dels i ord och dels illustrerad med 1 2 3 4 5. Skalan baseras på Tabell 6 eftersom det inte finns några etablerade bedömningskriterier för hur beredskapsläget enligt whole-of-society approach bör utvärderas. Skalan utgår dels från styrning, dels från genomförande av åtgärder.

Tabell 6 - Bedömningsskala för "whole-of-society approach"

Bedömning	Indikationer
5 Utmärkt	Intressentgruppen har genomfört alla rimliga beredskapshöjande åtgärder
4 God	Intressentgruppen har genomfört många beredskapshöjande åtgärder
3 Utvecklingsbar	Det finns styrning som medför att intressentgruppen deltar i civil beredskap eller Det finns gott om exempel att intressentgruppen deltar i civil beredskap
2 Bristande	Det saknas styrning som medför att intressentgruppen deltar i civil beredskap eller Det finns få exempel att intressentgruppen deltar i civil beredskap
1 Saknas	Det saknas styrning som medför att intressentgruppen deltar i civil beredskap och Det finns få exempel att intressentgruppen deltar i den civila beredskapen

Skalan innebär att en intressentgrupp kan uppnå en hög bedömning enbart om beredskapshöjande åtgärder har genomförts. Det är dock möjligt att uppnå en "medelgod" beredskapsnivå om det finns styrning som medför att intressentgruppen ska delta i den civila beredskapen, även om åtgärderna ännu inte hunnit genomföras.

Bedömningen utgår från ett holistiskt perspektiv där även stödjande förmågor kan ingå för att avgöra om den veterinära verksamheten kan fungera, snarare än en strikt bedömning av den veterinära beredskapens egen beredskap i det fall angränsande beredskapssektorer fungerar.

Tabell 7 - Beredskapsläget för veterinär verksamhet enligt "whole-of-society approach"

Källa: Egen analys och bedömning

Intressent	Iakttagelser	Bedömning
Politiken 4	- Bred politisk enighet om inriktningen och att totalförsvaret är statens viktigaste uppgift - Totalförsvarsbeslut 2025-2030 och Nato-överenskommelsen kan öka finansieringen - Låg författningsmässig förändringstakt - Begränsad central samordning	- Högt, men sent väckt, intresse - Bristande genomförandekraft - Veterinär verksamhet inte prioriterad
Beredskapsmyndigheter 3	- Gedigna utredningar - Låg genomförandegrad och få exempel på tät samverkan mellan beredskapssektorer, mellan beredskapsmyndigheter, och näringslivet - Låg förekomst av beredskapsplaner - Otillräckliga planeringsförutsättningar - Efterlyser tydliga roller och ansvar - Avsaknad av central "projektledning"	- Saknar uthållig finansiering för genomförande av föreslagna åtgärder - Stor andel av kritiska faktorer kontrolleras från andra beredskapssektorer - Behöver öka samverkan med andra myndigheter samt näringsliv
Övriga myndigheter 1	Få exempel på uppdrag som medför att uppbyggnaden av totalförsvaret hos beredskapsmyndigheterna underlättas	Otillräcklig involvering, jmför Försvarsmaktens "Allt och alla"-inriktning
Djurhälso-personal 3	- Kompetenta och lösningsorienterade - Veterinärer hos myndigheter involverade, men inte största delen av privata verksamheter - Oklar plikttyp och förstärkningsmöjligheter	- Övning, utbildning och samverkan kan förbättras - Avsaknad av krav och förväntningar på privata verksamheter
Näringslivet, inkl. djurhållare 2	- Myndighetsföreträdare anger dessa vara kompetenta och lösningsorienterade - Efterlyser involvering	Nationell långbänk avseende K-företag (generellt)
Frivilliga 3	Frivilliga försvarsorganisationer utsedda (såsom Blå Stjärnan)	Struktur finns men är inte krigsplacerade
Enskilda 2	"Om krisen eller kriget kommer" uppmärksammas - Erfarenheter från pandemin	- Variation i beredskapsmognad - Sällskapsdjur utan vård kan påverka försvarsviljan

Sannolikt har de politiska intressenterna högst beredskapsmognad. Övriga intressenter har dock inte getts förutsättningar att ta sitt ansvar, bland annat genom otydlighet, avsaknad av krav och bristande finansiering. Den sammantagna bedömningen är att den veterinära beredskapen i det större sammanhanget är otillräcklig.

6.2 Beredskapsplanering enligt ”Resilience engineering”

Ramverket används för att utvärdera organisationsplanerna för veterinär verksamhet som länsstyrelserna ska upprätta, dels enligt det krav som återfinns i nuvarande Krigsveterinärförordning (avsnitt 3.3.2), dels enligt Jordbruksverkets krav (avsnitt 5.2.1). Kraven utvärderas mot de fyra förmågor som Safety-II kräver (avsnitt 2.4.2). Bedömningen summeras i Tabell 8.

Tabell 8 - Länsstyrelsernas organisationsplaner enligt Safety-II
Källa: Egen analys och bedömning

Förmåga	Krigsveterinärförordningen	Jordbruksverkets krav
Förutse störningar	• Saknas	• Sårbarheter och gränssättande faktorer
Övervaka kritiska faktorer som kan påverka veterinär verksamhet	• Saknas	• Saknas, avseende faktorer hos primärproducenterna som påverkar behovet av veterinär verksamhet
Hantera störningar	• Indelning i veterinärdistrikt, stationeringsort, nämnder, laboratorier, apotek, livsmedelskontroller och övriga anordningar	• Resurser för att bedriva verksamhet • Prioritering och omfördelning • Kommunikation och ledning
Lära av händelser	• Saknas	• Saknas

Jämförelsen mellan de två kravställningarna visar tydliga skillnader. Krigsveterinärförordningen ställer krav på organisatorisk struktur men saknar dynamik avseende händelser som inträffar. Det finns inget krav på omvärldsbevakning eller monitorering av kritiska faktorer. Dessutom speglas en tid då staten direkt kontrollerade samtliga resurser och inte var beroende av näringslivet. Det saknas även krav på vidareutveckling av planerna.

Jordbruksverkets förslag på uppdaterade krav från 2022 (avsnitt 5.2.1) är mer dynamiska då det finns krav på kartläggning av sårbarheter och gränssättande faktorer. Däremot finns inte krav på övervakning av dessa eller återkoppling från tidigare händelser. Av avsnitt 3.3.2 framgår att länsstyrelserna inte har tillgång till information om sårbarheter eller beroenden hos de som använder veterinära tjänster. Det riskerar medföra att sårbarhetsanalysen blir grund och att det blir svårare att snabbt ta fram lägesbilder vid störningar jämfört med om informationen avseende primärproducenternas förutsättningar redan var känd och registrerad.

I båda fallen saknas dels en målsättning för planerna, dels att verksamheten hos djurhållare eller livsmedelsindustrin inte nämns, vilket gör det svårare att upprätta användbara planer.

Det är också tveksamt om kraven på planerna bör fastslås av riksdagen. Det kan vara bättre att delegera utformningen så att Jordbruksverket har möjlighet att förändra kravställningen i takt med att omvärlden och förutsättningarna förändras.

6.3 Beredskapsplanering enligt ”One Health”

One Health innebär ett integrerat synsätt och åtgärder avseende människor, djur och miljö enligt avsnitt 2.4.3. Veterinär verksamhet tryggar livsmedelsförsörjningen och bidrar till smittskydd. Det är därför rimligt att veterinär beredskap i vissa delar anses vara samhälls-viktig.

Det finns några områden där One Health märks. Bland annat har myndigheter från flera beredskapssektorer bildat en samverkansgrupp för att öka samarbetet avseende djur- och humanmedicin genom återkommande diskussionsmöten och gemensamma övningar. Ett annat initiativ är att SVA, Folkhälsomyndigheten, Livsmedelsverket och FOI samordnar verksamhet avseende laborierkapacitet (avsnitt 4.2.3). Myndigheterna har liknande behov och mobila laboratorier kan tjäna flera beredskapssektorer oavsett. Ytterligare ett exempel är att det 2026 finns uppdrag på att utreda gemensam läkemedelsförsörjning för djurvård och humanvård

Samtidigt finns det exempel på att One Health-inriktningen kan förbättras. MSB har delat ansvaret för veterinär beredskap i två olika beredskapssektorer, exempelvis genom att ansvaret för läkemedelsförsörjning för djur återfinns i beredskapssektorn för human vård, hälsa och omsorg. Det saknas en prioriteringsordning mellan djur och människor (avsnitt 4.1). Konflikter kan också uppstå på fler områden vilket indikerar att One Health-perspektivet inte tillämpats.

