



Livsmedelsberedskap — vad menar vi?

Rebecka Milestad, Erika Öhlund & Carl Marklund

Livsmedelsberedskap — vad menar vi?

Rebecka Milestad, Erika Öhlund & Carl Marklund

Titel	Livsmedelsberedskap — vad menar vi?
Rapportnummer	FOI-R--5799--SE
Månad	oktober
År	2025
Antal sidor	34
ISSN	1650-1942
Uppdragsgivare	Livsmedelsverket
	Formas
Forskningsområde	Civilt försvar och krisberedskap
Projektnummer	E13964
Godkänd av	Malek Finn Khan
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Omslagsbild: Shutterstock

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, vilket bl.a. innebär att citering är tillåten i enlighet med vad som anges i 22 § i nämnd lag. För att använda verket på ett annat sätt som inte medges direkt av svensk lag krävs särskild överenskommelse.

Sammanfattning

Begreppet livsmedelsberedskap används idag flitigt av såväl myndigheter och livsmedelssystemets intresseorganisationer som inom forskning och media. Vanligen pekar begreppet på verksamhet som syftar till att upprätthålla den livsmedelsförsörjning som är nödvändig för befolkningens överlevnad, säkrade viktiga samhällsfunktioner och det militära försvarets förmåga. Men det relaterar också till ett antal angränsande begrepp, som resiliens, robusthet och food security. I samband med återuppbyggnaden av det civila försvaret aktualiseras olika frågor om hur Sveriges försörjningsberedskap ska säkras i händelse av kris eller krig och vilka prioriteringar som bör göras. Mot denna bakgrund undersöker föreliggande rapport inledningsvis hur begreppet livsmedelsberedskap förhåller sig till andra, främst internationellt använda begrepp, följt av en kortfattad genomgång av begreppets användning från förra sekelskiftet till idag i svensk press och riksdagstryck samt en diskussion av hur olika aktörer använder begreppet livsmedelsberedskap idag. Slutligen diskuterar vi hur de olika förståelserna och användningarna av begreppet kan påverka uppbyggnaden av livsmedelsberedskapen i praktiken.

Rapporten visar att tidsperspektivet är avgörande: På kort sikt kopplas livsmedelsberedskap vanligen till ekonomiska förutsättningar, konkurrenskraft och fortsatt produktionsförmåga i dagens livsmedelssektor. På lång sikt handlar livsmedelsberedskap oftast om behovet av omställning, hållbarhet och resiliens i framtidens livsmedelssektor. Rapporten identifierar här en spänning mellan livsmedelsberedskapens paradox – d.v.s. att lönsamhet i fredstid medför sårbarheter i kris eller krig – respektive omställningens dilemma – d.v.s. att omställning till mer hållbara produktionsmetoder tar tid, och under den tiden behöver det befintliga systemet hållas i gång. Rapportens slutsats är att det är viktigt att förstå nyanserna i begreppsanvändningen som följer av olika utgångspunkter och att flera perspektiv på begreppet kan främja såväl långsiktig omställningsförmåga som kortsiktig överlevnad, i fred såväl som i kris eller krig.

Nyckelord: livsmedelsberedskap, livsmedelssystem, försörjningsberedskap, resiliens, robusthet, livsmedelstrygghet, konkurrenskraft, hållbarhet

Summary

The concept of food preparedness is widely used today by authorities and food system interest groups as well as in research and the media. It usually refers to activities aimed at maintaining the food supply necessary for the survival of the population, securing important societal functions, and the capacity of the military defense. But it also relates to a set of related concepts, such as resilience, robustness, and food security. In connection with the rebuilding of the civil defense, various questions are being raised about how Sweden's food supply preparedness should be secured in the event of a crisis or war and what priorities should be set. Against this background, this report first examines the concept of food preparedness in relation to other, primarily internationally used concepts, followed by a brief review of the use of the concept from the turn of the last century to the present day in the Swedish press and parliamentary materials, concluding with a discussion of how different actors use the concept of food preparedness today. Finally, we discuss how the different understandings and uses of the concept can affect the structure of food preparedness in practice.

The report shows that the time perspective is critical: In the short term, food preparedness is usually linked to economic conditions, competitiveness, and continued production capacity in today's food sector. In the long term, food preparedness is most often linked to the need for transition, sustainability, and resilience in the food sector of the future. The report identifies a tension between the food preparedness paradox – i.e., that profitability in peacetime leads to vulnerabilities in times of crisis or war – and the transformation dilemma – i.e., that transitioning to more sustainable production methods takes time, and during that time, the existing system needs to be kept running. The report concludes that it is important to understand the nuances in the use of concepts that arise from different starting points and that multiple perspectives on the concept can promote both long-term transition capacity and short-term survival, in peacetime as well as in times of crisis or war.

Keywords: food preparedness, food system, security of supply, resilience, robustness, food security, competitiveness, sustainability

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	9
2. Närliggande internationellt använda begrepp.....	11
3. Begreppet livsmedelsberedskap – från förra sekelskiftet till idag.....	15
4. Begreppet livsmedelsberedskap idag	23
5. Livsmedelsberedskapens paradox och omställningens dilemma.....	27
Referenser	31

1. Inledning

Begreppet livsmedelsberedskap används idag flitigt inom såväl politik och forskning som samhällsdebatten i stort. Debatten om och förståelsen av livsmedelsberedskap har skiftat över tid och används även idag på olika sätt och med olika innebörd av olika aktörer. Detta är naturligt givet att livsmedelsberedskap dels kan tolkas på olika vis, dels kan uppnås på olika sätt. Som alla politiska målbilder aktiverar begreppet en rad inre spänningar. Vårt syfte med denna text är att uppmärksamma de nyanser och spänningar som rymts inom begreppet och visa de värden som ställs emot varandra när livsmedelsberedskap ska konkretiseras i politisk och praktisk handling.

Hur livsmedelssystemet fungerar och är strukturerat i fredstid har betydelse för hur livsmedelsberedskapen kan tänkas fungera i kris och krig. Det är troligt att livsmedelsproduktionen och -konsumtionen kommer att se mycket annorlunda ut vid störningar i de flöden som systemet är beroende av, såsom elförsörjning, nationell distribution och import av såväl insatsvaror¹ som färdiga livsmedel (Livsmedelsverket & Jordbruksverket 2023; Livsmedelsverket 2025; Jordbruksverket 2025a; 2025b; 2025c). Det kommer kort sagt inte att gå att producera och konsumera samma typer och mängder av livsmedel i krig och vid andra allvarliga samhällskriser som det gör i fred. Att bygga upp skydd mot sådana störningar i fredstid kan ge ett samhälle bättre förutsättningar att trygga livsmedelsförsörjningen till befolkningen och samhällsviktiga verksamheter i krig. Det är detta som brukar kallas livsmedelsberedskap.

Enligt Försvarsberedningen avser livsmedelsberedskap ”verksamhet som syftar till att upprätthålla den livsmedelsförsörjning som är nödvändig för befolkningens överlevnad, för att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna samt för att bidra till det militära försvarets förmåga” (Ds 2023:34, 188). Livsmedelsberedskapen är alltså knuten till befolkningens överlevnad, vilket mycket möjligt kan innebära en betydligt lägre grad av diversifierad kost än den fredstida konsumtionen (Livsmedelsverket 2021). Likväl finns idag ingen tydlig definition av vilka minimikrav en sådan ”kriskost” skulle innebära vad gäller kvalitet respektive kvantitet av specifika livsmedel i händelse av kris eller krig.

I och med återuppbyggnaden av det civila försvaret sedan 2015 (Prop. 2014/15:109) och inrättandet av en beredskapssektor för livsmedelsförsörjning och dricksvatten 2022 (SFS 2022:524) har vikten av livsmedelsförsörjning för totalförsvaret fått ökad uppmärksamhet. För livsmedelssektorn har beredskapsperspektivet lagts till redan etablerade perspektiv som hälsa, hållbarhet och lönsamhet. Olika aktörer inom livsmedelssektorn kan se olika synergier och målkonflikter mellan perspektiven, och ha olika syn på hur begreppet livsmedelsberedskap ska tolkas, och hur det kan uppnås.

¹ Exempelvis fossila bränslen, handelsgödsel m.m.