Ett annat exempel där One Health inte beaktats är att vård av sällskapsdjur exkluderats från samhällsviktig veterinär verksamhet. Det finns etiska och moraliska betänkligheter, men går också att ifrågasätta utifrån hur brister i skyddet av sällskapsdjur kommer att påverka försvarsviljan hos allmänheten. Jordbruksverkets anser dock att vård av sällskapsdjur kan vara totalförsvarsviktig för att upprätthålla försvarsviljan.

En avslutande notering är att miljödimensionen i One Health har låg täckning. Sverige är importberoende av diesel och gödningsmedel. Situationen skulle förbättras av tillgång till inhemsk biodiesel och återvinning av kväve, kalium och fosfat från avloppsvatten. Det innebär både minskad miljöpåverkan i fredstid och ökar självförsörjningsgraden i kris.

Det finns betydande förbättringspotential avseende One Health i beredskapsplaneringen.

6.4 Sammanfattning av ramverksanalyserna

De tre ramverken används för att bedöma den veterinära beredskapen från olika perspektiv. Whole-of-society används för en bedömning av hur mogna de olika intressenterna är, resilience engineering används för att bedöma myndigheternas egen beredskapsplanering på en övergripande nivå, och OneHealth används för att bedöma vilka aspekter som beaktas i beredskapsplaneringen. Samtliga tre ramverk påvisar att det finns en betydande förbättringspotential.

6.5 Triangulering av intervjuer och skriftligt material

Avsnitt 5.7 sammanfattar intervjuer med intressenter av beredskapsplaneringen. Detta avsnitt utvärderar kort hur respondenternas uppfattning stämmer överens med det offentliga material som täcker respektive huvudtema.

6.5.1 Utvärdering av intervjutemat styrning

Styrningsfrågor avser lagstiftning, fullmaktslagar och planering (avsnitt 3.3), ansvar, principer, roller och planeringsinriktning (avsnitt 3.5-3.7) samt samverkan mellan myndigheter och med näringslivet (avsnitt 3.12).

Länsstyrelserna, Jordbruksverket och Livsmedelsverket är överens om att Krigsveterinärförordningen är föråldrad och behöver uppdateras. Det framgår av bland annat länsstyrelsernas (avsnitt 5.7.4 och 5.2) och Jordbruksverket (avsnitt 5.7.1) uppfattning.

Riksrevisionen har påtalat behovet av bättre styrning (avsnitt 5.1). Samma behov ser både länsstyrelsens (avsnitt 5.7.4) och Jordbruksverkets representanter (avsnitt 5.7.1). Den övergripande planeringsinriktningen är inte tillräcklig, och länsstyrelsen ser en risk för otydlighet även med en uppdaterad lagstiftning. Båda myndigheterna ser också ett behov av lagstiftning som är tillräckligt flexibel för att hantera kris och krig, framförallt genom ökat beslutsmandat till lokal nivå.

Riksrevisionen har uppmärksammat bristande samverkan i beredskapsfrågor mellan myndigheter och mellan myndigheter och näringsliv och anger att beredskapsarbetet fokuserat på myndigheternas egen verksamhet (avsnitt 5.1). Riksrevisionens bedömning motsägs inte av intervjuerna med varken länsstyrelsens (avsnitt 5.7.4), Jordbruksverkets (avsnitt 5.7.1), Växas (avsnitt 5.7.8), Gård & Djurhälsans (avsnitt 5.7.7), DVs (avsnitt 5.7.6), smådjurskliniken (avsnitt 5.7.11) eller uppfödarnas representanter (avsnitt 5.7.9 och 5.7.10). Livsmedelsverket respektive Jordbruksverket är enligt personalförsörjningsutredningen (avsnitt 4.2.1) trygga i sin förmåga att hantera en stor del av produktionsdjurens hälsovård inom ramen för befintlig organisation genom omprioritering. Däremot behöver samverkan ske med näringslivet för att säkerställa samtliga förmågor som krävs inom den samhällsviktiga djursjukvården.

En styrningsparameter, som framförallt Växas (avsnitt 5.7.8), Gård & Djurhälsans (avsnitt 5.7.7), och djurhållarnas representanter (avsnitt 5.7.9 och 5.7.10) framhåller är att det behöver finnas ett livskraftigt jordbruk och förutsättningar för livsmedelsproduktion. Det har också belysts av myndigheterna avseende den svenska livsmedelsproduktionens struktur (avsnitt 3.9.3). Den eventuella skillnad som kan föreligga är att de intressenter som är inblandade i livsmedelskedjan är tydligare i att uttrycka behovet av att värna de förmågor som fortfarande återstår. Möjligtvis beror skillnaden på att detta är en politisk fråga.

6.5.2 Utvärdering av intervjutemat förutsättningar för god djurhälsa

Myndigheternas beskrivning av förutsättningar för god djurhälsa återfinns framförallt i avsnitt 4.2 och 5.4. Det är dels frågan om förutsättningar för att bedriva veterinär verksamhet, såsom

tillgång till läkemedel och diagnostik, dels om förutsättningarna för en fungerande infrastruktur för att minska behovet av veterinära insatser.

Respondenterna i intervjuerna, förutom DV som inte berör frågan, instämmer med myndigheternas bedömningar om vikten av en fungerande infrastruktur för att kunna upprätthålla en god djurhälsa och därmed minska behovet av veterinära insatser. Det handlar främst om energiförsörjning och kritiska insatsvaror i djurhållningen, men också oro för centraliserad och störningskänslig livsmedelsförädling. Det bör noteras att myndigheternas planering framförallt avser ett snävare perspektiv på den direkt berörda veterinära verksamheten, medan det från exempelvis djurhållarnas perspektiv är mer relevant att bedöma beredskapsläget utifrån det kompensatoriska behovet av veterinär verksamhet om andra sektorer inte fungerar.

DV anger att det finns goda möjligheter att prioritera ned sällskapsdjuren till förmån för produktionsdjuren. Smådjurskliniken anger att privata aktörer kan öka mottagandet av sällskapsdjur men anger att det kräver tillgång till en fungerande infrastruktur och läkemedelsförsörjning, något som kan vara svårt att uppnå om sällskapsdjur inte ses som samhällsviktig veterinär verksamhet.

Samtliga respondenter instämmer också med myndigheternas bedömning av vikten av beredskapslagring. Det finns en gradskillnad i vilka insatsvaror respondenterna anser ska lagrhållas. Även om läkemedel också finns med på djurhållarnas lista över kritiska insatsvaror, är det diesel som står högst. Växa och Gård & Djurhälsan ligger nära djurhållarna medan exempelvis Jordbruksverket nämner frågeställningen men i utredningar hänvisar till andra beredskapssektors ansvar. En gemensam fråga hos djurhållarna och Växa är stöd för en lokal beredskapslagring.

6.5.3 Utvärdering av intervjutemat personalförsörjning

Personalförsörjning har främst berörts i samband med bedömningen av behov och tillgång till veterinär personal (avsnitt 4.2.1), sårbarheter i animalieproduktionens livsmedelsförädling (5.4.2) samt förstärkningsmöjligheter (5.6).

Jordbruksverket (avsnitt 5.7.1), DV (avsnitt 5.7.6), Växa (avsnitt 5.7.8) och Gård & Djurhälsan (avsnitt 5.7.7) anser att personalförsörjningen kan lösas genom möjlighet till omprioritering inom befintlig verksamhet. Däremot behöver det också finnas möjlighet att samordna resurserna mellan myndigheter och näringsliv. Av remissvaren på personalförsörjningsutredningen som avlämnats av länsstyrelserna förordar många civilplikt istället för allmän tjänsteplikt (avsnitt 3.11.3). Den privata smådjurskliniken (avsnitt 5.7.11) uttrycker oro för risken att klinikens enda veterinär ska placeras i annan verksamhet med påföljd att klinikens verksamhet måste upphöra.

7. Rekommendationer

Detta avsnitt innehåller normativa åsikter om beredskapsläget.

Beredskapen i den veterinära verksamheten är låg. Det saknas förutsättningar för planering, det saknas samverkan, och angelägna åtgärder har inte genomförts. Det finns bra utredningar och rapporter men verktygen för att realisera förslagen saknas. Fortsatt arbete måste inriktas på att genomföra föreslagna åtgärder.

Beredskap i veterinär verksamhet handlar i begränsad omfattning om åtgärder i veterinärverksamheten. Istället behövs säker försörjning av infrastruktur och insatsvaror, såsom drivmedel, utrikeshandel, transporter och betaltjänster. Dessa kan dock inte säkras av beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten. Beredskapsplaneringen behöver besvara frågan ”vad får det för konsekvenser att det inte finns tillgång till / diesel / foder / transporter / slakterier / personal / läkemedel etc, och hur löser vi det?”. Samordning med, och kravställning på, myndigheter i andra beredskapssektorer och på näringslivet blir avgörande.

Förslagen i utredningarna är sannolikt nödvändiga men inte tillräckliga. Hellre än ytterligare utredningar behöver dock åtgärderna genomföras, utvärderas och justeras vartefter.

7.1 Tid att gå från ord till handling

Riksrevisionen påpekade att beredskapsutvecklingen tagit fart först 2022. Inget tyder på att veterinär beredskap har kommit längre än civil beredskap i allmänhet.

I genomgången av beredskapsläget refereras en mängd högkvalitativa utredningar och rapporter om den civila beredskapen. Det har inte uppenbarats några stora ämnen som inte redan utretts. Däremot finns det få exempel på när utredningarna medfört skillnad i den civila beredskapen. Istället återkommer samma ämnen i nya utredningar.

Det gäller exempelvis konkurrensreglerna som tidigare angetts utgöra hinder för beredskapslagring eller hur näringslivet ska involveras i beredskapsplaneringen (avsnitt 3.10 och 3.13). Under 2026 anges att det finns uppdrag i myndigheternas regleringsbrev att påbörja arbetet med åtgärder för att säkra tillgång till läkemedel, förbrukningsmaterial och sjukvårdsprodukter för samhällsviktig djursjukvård.

I avvaktan på att EU:s inställning ändras i den riktning Niinistö föreslår, bör Sverige överväga att utmana EU:s regler i syfte att få en juridisk process att tydliggöra var gränsen går. I värsta fall ger det åtminstone argument för att EU:s regler behöver ändras. Finland, som lyder under samma EU-regelverk, har betydande beredskapslager. Om bara viljan finns kan Sverige tillämpa samma metoder som Finland gör.

7.2 Förslag på åtgärder för att utveckla beredskapen

I detta avsnitt redovisas åtta rekommendationer baserade på slutsatserna om den nuvarande beredskapsnivån för veterinär verksamhet. De är ordnade efter angelägenhetsgrad där den som står först är mest angelägen.

Angelägenheten speglar dock inte hur viktig åtgärden är. Till exempel är värnandet av den livsmedelsproduktion som finns kvar allra viktigast. Det är sannolikt den åtgärd som är svårast att genomföra eftersom den kräver ett annat synsätt inom EU, eller ett svenskt utträde ur EU, för att lyckas.

7.2.1 Utse en beredskapsgeneral

Trots att Sverige har en minister ansvarig för civilt försvar är styrningen och samordningen otillräcklig. MSB bör ta fram en generalplan för förmågeuppbyggnaden med tydliga tidsramar och leveranser. Arbetet bör därefter inriktas på återrapportering och uppföljning mot den övergripande planen. Samtidigt bör MSB uppdras att återkomma med detaljerade förslag på anpassningar i lagstiftningen så att hinder undanröjs.

7.2.2 Gör planeringsinriktningen användbar

Riksrevisionen påpekar att statens styrning har varit otydlig och att planeringsinriktningen behöver förbättras. I ett första steg bör myndigheter och näringsliv i varje beredskapssektor uttrycka vilka övergripande förutsättningar som behövs. Behoven bör hanteras av den sektorsansvariga myndigheten för att göra den övergripande inriktningen användbar. Dessutom behöver sektorerna sinsemellan samordna de detaljerade förutsättningarna.

För veterinär beredskap är sannolikt den övergripande frågan målet för verksamheten, såsom vilken funktionalitetsgrad som eftersträvas, hur länge beredskapsläget ska gälla, var störningen inträffar, vad den består av, vilka konsekvenser den får på viktiga insatsvaror, och hur stora avsteg från lagstiftningen som kan accepteras.

7.2.3 Samordning och samverkan mellan myndigheterna

Brist på styrning har medfört att myndigheterna har fokuserat på sin egen beredskap trots att totalförsvarsidén bygger på att de olika beredskapssektorerna ska samverka, både inom och mellan sektorerna. Det är svårt att se att samverkan mellan myndigheterna kommer att öka av egen kraft. En framgångsrik implementering kräver att det finns övergripande styrning mot samma mål.

7.2.4 Involvera näringslivet

Det framgår av intervjuerna i avsnitt 5 att flera av myndigheterna har gjort visst arbete för att förbereda ett höjt beredskapsläge. Riksrevisionen drog samma slutsats i sin rapport. De djurhållare som intervjuats har inte involverats i planeringen, vilket stöds av det skriftliga materialet. Även privata veterinärers perspektiv saknas.

Initiativet till involvering behöver komma från myndigheterna eftersom det är där beredskapskompetensen, resurserna och samordningsansvaret finns. Det är rimligt att anta att involveringsarbetet kommer att starta från en låg nivå med behov av uppbyggnad av både goda relationer och effektiva kommunikationskanaler. Utan dessa kommer myndighetsplaneringen inte avsevärt förbättra beredskapsläget.

Det är sannolikt möjligt att använda branschorganisationerna för viss kommunikation. Såsom intervjuerna med djurhållarna visade kan räckvidden i dessa kanaler vara begränsad. Det kan därför behövas direktkontakt mellan myndigheterna och berörda. Detsamma gäller för veterinär personal även om situationen är något mer lätthanterlig. Det stora flertalet av berörda veterinärer arbetar hos DV, Växa eller Gård & Djurhälsan, vilket gör dem enklare att nå än djurhållarna.

God beredskap kräver acceptans från berörda. Det är en rimlig utgångspunkt att acceptans bäst byggs genom inkludering.

7.2.5 Ge alla myndigheter tydliga uppdrag att stödja totalförsvarets uppbyggnad

Såsom framgick av avsnitt 3.13.1 spelar reglerna för EU:s inre marknad stor roll för möjligheterna till beredskapslagring. Varken Konkurrensverket eller Upphandlingsmyndigheten, som kanske är bäst lämpad att använda upphandlingslagstiftningen, har fått styrning att underlätta beredskapsuppbyggnaden. Försvarsmakten har en inriktning att snabbt bygga militär förmåga med en strategisk inriktning (avsnitt 3.1) som innebär att hela organisationen ska stödja förmågeuppbyggnaden. Totalförsvartanken gynnas av att även samhällets civila delar inriktas mot att stödja samma målsättning.

Samtliga regleringsbrev bör därför innehålla krav på att samtliga myndigheter ska stödja totalförsvarets uppbyggnad, inklusive redovisning av aktiviteter som genomförts och på vilket sätt de bidragit.

7.2.6 Slå vakt om den livsmedelsproduktion som finns kvar

Både Jordbruksverket och Livsmedelsverket påpekar obalanser mellan produktion och konsumtion av livsmedel i Sverige. Det finns fortfarande viss livsmedelsproduktion kvar i de flesta geografier även om förutsättningarna ser olika ut. Utan tillräckligt stor djurhållning kommer det heller inte att finnas underlag för veterinärer, vilket i sin tur ytterligare minskar möjligheterna för djurhållare att fortsätta verksamheten.