Denna rapport syftar till en ökad förståelse för hur begreppet livsmedelsberedskap används och tolkas av olika aktörer, samt vilka spänningar som rymms inom dessa tolkningar och i förhållande till andra viktiga aspekter av ett fungerande livsmedels-system. Vi har gått igenom hur begreppet livsmedelsberedskap utvecklats över tid sedan förra sekelskiftet i den svenska förvaltningen, hur det använts och förekommit i tryckt media och hur några nyckelaktörer inom livsmedelssektorn använder begreppet idag. För offentligt tryck har dokument och lagar publicerats på Riksdagens webbplats använts. För mediedebatt och -rapportering från 1900 till och med 2024 har vi använt Kungliga bibliotekets databas Svenska tidningar som ger en god överblick över en stor del av tryckt media under den valda tidsperioden.

Vi sätter inledningsvis begreppet livsmedelsberedskap i perspektiv till andra, främst internationellt använda begrepp. Därefter gör vi en kort genomgång av begreppets användning från förra sekelskiftet till idag, samt går igenom hur olika aktörer använder begreppet livsmedelsberedskap idag. Slutligen diskuterar vi hur de olika förståelserna och användningarna av begreppet kan påverka uppbyggnaden av livsmedelsberedskapen i praktiken.

Rapporten har författats med medel från Livsmedelsverket samt inom ramen för Kunskapscentrum för livsmedelsberedskap med bidrag från Formas (dnr 2024-01143).

2. Närliggande internationellt använda begrepp

Det finns en rad begrepp med kopplingar till livsmedelsberedskap som används av myndigheter och andra aktörer i Sverige, som till exempel *självförsörjningsgrad* och *försörjningsförmåga*. Dessa återkommer vi till längre ner i rapporten. Internationellt finns också begrepp som liknar, angränsar till, eller används synonymt med livsmedelsberedskap. De mest vanligt förekommande förklaras och sätts i relation till det svenska begreppet livsmedelsberedskap nedan.

2.1 Food security

Det mest övergripande och internationellt sett vanligast förekommande engelskspråkiga begreppet som tangerar det svenska begreppet livsmedelsberedskap är *food security*, oftast översatt till livsmedelstrygghet på svenska. Detta definieras av FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (Food and Agriculture Organisation, FAO) som ett tillstånd när ”*all people, at all times, have physical, social and economic access to sufficient, safe and nutritious food that meets their dietary needs and food preferences for an active and healthy life*” (HLPE 2020, 7). Kombinationen av tillräckligt mycket, säker och hälsosam mat som också uppfyller konsumentens matpreferenser innefattar dock långt mer än livsmedelsberedskapens fokus på överlevnad, det vill säga att människor har tillgång till det mest nödvändiga. *Food security* är alltså ett bredare begrepp än livsmedelsberedskap, och används också i flera situationer än under kris och krig.

2.2 Food resilience

Begreppet *food security* går hand i hand med *food resilience*, vilket enligt Tendall m. fl. (2015, 19) betyder ”*capacity over time of a food system and its units at multiple levels, to provide sufficient, appropriate and accessible food to all, in the face of various and even unforeseen disturbances*”. Medan *food security* beskriver ett önskvärt tillstånd, avser begreppet *food resilience* alltså ett livsmedelssystemets förmåga att tillgodose *food security* även i händelse av störningar. Litteraturen och forskningen om social-ekologisk resiliens utgår ifrån förvaltningen av ekosystem och naturresurser och har de senaste 20 åren även inkluderat livsmedelssystem (Meuwissen m. fl. 2019). Centralt här är fokus på livsmedelssektorn som ett komplext system med ömsesidiga beroenden och icke-linjära samband. En viktig precisering med bäring på diskussionen om livsmedelsberedskap i Sverige är definitionen av generell respektive specifik resiliens. Generell resiliens byggs upp när man utvecklar och förstår mångfald, lärande och återkopplingar i ett system. Argumentet för att bygga generell resiliens är att det inte går att i förväg veta vad ett system kan behöva skyddas mot och att dessa, generella, aspekter stärker alla system (Biggs m. fl. 2015).

Specifik resiliens kan byggas upp när möjliga störningar i ett system är kända och det går att definiera vad som ska vara resilient, mot vad och för vem (Carpenter m. fl. 2001).