Det är svårt eller omöjligt att återställa den produktion som redan har försvunnit varför kompetens om jordbruk, djurhållning och livsmedelsförädling måste bibehållas. Därför är en diskussion om förutsättningarna för den svenska livsmedelsproduktionen avgörande. Förhandlingar om hur en ökad självförsörjningsgrad av beredskapsskäl ska kunna uppnås bör snarast inledas inom EU. Under tiden diskussionen om förändringar på EU-nivå pågår måste Sverige våga värna den lokala och småskaliga produktion som fortfarande finns kvar.

7.2.7 Öka författningsberedskapen

Författningsberedskap innebär att lagstiftningen redan i fredstid förbereds för kris eller krig genom möjlighet till delegation av beslut till lägre nivåer (avsnitt 3.3.3). Vid omfattande störningar som drabbar flera sektorer samtidigt uppstår risk för beslutsinfarkt. I ett sådant läge är det bättre att förbereda för lägre beslutsnivåer att fatta nödvändiga beslut på lokal nivå och spara den politiska nivån till de viktigaste besluten. Det medger också att de myndigheter som får ökade mandat kan utbilda sig, planera, och öva. Ett första steg bör vara att respektive myndighet föreslår områden för ökad delegation.

7.2.8 Modernisera plikttyperna

Jordbruksverkets och Livsmedelsverkets utredning av typen av totalförsvarsplikt för veterinärer (avsnitt 3.11) rekommenderar allmän tjänsteplikt. Det är svårt att förstå hur denna ska fungera. Den är främst avsedd att beordra personal att stanna på sin ordinarie arbetsplats vilket myndigheternas personal redan är via sitt anställningsavtal. Dessutom kan de som är anmälda arbetslösa tilldelas ny arbetsgivare. Anvisning kräver möjlighet att identifiera kompetensbehov och vem som har rätt erfarenhet, samt legala förutsättningar att kunna dirigera om personal. Dessa förutsättningar är sannolikt inte uppfyllda.

Även ersättningen för plikttyperna är otillräckligt hanterad. Allmän tjänsteplikt är avsedd för okvalificerade mängdtjänster med lönenivå angiven i kollektivavtal. Ersättning för civilplikt medför en alltför låg ersättning jämfört med normal lön.

Ett gemensamt problem är att veterinärer i stor utsträckning driver egna kliniker. Kliniker kan komma att behöva avveckla sin verksamhet utan kompensation till ägaren om veterinären inte längre får arbeta i verksamheten.

Varken allmän tjänsteplikt eller civilplikt framstår med nuvarande utformning som lämplig för veterinärer.

8. Reflektioner och utvärdering av arbetet

8.1 Arbetets inriktning

Arbetet är klart men det har inte gått i mål. Åtminstone inte i det ursprungliga målet.

Forskningsfrågorna är i stort oförändrade, men från början var tanken att undersöka hur de tidigare organisationsplanerna kan återanvändas. Krigsveterinärförordningen visade sig dock vara föråldrad med krav som fokuserade på struktur istället för sårbarheter, åtgärder och återkoppling. Nästa insikt var att beredskapen för veterinär verksamhet är underordnad systemets funktion, inklusive de förmågor som återfinns i angränsande beredskapssektorer. Därför inkluderades samverkan mellan myndigheter och mellan myndigheter och näringsliv. Under arbetets gång visade det sig också att myndigheter och utredningar varit produktiva i att beskriva lämpliga åtgärder för att öka beredskapen. Få av dem har genomförts eftersom verktygen saknats. Därför blev denna fråga arbetets viktigaste slutsats.

8.2 Olika referensramar

I diskussioner med myndighetsföreträdare har skillnaden i referensramar blivit tydlig. Syftet med beredskap är att samhället ska fungera tillräckligt väl även i tider av kris eller krig. Det finns dock skillnader mellan detta arbetes utgångspunkt och den gängse synen hos myndigheter om vad det innebär för bredden och djupet på det ansvar som åligger myndigheterna.

Myndigheter styrs av lagstiftning och regleringsbrev. Det medför att det enbart är det uppdrag som myndigheten tilldelats som ska utföras. Vid beredskapsplanering är det möjligt att argumentera för att denna ordning, om uppgiften inte är tillräckligt väl definierad, riskerar att lämna gap mellan det som behöver göras och det som beställts.

Ett exempel är att sårbarheter ska beaktas i planeringen. De avser dock inte primärproducenternas förutsättningar att hantera allvarliga störningar, exempelvis i vilken mån det finns tillgång till reservkraft vid ett elavbrott. Samtidigt är det möjligt att, utifrån intervjuerna med primärproducenterna i avsnitt 5.7.9 och 5.7.10, förstå att produktionen är beroende av insatsvaror och andra förberedelser. En störningskänslig produktion riskerar att påverka djurvelfärd, livsmedelsproduktion och behovet av smittbekämpning, vilket ökar behovet av kompensatoriska veterinära insatser. Denna fråga har hittills inte hanterats av lagstiftare eller myndigheter, exempelvis genom tydlighet i balansen mellan ökade veterinära insatser och ökad resiliens i primärproduktionen.

En konsekvens av att sårbarheter i primärproduktionen inte beaktas är att länsveterinärerna får svårt att upprätta lägesbilder då övervakningen av kritiska faktorer inte tar hänsyn till tidiga varningssignaler. Det är också svårt för Jordbruksverket att rikta åtgärder för ökad resiliens om behoven inte kända. Det kan vara för sent att läka informations- och

förberedelsebrister när krisen eller kriget väl infinner sig. Det som inte finns på plats när krisen startar, kan vara svårt att anskaffa medan krisen pågår.

Eftersom detta arbete enbart utgår från offentligt material, är det möjligt att den samordnande funktion som krävs för att hitta gapen mellan myndigheternas uppdrag och de verkliga behoven på beredskapsplanering redan finns på plats och verkar i det fördolda. En alternativ ansats är att lagstiftare, myndigheter och näringsliv behöver samverka bättre för att säkerställa att beredskapsplaneringen är lämplig för sitt ändamål. En sådan samverkan kan eventuellt resultera i det bredare och djupare angreppssätt som detta arbete förespråkar. Ansvar avilar primärt lagstiftare och regering genom att styra och koordinera myndigheternas uppdrag.

8.3 Författarens objektivitet och arbetets tillförlitlighet

Författaren är veterinärstudent och inte en objektiv, oberoende utredare. Detta riskerar att påverka slutsatserna. Det är möjligt att personer och förhållanden som är närmare framställs i bättre dager än de som är längre bort och mer okända. Störst effekt kan detta ha haft i att särskilt uppmärksamma positiva kommentarer eller iakttagelser om att veterinärer eller djurhållare är kompetenta och lösningsinriktade.

Ämnesområdet för arbetet är samhällsvetenskapligt, inte naturvetenskapligt. Det finns med andra ord ingen naturlag som utgör sanningen. Det medför att en betydande felkälla sannolikt är att arbetet inte tagit hänsyn till den politiska sfären som väger samman olika perspektiv, såsom utredningar, Sveriges förhållande till främmande makt, underrättelserapporter, ekonomiskt läge och konkurrerande behov. Detta kan påverka rekommendationernas genomförbarhet.

8.4 Allmänna handlingar och sekretess

Arbetet baseras på publikt tillgänglig information och hade inte kunnat genomföras utan den höga transparensen. Ur ett beredskapsperspektiv är det dock tveksamt om öppenheten är av godo. En eventuell antagonist får enkelt reda på var de kritiska slakterierna finns, att diesel-lagret räcker i ett visst antal dagar eller Sveriges bristande förmåga att producera läkemedel. Troligen är detta redan känt, men beredskap bygger också på att skapa strategisk osäkerhet och att fördyra ett angrepp för en motståndare, något som kan gynnas av en högre sekretessläggning.

9. Vidare arbete

Några områden förtjänar betydligt mer uppmärksamhet de närmaste åren än vad som är möjligt att hantera i detta arbete. Nedan listas några möjliga uppslag till vidare arbete.