Resiliens används även som ett begrepp inom Nato, där det betyder ett lands förmåga att förbereda sig för, stå emot och återhämta sig från stora störningar och chocker som naturkatastrofer, kollaps av viktig infrastruktur och antagonistiska attacker. Nato har på senare tid alltmer börjat se resiliens som en viktig del av alliansens åtgärder inom avskräckning (Nato 2024). Detta innebär att resiliensstärkande åtgärder inom Nato kan ses som direkt kopplade till försvarsplaneringen och inte enbart för att kunna hantera fredstida kriser.

I relation till livsmedelsberedskap är *food resilience* således ett något bredare begrepp som visserligen tydligt pekar mot störning och kris, men som utöver tillräcklig och tillgänglig mat även innefattar ett tydligt systemperspektiv där aspekter som folkhälsa, distribution och produktion täcks in.

2.3 Robustness

Ett begrepp som är nära besläktat med resiliens, och som ofta beskrivs som en delmängd av resiliens är *robustness* (Meuwissen m. fl. 2019). Robusthet beskriver den del av resiliens som står för motståndskraft mot störningar. Begreppet robusthet används ofta i myndigheternas kommunikation om beredskapsbyggande. Till exempel använder Jordbruksverket och Livsmedelsverket (2021) begreppet robust primärproduktion som ett samlingsbegrepp för olika beredskapshöjande åtgärder. Nordiska ministerrådet (2024) har vidare lagt fram en deklaration om beredskap och robusthet inom livsmedelsförsörjningen. Med robusthet avses här en stark motståndskraft och minskad sårbarhet i försörjningskedjorna. I relation till livsmedelsberedskap beskriver robusthet alltså en förmåga att stå emot störningar medan beredskapen snarare är ett tillstånd.

2.4 Food sovereignty

Begreppet *food sovereignty* antogs 2007 av International Food Sovereignty Forum i betydelsen ”*the right of peoples to healthy and culturally appropriate food produced through ecologically sound and sustainable methods, and their right to define their own food and agriculture systems*” (Nyéléni 2007, 1). Detta begrepp har ett tydligt rättvis- och maktperspektiv och används oftast i en kontext som rör det Globala Syd, men även i relation till behovet av att främja småskalighet, ekologiskt hållbara odlingsmetoder och småbrukares rätt till jord och egenbestämmande.

I relation till livsmedelsberedskap finns inget tydligt krigs- eller krisperspektiv. Snarare ligger fokus på hälsosamma och kulturellt lämpliga livsmedel som produceras på ett hållbart sätt och där människor själva styr över vilken mat som produceras och konsumeras.

2.5 Food preparedness

I direkt översättning blir det svenska begreppet livsmedelsberedskap ofta *food preparedness* på engelska, vilket i sin tur har definierats av International Panel of Experts on Sustainable Food Systems (IPES-Food 2024, 14) som *”being prepared for and flexible in the face of food system change and disruptions”*. Litteraturen kring detta begrepp är ännu relativt begränsad men är alltså det begrepp på engelska som tillsvidare ligger närmast svenskans livsmedelsberedskap rent innehållsmässigt. Dock krävs det mer än detta begrepp för att på engelska beskriva hur svenskans livsmedelsberedskap används och förstås, framför allt inom myndighetssfären. Exempelvis används uttrycket *food resilience* snarare än *food preparedness* i en rapport om livsmedelsberedskap till Storbritanniens *National Preparedness Commission* (Lang m. fl. 2025).

2.6 Food fraud och food defence

Begreppet *food fraud* (livsmedelsbedrägeri) betecknar avsiktliga överträdelser av livsmedelslagstiftningen som vilseleder konsumenter eller andra aktörer och som görs för ekonomisk vinning, medan *food defence* (livsmedelsförsvar) avser olika åtgärder i syfte att skydda livsmedelssystemet mot sådana handlingar. En ytterligare distinktion kan göras mellan *food fraud* respektive *food defence threats* (fritt översatt: hot mot livsmedelsförsvaret). När det handlar om *food fraud* drivs antagonisten av ekonomiska motiv medan *food defence threats* drivs av ideologiska eller politiska motiv (jmf. Manning 2019). Dessa begrepp ligger nära den svenska definitionen av livsmedelsberedskap, om än något smalare och mer specifika i sina definitioner. En viktig del i livsmedelsberedskapen är att kunna skydda sig mot bedrägerier och hot mot livsmedelskedjan och befolkningens livsmedelsförsörjning.