- Diskussionen om *EU:s gemensamma säkerhet* kan få långtgående påverkan på Sverige, såsom förutsättningarna för beredskapslagring och lokal livsmedelsproduktion.
- Det finns många förslag på förändringar för att öka beredskapen men det saknas en *övergripande lägesbild av samtliga förändringsförslag*.
- För att beredskapsläget ska kunna förbättras behöver samverkan mellan olika aktörer öka kraftigt. Det gynnas av att kartlägga *beroenden till angränsande beredskapssektorer*.
- Beredskapsplanerna i respektive sektor bygger på att övriga sektorer fungerar. En *systemanalys* kan visa om det finns flaskhalsar som behöver prioriteras ännu mer, såsom drivmedel.
- En högre *författningsberedskap* kan öka beslutskraften. En sammanställning av befintlig, föreslagen och behövd författningsberedskap skulle underlätta processen att ta fram ny lagstiftning.
- En bedömning av konsekvenserna av att *sällskapsdjurens djursjukvård exkluderas från att vara samhällsviktig* skulle kunna medföra att fler av deras behov prioriteras.

* * *

Källhänvisningar

- Ahlgren, S., Bastani, S., Bergquist, D., Edwall Löfvenborg, J., Kjellgren, H., Malmquist, H., Nordström, A., Petrelius Sipinen, J. & Qvarfort, O. (2025). *Livsmedelsförsörjningen i siffror, Nyckeltal och indikatorer (NIL 2025)*. Livsmedelsverket och Jordbruksverket <https://www.livsmedelsverket.se/globalassets/publikationsdatabas/rapporter/2025/2025---livsmedelsforsorjningen-i-siffror.pdf> (Hämtad 30 juli 2025)
- Andersson, H., Gren, I-M., Jonasson, L. & Knutsson, R. (2022). *Samhällsekonomiska aspekter på svensk livsmedelsberedskap – ett nationellt och regionalt perspektiv*. Working paper 2022:2. Institutionen för ekonomi, Sveriges lantbruksuniversitet <https://pub.epsilon.slu.se/27956/1/andersson-h-et-al-20220518.pdf> (Hämtad 1 augusti 2025)
- Andersson, L., Axelsson, T., Bransell, J., Cerenius, F., Hofverberg, P., Krantz, C., Landsjö, J. & Dahlbom Wiedel, M. (2024). *Reglering av veterinärpersonal med mera vid höjd beredskap, Rapportering av uppdrag i myndigheternas respektive regleringsbrev för budgetåret 2023*. Jordbruksverket och Livsmedelsverket. <https://www.regeringen.se/contentassets/4ff2217bcf2d4e15878533f6ab8503ad/reglering-av-veterinarpersonal-med-mera-vid-hojd-beredskap.pdf> (Hämtad 30 juli 2025)
- Arbetsförmedlingen (u.å.a). *Platsbanken*, sökord Veterinär respektive Djursjukskötare <https://arbetsformedlingen.se/for-arbetsgivare/mina-sidor/sok-kandidater/sok> (Hämtad 25 juli 2025)
- Arbetsförmedlingen (u.å.b). *Veterinär* <https://arbetsformedlingen.se/for-arbetssokande/yrken-och-framtid/hitta-yrken/yrkesgrupper/veterinar/lon> (Hämtad 1 augusti 2025)
- Aven, T. (2022). A risk science perspective on the discussion concerning Safety I, Safety II and Safety III. *Reliability Engineering & System Safety*, 217, Jan 2022, 108077. <https://doi.org/10.1016/j.ress.2021.108077>
- Axén, C., Bagge, E., Elving, J., Eriksson, H., Hällbom, H., Persson, Y. & Sjölund, M. (2024). *Beroende och sårbarheter i svensk animalieproduktion*. SVA:s rapportserie 100 (Dnr SVA2021/254, ID: SVAKOM216). SVA 6 maj 2024 <https://www.sva.se/media/gpya524v/svakom216-saarbarheter-och-beroenden-i-animalieproduktion.pdf> (Hämtad 1 augusti 2025)
- Broman, T., Salomonsson, E., Noppa, L. & Thelaus, J (2020). *Testa, testa, testa – En flexibel beredskap för testning är en viktig totalförsvarsförmåga*, FOI Memo: 7331. Totalförsvarets forskningsinstitut <https://foi.se/rest-api/report/FOI%20Memo%207331> (Hämtad 1 augusti 2025)
- Ekonomistyrningsverket (2024). *Regleringsbrev 2025*, Konkurrensverket (19 december 2024) <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/Index?rbId=25023> (Hämtad 1 augusti 2025)

- Ekonomistyrningsverket (2025a). *Budgetprocessen – ett samspel mellan riksdagen, regeringen och myndigheterna*.
<https://forum.esv.se/styrning/budgetprocessen/> (Hämtad 30 juli 2025)
- Ekonomistyrningsverket (2025b). *Regleringsbrev 2025*
<https://www.esv.se/statsliggaren/> (Hämtad 3 augusti 2025)
- Energimyndigheten (2024). *Drivmedelsbehov, Energimyndighetens vägledning för kartläggning av drivmedelsbehov för samhällsviktig verksamhet*. Statens Energimyndighet
<https://www.energimyndigheten.se/4adc8d/globalassets/energiberedskap/vagledning-drivmedelsbehov/vagledning-drivmedel-offentliga-aktorer.pdf> (Hämtad 1 augusti 2025)
- EU-kommissionen (2025). *Lista över anläggningar*. IMSOC. EU-kommissionen
https://webgate.ec.europa.eu/tracesnt/directory/listing/establishment/publication/index#!/view/SE/MEAT_OF_DO_MESTIC_UNGULATES_EU (Hämtad 1 augusti 2025)
- EU-parlamentet (u.å.). *Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:02004R0853-20241109> (Hämtad 8 september 2025)
- Europeiska rådet (2025). *Hur EU bemöter kriser och bygger upp resiliens*
<https://www.consilium.europa.eu/sv/policies/eu-crisis-response-resilience/> (Hämtad 1 augusti 2025)
- Försvvarshögskolan (2023). *Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret*. FHS-beteckning: 930/2011. Centrum för totalförsvaret och samhällets säkerhet, Försvvarshögskolan.
<https://fhs.diva-portal.org/smash/get/diva2:1805339/FULLTEXT03.pdf> (Hämtad 30 juli 2025)
- Försvvarsmakten (2024). *Överbefälhavarens beslut i stort*. FM2024-21844:1. Högkvarteret, Försvvarsmakten. 20 december 2024.
<https://www.forsvarsmakten.se/siteassets/2-om-forsvarsmakten/dokument/strategiska-styrdokument/forsvarsmaktens-strategiska-plan---bilaga-1.pdf> (Hämtad 30 juli 2025)
- Försäkringskassan (2025). *Dagpenning för tjänstgöring i totalförsvaret*
<https://www.forsakringskassan.se/privatperson/ersattningar-a-o/dagpenning-for-tjanstgoring-i-totalforsvaret> (Hämtad 1 augusti 2025)
- Försvvardepartementet (2014). *Försvvarspolitisk inriktning – Sveriges försvvarsinriktning 2016-2020*. Prop. 2014/15:109. Regeringskansliet.
<https://data.riksdagen.se/fil/D7F6A914-0016-4DA6-9C1D-7FA559F67F17> (Hämtad 30 juli 2025)
- Försvvardepartementet (2020/21). *Totalförsvaret 2021-2025*. Prop. 2020/21:30. Regeringskansliet.
<https://www.regeringen.se/globalassets/regeringen/dokument/forsvarsdepartementet/forsvarsproposition-2021-2025/totalforsvaret-2021-2025-prop.-20202130.pdf> (Hämtad 30 juli 2025)
- Försvvardepartementet (2023). *Kraftsamling - Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret*. Ds 2023:34. Regeringskansliet.