2.7 Contingency planning och food (system) planning

En fungerande livsmedelsberedskap kräver strategier, policy och planering och det finns ett par begrepp som speglar detta förhållande. Forskningsfinansiären Formas valde 2024 exempelvis uttrycket contingency planning för sin utlysning om livsmedels-beredskap det året (Formas 2024a) för att spegla det svenska begreppet livsmedels-beredskap. Genom att använda begreppet *contingency planning* underströk Formas ett fokus på planering inför kriser i livsmedelssystemet.

Begreppet *food planning* brukar beskriva hur måltider, menyer och dylikt planeras på kommunal nivå, medan *food system planning* är ett bredare begrepp som tar ett helhetsgrepp på frågan om livsmedelssystemets komplexitet i en planeringskontext (Karetny m. fl. 2022). Beroende på kontext kan begreppet inrymma vissa beredskaps-aspekter, men det är inte givet. I relation till livsmedelsberedskap signalerar dessa planeringsorienterade begrepp ett fokus på behovet av att planera för hur livsmedels-beredskap ska kunna byggas upp och genomföras, snarare än på det faktiska utfallet.

3. Begreppet livsmedelsberedskap – från förra sekelskiftet till idag

I detta avsnitt ger vi en kort bakgrund till hur begreppet livsmedelsberedskap använts i Sverige från förra sekelskiftet till december 2024, framför allt i offentligt tryck. Vi tar också upp hur begreppets innebörd skiftat över tid.

Livsmedlens betydelse för såväl Sveriges motståndskraft utåt som dess sammanhållning inom landet diskuterades i riksdagen redan 1915, mitt under pågående världskrig. Vid krigsutbrottet året innan bildades Statens livsmedelskommission med uppgift att bevaka livsmedelsmarknaden särskilt vad avsåg störningar och möjliga åtgärder. Denna åtgärd följdes av Statens folkhushållningskommission 1916 med uppgift att förbereda en livsmedelsreglering (Schwalbe 1978).

De omfattande politiska och sociala oroligheter som spreds runtom i landet – den s.k. potatisrevolutionen våren 1917 – utlöstes när demonstrationer runtom i Sverige krävde stopp för den livsmedelsbrist och prisstegring som följt på såväl dyrtiden som de krigstida ransoneringarna (Blomqvist 2017). Det som i riksdag och press debatterades som ”livsmedelsfrågan” tvingade sig därför upp högt på dagordningen. Allvaret i situationen innebar att det offentliga såg sig tvunget att snarast utreda ”folkhushållningen” (Hildebrand 1916–1920). Vid denna tid användes det bredare begreppet folkhushållning – i betydelsen försörjning av ett lands befolkning med livsmedel och andra förnödenheter, eventuellt med hjälp av ransonering – mer frekvent än det mer specifika begreppet livsmedelsberedskap i såväl styrdokument som parlamentarisk debatt. Exempelvis diskuterades i riksdagen 1916 och 1917 hur ”landets livsmedelsberedskap” skulle kunna stärkas genom nya lagerhus samt möjligheten att ge inkallade permission för deltagande i höstskörden (Prot. 1917:23). Jordbrukets behov av arbetskraft var alltså en viktig beståndsdel i begreppet livsmedelsberedskap vid denna tid.

Efter första världskrigets slut påbörjades en uppbyggnad av vad som skulle bli ett flera decennier långt arbete med att stärka den bredare ”försörjningsberedskapen”, inklusive livsmedelsberedskapen. Den inrikespolitiska och långsiktiga vikten av livsmedel som nationell resurs underströks vid inrättandet av Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap (RKE) 1928 (Wedebbrand & Ingemarsdotter 2021). RKE ansvarade för försörjningsberedskapen, d.v.s. att planera och bygga upp reservlager av samhällsviktiga råvaror i fredstid, inte bara på livsmedelsområdet. Syftet var såväl att minska risken för inre oro och produktionsstörningar vid framtida kriser som att stärka beredskapen i händelse av krig.

Under det andra världskriget var samlingsregeringen angelägen om att undvika de försörjningskriser som uppstod under det första världskriget. Strax efter krigsutbrottet 1939 inrättades Folkhushållningsdepartementet som fick ansvar för ransonering och reglering av en bred uppsättning olika former av resurser, inklusive

livsmedel, energi, arbetskraft och råvaror. De i stor utsträckning komplementära begreppen folkhushållning och folkförsörjning stod i centrum för detta arbete. Även om själva begreppet livsmedelsberedskap användes relativt sällan, inleddes ett omfattande upplysningsarbete kring livsmedelsberedskapen som en del av den bredare folkförsörjningen under andra världskrigets första år, inklusive receptsamlingar och utställningar. Liksom under första världskriget omtalades livsmedelsberedskap närmast som en analogi till den militära beredskapen för att understryka vikten av att tillgodose såväl Krigsmaktens som jordbrukets behov av arbetskraft (Prop. 1942:319, 189).

Under efterkrigstiden kopplades begreppen självförsörjning och livsmedelsberedskap allt närmare till varandra. 1947 års jordbrukspolitiska beslut (Prop. 1947:75) sökte fastställa balansen mellan det s.k. produktionsmålet och det s.k. beredskapsmålet, i syfte att undvika fredstida överproduktion och samtidigt säkra kristida produktionskapacitet. I takt med att mekaniseringen av jordbruket slog igenom på bred front under efterkrigstiden ökade självförsörjningsgraden och ett överskott av vissa livsmedel förelåg i fredstid. Jordbruksnämnden genomförde dock beräkningar som visade att den ökade graden av mekanisering också medförde ett ökat beroende av insatsvaror som i sin tur innebar att självförsörjningsgraden kunde väntas sjunka vid krig (Prot. 1961:27, 80). Även om 1960 års jordbruksutredning kunde konstatera att dessa beräkningar var komplicerade ansåg man att det fanns tillräcklig grund för att kunna föreslå en 80-procentig självförsörjningsgrad² som mål för vad som kallades en ”god livsmedelsberedskap”, vilket i sin tur bekräftades genom riksdagsbeslut 1967 (SOU 1966:30, 158ff). Denna målsättning för livsmedelsberedskapen kom i sin tur att specificeras i Jordbruksnämndens beredskapsplanering på så sätt att försörjningen med livsmedel skulle kunna klaras under en treårsperiod med fullständig avspärrning (Prop. 1967:95).

I samband med oljekrisen 1973 uppstod en breddad och intensifierad debatt om Sveriges livsmedelsberedskap. Vid denna tid fyrdubblades råoljepriset med stora kostnadshöjningar inom livsmedelssektorn som följd. Dels fördyrades importen, dels försvårades konkurrensläget för det svenska jordbruket som vid denna tid hunnit bli i hög grad mekaniserat och beroende av importerat drivmedel och konstgödsel. Samtidigt tillkom frågor om världssvält och miljöförstöring. Att upprätthålla en hög produktionsnivå i Sverige med konventionella metoder kunde å ena sidan motiveras med såväl Globala Syds behov i fred som med Sveriges beredskapsmål i krig. Å andra sidan resulterade detta i ett känsligt utlandsberoende som i sin tur motiverade krav på en omställning mot mer hållbara brukningsmetoder utifrån såväl beredskapsskäl som miljöhänsyn. När slutligen de nya målsättningarna för jordbrukspolitiken beslutades av riksdagen 1977 försökte statsmakterna följaktligen balansera produktionsmålet med uttrycklig hänvisning till ”den internationella livsmedelssituationen”

2 Detta var en sänkning från 92 % som hade gällt från beslutet 1947 fram till detta beslut.

och ”miljövården”, utöver de krav som ställdes med hänsyn till regionalpolitiken, samhällsekonomin och livsmedelsberedskapen (Prop. 1977/78:19).