- <https://www.regeringen.se/contentassets/0decd61162c24c73a9ca443328ccd9dd/kraftsamling-ds-202334.pdf>
(Hämtad 30 juli 2025)
- Försvarsdepartementet (2023/24). *Avtal om försvarssamarbete med Amerikas förenta stater*. Prop. 2023/24:141. Regeringskansliet.
<https://www.regeringen.se/contentassets/6799a7ba815640178ddab2cbf160ebbe/avtal-om-forsvarssamarbete-med-amerikas-forenta-stater.pdf> (Hämtad 30 juli 2025)
- Försvarsdepartementet (2024). *Stärkt försvarsförmåga, Sverige som allierad*. Ds 2024:6. Regeringskansliet.
<https://www.regeringen.se/contentassets/79646ada8654492993fe7108d95ac6d5/starkt-forsvarsformaga-sverige-som-allierad-ds-20246.pdf> (Hämtad 30 juli 2025)
- Försvarsdepartementet (2024/25). *Totalförsvaret 2025-2030*. Prop. 2024/25:34. Regeringskansliet.
<https://www.regeringen.se/contentassets/5c98b885c2cc40d58aa3693d34d915d3/totalforsvaret-20252030-prop.-20242534.pdf> (Hämtad 30 juli 2025)
- Hedberg E. & Gebresenbet G. (1999). *Mobila och semimobila slakterier som alternativa slaktsystem*, Rapport 238. Institutionen för lantbruksteknik, SLU, Uppsala (ISRN SLU-LT-R-238-SE)
https://pub.epsilon.slu.se/3820/1/238_Hedberg%2C_Gebresenbet.pdf (Hämtad 30 juli 2025)
- Holmberg, A., Holmberg, M. & Alvinus, A. (2023). Människans sociala relationer med djur: En utmaning för totalförsvaret? *Sociologisk Forskning*, 59(4), s. 473–492.
<https://sociologiskforskning.se/sf/article/view/24243/22143> (Hämtad 30 juli 2025)
- Indén, T. & Olsson, E. (2025). *Avtalad beredskap – en upphandlings- och statstödsrättslig analys*. Uppdragsforskningsrapport 2025:3, Konkurrensverket
https://www.konkurrensverket.se/globalassets/dokument/informationsmaterial/rapporter-och-broschyrer/uppdagsforskning/forskrapport_2025-3.pdf (Hämtad 1 augusti 2025)
- Ingemarsdotter, J. & Wetter Ryde, A. (2024). *Niunistö-rapporten: På väg mot ett europeiskt civilt försvar?* FOI Memo 8743. Forskningsprogram Civilt försvar, Totalförsvarets forskningsinstitut
<https://www.foi.se/rest-api/report/FOI%20Memo%208743> (Hämtad 3 augusti 2025)
- Jordbruksverket (2022). Planeringsförutsättningar för att trygga djurens hälso- och sjukvård under höjd beredskap, 8 mars 2022 (Dnr 6.9.17-04010/2022). Jordbruksverket
- Jordbruksverket (2024a). *En robust livsmedelsförsörjning i krig och kris – del 2, Beredskapslagring av insatsvaror till jordbruket*. Jordbruksverket
<https://www2.jordbruksverket.se/download/18.73587d8a198eca95c9d62eec/1758044541111/ovr757.pdf>
(Hämtad 30 juli 2025)
- Jordbruksverket (2024b). Slakt, avlivning och hantering av döda nötkreatur. Jordbruksverket
<https://jordbruksverket.se/djur/lantbruksdjur-och-hastar/notkreatur/slakt-avlivning-och-hantering-av-doda-notkreatur> (Hämtad 30 juli 2025)
- Jordbruksverket (2024c). Slakterier. Jordbruksverket
<https://jordbruksverket.se/djur/djurtransportorer-och-slakterier/slakterier> (Hämtad 30 juli 2025)

- Jordbruksverket (2025a). *Lägesrapport om marknadsläget i jordbrukssektorn den 30 juni 2025* (Dnr 3.1.17-00798/2025). Jordbruksverket
<https://jordbruksverket.se/download/18.3bdd6579197600d23bc5144e/1751291777692/Lagesrapport-om-marknadslaget-i-jordbrukssektorn-30-juni-2025-tga.pdf> (Hämtad 30 juli 2025)
- Jordbruksverket & SVA (2020). *Nationella försörjningsbehov inom djurens hälso- och sjukvård vid kris eller höjd beredskap och då ytterst i krig* (Dnr 6.9.17-17871/2020). Jordbruksverket
- Kommerskollegium (2023). *De fyra friheterna – basen i den inre marknaden*
<https://www.kommerskollegium.se/utrikeshandel-och-statistik/de-fyra-friheterna-basen-i-den-inre-marknaden/> (Hämtad 1 augusti 2025)
- Konkurrensverket (2023). Offentlig upphandling, Konkurrens i kristider. *Analys i korthet* 2023:3. Konkurrensverket
https://www.konkurrensverket.se/globalassets/dokument/informationsmaterial/rapporter-och-broschyrer/analys-i-korthet/analys-i-korthet_2023-3.pdf (Hämtad 1 augusti 2025)
- Konkurrensverket (u.å.). Uppdrag
<https://www.konkurrensverket.se/om-oss/uppdrag/> (Hämtad 1 augusti 2025)
- Landsbygds- och infrastrukturdepartementet (2025). *Remiss av Jordbruksverkets och Livsmedelsverkets rapport Reglering av veterinärpersonal med mera vid höjd beredskap*. LI2024/01748. Landsbygds- och infrastrukturdepartementet.
<https://regeringen.se/remisser/2025/01/remiss-av-jordbruksverkets-och-livsmedelsverkets-rapport-reglering-av-veterinarpersonal-med-mera-vid-hojd-beredskap/> (Hämtad 1 augusti 2025)
- Lewis A. H. (1906). The Day of Discontent. *Cosmopolitan*, 40(5) (March). s. 603–610.
<https://www.scribd.com/document/713007078/Alfred-Henry-Lewis-9-Meals-Cosmopolitan-Magazine> (Hämtad 30 juli 2025)
- Lind, L. & Loberg, J. (2023). *Åtgärder vid en bristsituation i livsmedelskedjan, Redovisning av regeringsuppdrag*. Jordbruksverket och Livsmedelsverket
<https://www2.jordbruksverket.se/download/18.5c4c620818c5bfc6edad6db/1702647544998/ovr672.pdf> (Hämtad 30 juli 2025)
- Livsmedelsverket (2024a). *Roller och behörighet*. Livsmedelsverket
<https://www.livsmedelsverket.se/om-oss/jobba-hos-oss/arbete-i-livsmedelskontrollen/roller-och-behorighet/> (Hämtad 30 juli 2025)
- Livsmedelsverket (2024b). *Slakt på gård*. Livsmedelsverket
<https://www.livsmedelsverket.se/foretagande-regler-kontroll/regler-for-livsmedelsforetag/slakteri-och-vilthanteringsanlaggning/slakt-pa-gard/> (Hämtad 30 juli 2025)
- Livsmedelsverket (2024c). *SKAL - samrådsgruppen för beredskapsplanering*
<https://www.livsmedelsverket.se/beredskap/skal-samradsgruppen-beredskapsplanering> (Hämtad 1 augusti 2025)
- Livsmedelsverket (2025). *Slakteri och vilthanteringsanläggning*. Livsmedelsverket
<https://www.livsmedelsverket.se/foretagande-regler-kontroll/regler-for-livsmedelsforetag/slakteri-och-vilthanteringsanlaggning/> (Hämtad 30 juli 2025)