Sverige kom följaktligen under en stor del av det kalla kriget att vidmakthålla en hög produktion inom det inhemska jordbruket genom omfattande marknadsregleringar med fast prissättning, importtullar och exportsubventioner. I och med livsmedelspropositionen 1985 (Prop. 1984/85:166) flyttades ansvaret för livsmedelsberedskapen från jordbrukspolitiken till försvarspolitiken, vilket gjorde att jordbrukspolitiken kunde fokusera på den fredstida livsmedelsproduktionen och fortsatt strukturrationalisering³. Livsmedelsberedskapen blev istället försvarspolitikens ansvar. Mot slutet av perioden kom dock allt fler bedömare att ifrågasätta om den subventionerade svenska jordbruksproduktionen verkligen utgjorde det mest lämpliga medlet att säkra effektiv livsmedelsberedskap i kris och krig (Preuthun 1983; Molander 1988; Statens jordbruksnämnd 1988; Nyberg 1990).

Diskussionen om livsmedelsberedskapen växlades gradvis ned i takt med att kalla krigets spänningar avtog och nyliberala strömningar tilltog. Under 1980- och 90-talen framställdes fredstida regleringar för ett kris- och/eller krigstida behov som kostsam och ineffektiv, på livsmedelsområdet såväl som andra beredskapssektorer (Ingemarsdotter & Eriksson 2023). 1990 års livsmedelspolitiska beslut (Prop. 1989/90:146) innebar följaktligen en omställning till en mer marknadsanpassad jordbrukspolitik, genom avregleringar och konkurrensfrämjande åtgärder med konsumentintresset i fokus. Sveriges EU-medlemskap 1995 innebar också att svensk jordbrukspolitik samordnades med den europeiska jordbrukspolitiken, vilket i sin tur minskade utrymmet för nationella särlösningar. EU-medlemskapet antogs vidare kunna garantera svensk försörjning i händelse av kris, och livsmedelsberedskap användes alltmer sällan som begrepp under denna tid i såväl tryckt media som i offentligt tryck. I propositionen *Förändrad omvärld – omdanad försvar* (Prop. 1998/99:74) togs beslut om att beredskapslagringen helt skulle avvecklas. Lagren av insatsvaror började avvecklas redan 1997 och livsmedelslagren var avslutade 2001 (Mauritzson 2002; Jordbruksverket 2025a).

Sedan dess har livsmedelsberedskap framför allt diskuterats i offentlig debatt i samband med olika störningar i de globala värdekedjorna, som en följd av marknadssvängningar på vissa livsmedel. Anledningarna har varierat från geopolitiska spänningar (t.ex. Rysslands annektering av Krim 2014) och transporttekniska problem (t.ex. blockeringen av Suezkanalen 2021) till extremväder och de långsiktiga effekterna av de pågående klimatförändringarna (t.ex. torkan 2018). I Sveriges första nationella livsmedelsstrategi från 2017 låg fokus på en ökad inhemsk livsmedelsproduktion primärt i syfte att öka lantbrukets lönsamhet och konkurrenskraft samtidigt som relevanta miljömål skulle uppnås (Prop. 2016/17:104). Bland annat gjordes en utredning som tog fram förslag på hur ett fossiloberoende jordbruk

3 T.ex. ökad storskalighet, koncentration av anläggningar, ekonomiskt effektiva enheter och ökad grad av mekanisering.

kunde bidra till att uppnå målen kring en konkurrenskraftig livsmedelskedja och klimat, och samtidigt bidra till livsmedelsberedskapen (SOU 2021:67).