- Lundberg, M., Bråve, A., Wistedt, J., Allard Bengtsson, U., Molin, R., Granberg, M., Salaneck, E. & Gyll, J. (2021). *Behovsanalys avseende alternativ laboratorieplats - under störda förhållanden, vid höjd beredskap och krig*. Projektrapport, Forum för beredskapsdiagnostik
<https://rib.msb.se/filer/pdf/29766.pdf> (Hämtad 1 augusti 2025)
- Lundberg, M., Bråve, A. (2024). *Projektering av en myndighetsgemensam mobil laboratorieförmåga, Etablering och förvaltning av en myndighetsgemensam alternativ laboratorieförmåga för upprätthållande av prioriterad mikrobiologisk analysförmåga vid fredstida kris, höjd beredskap och krig*. Projektrapport, Forum för beredskapsdiagnostik, Folkhälsomyndigheten
- Läkemedelsverket (2020). *Begränsa användningen av propofol till djur*. 17 april 2020. Pressmeddelande från Läkemedelsverket via TT.
<https://via.tt.se/pressmeddelande/3275409/begransa-anvandningen-av-propofol-till-djur?publisherId=3235477> (Hämtad 30 juli 2025)
- Mittermeier, E., Granholm, N. & Veibäck, E. (red.) (2020) *Perspektiv på pandemin, Inledande analys och diskussion av beredskapsfrågor i ljuset av coronakrisen 2020*. FOI-R—4992--SE. Forsvarsanalys, Totalförsvarets forskningsinstitut
<https://www.foi.se/rest-api/report/FOI-R--4992--SE> (Hämtad 30 juli 2025)
- Mothander, J (2020). Frankrike backar om beslagtagna svenska masker. *Dagens industri*, 4 april 2020
<https://www.di.se/nyheter/frankrike-backar-om-beslagtagna-svenska-masker/> (Hämtad 1 augusti 2025)
- MSB (2018a). *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*. MSB777. Enheten för samverkan och ledning, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
<https://rib.msb.se/filer/pdf/28738.pdf> (Hämtad 30 juli 2025)
- MSB (2018b). *Om krisen eller kriget kommer*. MSB1186. Enheten för samverkan och ledning, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
<https://sfhm.se/wp-content/uploads/2022/10/Om-krisen-eller-kriget-kommer-2018.pdf> (Hämtad 1 augusti 2025)
- MSB (2021). *Planering för försörjning av varor och tjänster. En vägledning till myndigheter för höjd beredskap och krig*. MSB1765 - maj 2021. Avdelningen för krisberedskap och civilt försvar, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
https://www.msb.se/siteassets/dokument/amnesomraden/krisberedskap-och-civilt-forsvar/forsorjningsberedskap/vagledning_foretagsplanlaggning_2021.pdf (Hämtad 11 oktober 2025)
- MSB (2023a). *Planeringsinriktning för civil beredskap, Ett underlag till stöd för fortsatt planering*. MSB2194 – oktober 2023. Inriktning av beredskapsplanering, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
<https://rib.msb.se/filer/pdf/30501.pdf> (Hämtad 30 juli 2025)
- MSB (2023b) *Lista med viktiga samhällsfunktioner*. MSB1844 – oktober 2023. Enheten för försörjningsberedskap, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
<https://rib.msb.se/filer/pdf/29800.pdf> (Hämtad 1 augusti 2025)

- MSB (2024). *Om krisen eller kriget kommer*. MSB2398. Enheten för samverkan och ledning, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
<https://rib.msb.se/filer/pdf/30828.pdf> (Hämtad 1 augusti 2025)
- MSB (2025a). Privat-offentlig samverkan
<https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/beredskapssystemet/samverkansforum/privat-offentlig-samverkan/> (Hämtad 1 augusti 2025)
- MSB (2025b). *Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter och allmänna råd om statliga myndigheters uppgifter inför och vid höjd beredskap*. 30 april 2025.
MSBFS 2025:4. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
<https://www.msb.se/contentassets/c9b7b373563f43eaa163d52494284ef2/msbfs-2025-4.pdf> (Hämtad 30 juli 2025)
- MSB (2025c). *Utgångspunkter för totalförsvaret 2025-2030*. MSB2025-08877. 2025-09-08.
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
<https://www.msb.se/siteassets/dokument/om-msb/vart-uppdrag/regeringsuppdrag/besvarade-regeringsuppdrag/2025/utgangspunkter-for-totalforsvaret-2025-2030.pdf> (Hämtad 11 oktober 2025)
- Nato (2021). *Developing a Whole-of-Society, integrated and coordinated approach to resilience for allied democracies*. Resolution 466, 11 October 2021, Committee on democracy and security, Nato Parliament Assembly.
https://www.nato-pa.int/download-file?filename=/sites/default/files/2021-10/2021%20-%20NATO%20PA%20Resolution%20466%20-%20Resilience_0.pdf (Hämtad 4 augusti 2025)
- Nato (2023a). Nordatlantiska fördraget.
https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=sv (Hämtad 1 augusti 2025)
- Nato (2023b). Collective defence and Article 5.
https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_110496.htm (Hämtad 1 augusti 2025)
- Nato (2024). Resilience, civil preparedness and Article 3. 13 november 2024
https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm?selectedLocale=en (Hämtad 1 augusti 2025)
- Niinistö, S. (2024). *Safer Together, Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness. Report by Sauli Niinistö, former President of the Republic of Finland in his capacity as Special Adviser to the President of the European Commission*. EU-kommissionen.
https://commission.europa.eu/document/download/5bb2881f-9e29-42f2-8b77-8739b19d047c_en?filename=2024_Niinisto-report_Book_VF.pdf (Hämtad 3 augusti 2025)
- Qvarfort, O., Daka, S. (2024). *Grunder för prioritering och fördelning vid ransonering, Myndighetsgemensam redovisning av regeringsuppdraget*. Jordbruksverket & Livsmedelsverket.
<https://www2.jordbruksverket.se/download/18.33dc2c5a18da071abf312822/1707995240345/ovr677.pdf> (Hämtad 30 juli 2025)
- Regeringskansliet (2022). Prisbasbelopp för 2023 fastställt.
<https://www.regeringen.se/artiklar/2022/09/prisbasbelopp-for-2023-faststallt/> (Hämtad 1 augusti 2025)

Regeringskansliet (2024). *Avtal om försvarssamarbete mellan Konungariket Sveriges regering och Amerikas Förenta Staters regering*. 18 juni 2024. Regeringskansliet.
<https://www.regeringen.se/contentassets/1fd234cd10ec43ba8cda50b09f2501ab/avtal-om-forsvarssamarbete-mellan-sverige-och-usa.pdf> (Hämtad 1 augusti 2025)

Riksdagen (2024). *Riksdagens roll vid krig och krigsfara*.
<https://www.riksdagen.se/sv/sa-fungerar-riksdagen/arbetet-i-riksdagen/riksdagens-roll-vid-krig-och-krigsfara/>
(Hämtad 30 juli 2025)

Riksrevisionen (2025). *Den statliga styrningen av det civila försvarets uppbyggnad*. RiR 2025:4. Riksrevisionen.
<https://www.riksrevisionen.se/download/18.4a8457aa19545fd8e52aa3c/1741607621052/RiR-2025-4-rapport.pdf>
(Hämtad 1 augusti 2025)

SOU 2019:51. *Näringslivets roll i totalförsvaret*. Betänkande av Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet.
<https://www.regeringen.se/globalassets/regeringen/dokument/forsvarsdepartementet/sou/sou-2019-51-naringslivets-roll-inom-totalforsvaret.pdf> (Hämtad 3 augusti 2025)

SOU 2021:25. *Struktur för ökad motståndskraft*. Slutbetänkande av Utredningen om civilt försvar.
<https://www.regeringen.se/contentassets/444fe6ead7c442cba3f3d1d50c8c206e/struktur-for-okad-motstandskraft-sou-2021-25.pdf> (Hämtad 3 augusti 2025)

SOU 2023:75. *Stärkt konstitutionell beredskap*. Betänkande av Kommittén om beredskap enligt regeringsformen.
<https://www.regeringen.se/contentassets/5be0138fc9fd4a72b544bb6dd9f69b08/starkt-konstitutionell-beredskap-sou-202375.pdf> (Hämtad 3 augusti 2025)

SOU 2024:8. *Livsmedelsberedskap för en ny tid*. Betänkande av Utredningen om en ny livsmedelsberedskap.
<https://www.regeringen.se/contentassets/fc08dfb51d014b3996b719005beb146f/livsmedelsberedskap-for-en-ny-tid-sou-20248.pdf> (Hämtad 3 augusti 2025)

SOU 2024:19. *En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap*. Delbetänkande av Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap.
<https://www.regeringen.se/contentassets/e9529bc7ce584e08a345633bdd7afaac/en-ny-beredskapssektor-sou-202419/> (Hämtad 3 augusti 2025)

SOU 2025:6. *Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret*. Betänkande av Utredningen om det civila försvarets personalförsörjning.
<https://regeringen.se/contentassets/9e909939bc12458c90221924bf8187dc/plikten-kallar-en-modern-personalforsorjning-av-det-civila-forsvaret-sou-20256.pdf> (Hämtad 3 augusti 2025)

SOU 2025:86. *Redo! En utredning av personalförsörjningen av det militära försvaret*. Betänkande av 2024 års utredning om den militära personalförsörjningen.
<https://www.regeringen.se/contentassets/20697448f5f84ef595e979afcbf3c76f/redo-en-utredning-om-personalforsorjningen-av-det-militara-forsvaret-sou-202586.pdf> (Hämtad 3 augusti 2025)

- Stenérus Dover, A-S. & Ingemarsdotter, J. (2021). *Nationell försörjningsberedskap, FOI:s analys av försörjningsberedskapen som svar på regeringsuppdrag Ju2020/02565/SSK, Ju2018/05358/SSK. FOI-R--5174—SE. Försvarsanalys, Totalförsvarets forskningsinstitut.*
<https://www.foi.se/rest-api/report/FOI-R--5174--SE> (Hämtad 1 augusti 2025)
- Svenskt kött (2023). Köttbranschen.
<https://svensktkott.se/statistik-om-kott/> (Hämtad 30 juli 2025)
- Svenskt kött (2025). Statistik om kött.
<https://svensktkott.se/statistik-om-kott/> (Hämtad 30 juli 2025)
- Sveriges lantbruksuniversitet (2024). *Hur påverkar olika typer av kriser och samhällsstörningar djurens hälso- och sjukvård?* (SLU ID: SLU.scaw.2023.2.6-17). Swedish Centre for Animal Welfare, SCAW, Sveriges lantbruksuniversitet (SJV Dnr 6.9.11-23615/2022). Jordbruksverket.
- SVT Nyheter (2018). *Sverige tar emot den största EU-hjälpinsatsen någonsin*. 23 juli 2018. Sveriges Television.
<https://www.svt.se/nyheter/inrikes/sverige-tar-emot-den-storsta-eu-hjalpinsatsen-nagonsin-1> (Hämtad 30 juli 2025)
- SVT Nyheter (2025a). *Försvaret – inte längre ett "särintresse"*. Sveriges Television. 13 januari 2025.
<https://www.svt.se/nyheter/inrikes/forsvaret-inte-langre-ett-sarintresse> (Hämtad 30 juli 2025)
- SVT Nyheter (2025b). *Historisk upprustning av försvaret – satsning på 300 miljarder*. 19 juni 2025. Sveriges Television.
<https://www.svt.se/nyheter/inrikes/samtliga-partier-star-nu-bakom-historisk-upprustning> (Hämtad 30 juli 2025)
- WHO (2023). *The One Health definition and principles developed by OHHLEP*. 24 juli 2023. World Health Organisation.
https://cdn.who.int/media/docs/default-source/one-health/ohhlep/one-health-definition-and-principles-translations.pdf?sfvrsn=d85839dd_5&download=true (Hämtad 4 augusti 2025)

Lagstiftningshänvisningar

Samtliga lagar och förordningar är hämtade och kontrollerade 16 september 2025. Aktuell version av lagstiftningen återfinns på <https://www.riksdagen.se/sv/sok/?avd=dokument> genom sökning av respektive SFS-nummer inom parentes nedan.

Lagar

Förfogandelag (1978:262)

Lag om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. (1988:97)

Lag om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen (1982:1004)

Lag om totalförsvar och höjd beredskap (1992:1403)

Lag om totalförsvarsplikt (1994:1809)

Livsmedelslag (2006:804)

Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)

Ransoneringslag (1978:268)

Regeringsformen (1974:152)

Förordningar

Förordning med instruktion för Konkurrensverket (2007:1117)

Förordning om civilområdesansvariga länsstyrelser (2022:525)

Förordning om frivillig försvarsverksamhet (1994:524)

Förordning om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap (2017:870)

Förordning om statliga myndigheters beredskap (2022:524)

Förordning om totalförsvarsplikt (1995:238)

Krigsveterinärförordning (1981:648)

Livsmedelsförordning (2006:813)

Bilaga 1 – Huvudsakliga intervjufrågor

Intervjuperson	Huvudsakliga intervjufrågor
Folke Cerenius, Jordbruksverket	Hur skulle ni beskriva er verksamhet? Hur ser Jordbruksverket på de veterinära behoven i kris eller krig? Vilket ansvar har Jordbruksverket respektive länsveterinärerna i beredskapsplaneringen? Finns det tillräckligt många veterinärer att disponera för kris eller krig? Hur prioriteras resurser mellan djurhälsa, livsmedelskontroll och human sjukvård?
Mona-Lisa Dahlbom, Livsmedelsverket, livsmedelskontroll	Vad är Livsmedelsverkets livsmedelskontrollverksamhet roll i livsmedelsförsörjningen? Hur hanteras beredskapsfrågor avseende livsmedelskontrollen? Hur ser Livsmedelsverket på personalförsörjning och resurser i ett beredskapsläge? Vilken samverkan sker med andra myndigheter respektive näringslivet? Hur ser Livsmedelsverket på de lagstiftningsmässiga förutsättningarna att hantera ett beredskapsläge?
Andrea Ståhl, Länsstyrelsen i Östergötland	Hur skulle ni beskriva er verksamhet? Hur är beredskapsläget för veterinär verksamhet och för länsstyrelsen? Hur samarbetar länsstyrelserna i beredskapsfrågor? Hur samarbetar länsstyrelser med andra myndigheter i beredskapsfrågor? Hur bedömer du länsveterinärorganisationens bemanning i ett beredskapsläge? Finns det några kritiska kompetens- eller resursluckor?
Karina Burlin, före detta länsveterinär med erfarenhet av civilområdesstruktur	Hur fungerade beredskapsplaneringen för veterinär verksamhet i det tidigare totalförsvaret? Hur förändrades beredskapen när civilområdesstrukturen och totalförsvarsövningarna avvecklades? Vad behövs för att veterinär verksamhet ska fungera i kris eller krig?
Hillevi Lindström, Distriktsveterinärerna Dorit Greve, Växa Håkan Henriksson, Gård & Djurhälsan	Hur skulle ni beskriva er verksamhet? Vilka delar av verksamheten är samhällsviktiga vid kris eller krig? Vilka sårbarheter finns i livsmedelsproduktionen? Vilka är de viktigaste beredskapsåtgärderna?
Lars & Ann Hörlén, Nöt- och lammkött- producent Josefine & Jakob Tell, Grisköttproducent	Hur skulle ni beskriva er verksamhet? Har ni erfarenhet av kriser? Vilka insatsvaror är mest kritiska? Vad skulle ge er större förmåga att fortsätta er verksamhet i kris eller krig?
Lina Kärf, Umeå Djurklinik	Hur skulle ni beskriva er verksamhet? Hur känslig är verksamheten för störningar? Hur kan ni bidra till den civila beredskapen?

Publicering och arkivering

Godkända självständiga arbeten (examensarbeten) vid SLU publiceras elektroniskt. Som student äger du upphovsrätten till ditt arbete och behöver godkänna publiceringen. Om du kryssar i **JA**, så kommer fulltexten (pdf-filen) och metadata bli synliga och sökbara på internet. Om du kryssar i **NEJ**, kommer endast metadata och sammanfattning bli synliga och sökbara. Även om du inte publicerar fulltexten kommer den arkiveras digitalt. Om fler än en person har skrivit arbetet gäller krysset för samtliga författare. Du hittar en länk till SLU:s publiceringsavtal på den här sidan:

- <https://libanswers.slu.se/sv/faq/228316>.

☒ JA, jag/vi ger härmed min/vår tillåtelse till att föreliggande arbete publiceras enligt SLU:s avtal om överlåtelse av rätt att publicera verk.

☐ NEJ, jag/vi ger inte min/vår tillåtelse att publicera fulltexten av föreliggande arbete. Arbetet laddas dock upp för arkivering och metadata och sammanfattning blir synliga och sökbara.