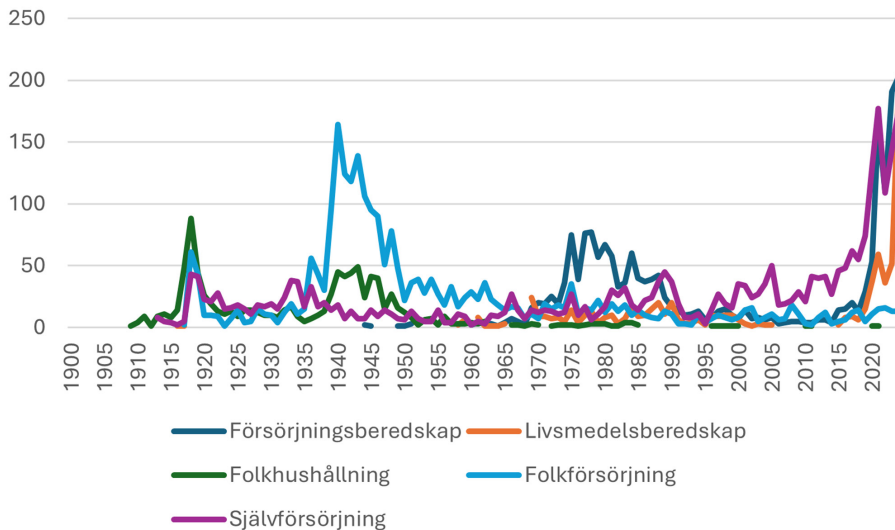
En vändpunkt för livsmedelsberedskapen, både som begrepp och politikområde, kom i samband med Covid-19-pandemin år 2020. Störningarna i livsmedelsförsörjningen, då både livsmedelstransporter och säsongsarbetare stoppades vid gränserna mellan EU-länder i flera dagar, bidrog till en delvis förändrad syn på riskerna med de globala försörjningskedjorna inom livsmedelssektorn (Lindgren m. fl. 2021). En annan viktig faktor har varit det försämrade säkerhetsläget i Sveriges närområde under 2020-talet. Ännu i Försvarsbeslutet 2015 (Prop. 2014/15:109) förekom ingen diskussion kring livsmedelsberedskap utöver Försvarsmaktens behov, medan Försvarsbeslutet 2020 lanserade en rad åtgärder för att uttryckligen stärka livsmedelsberedskapen (Prop. 2020/21:30, 143ff). Försvarsbeslutet 2024 vidareutvecklade dessa målsättningar, och underströk vikten av egenberedskap, robust primärproduktion och fungerande handel (Prop. 2024/25:34, 135–136), inte minst i ljuset av Rysslands invasion av Ukraina och dess följder. En del i detta nya fokus var tillsättandet av en statlig utredning som skulle undersöka hur livsmedelsberedskapen skulle inriktas och styras (Dir. 2022:33), vilket resulterade i *Livsmedelsberedskap för en ny tid* (SOU 2024:8).

I den uppdaterade livsmedelsstrategin som publicerades i mars 2025 förtydligades vikten av att bygga livsmedelsberedskap i relation till andra mål för livsmedelssektorn (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet 2025). Fokus ligger på produktionsökningar av livsmedel i Sverige, liksom vikten av att upprätthålla handelsflöden även vid kris och krig, vilket kan förstås som medel för att uppnå beredskap. Uttrycket ”modern livsmedelsberedskap” används i strategin vilket bland annat syftar på att arbetet ska utgå från hur livsmedelskedjan ser ut idag, med dagens hotbilder och förutsättningar (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet 2025, 39) och alltså inte på efterkrigstidens beredskapsarbete och dåtidens hotbilder och förutsättningar.

Även om det svenska livsmedelssystemets omvärldsberoende är mycket större idag än när livsmedelsberedskapen började diskuteras, visar undersökningen ovan att likartade avvägningar och problemställningar präglar såväl debatten som regleringen av livsmedelsberedskapen under lång tid. Särskilt gäller detta spänningen mellan att upprätthålla en inhemsk produktionskapacitet i beredskapssyfte å ena sidan och att säkra tillgången på kritiska insatsvaror från utlandet i händelse av störningar å andra sidan. I de följande två avsnitten visas grafiskt förekomsten av begreppet livsmedelsberedskap i offentligt tryck respektive tryckt media, huvudsakligen tryckt press, under tidsperioden från 1900 till 2024.

3.1 Livsmedelsberedskap i siffror – offentligt tryck

Figur 1 visar förekomsten⁴ av begreppet livsmedelsberedskap i offentligt tryck i relation till andra relevanta begrepp som använts under tidsperioden. Medan begreppet självförsörjning har funnit med under hela tiden, har begrepp som folkhushållning och folkförsörjning gradvis fasats ut till förmån för livsmedelsberedskap och försörjningsberedskap, som alltså breddats och tagit över betydelserna som de förra två begreppen stod för. Som figur 1 visar befann sig förekomsten av begreppet livsmedelsberedskap i offentligt tryck på en relativt stabil nivå av cirka 10–20 omnämnanden årligen från 1960-talet till millennieskiftet, det vill säga under kalla kriget och fram till dess att beredskapslagren av livsmedel och insatsvaror avvecklades. Mellan 2001 och 2015 förekom det endast i undantagsfall, för att från 2016 öka exponentiellt med kulmen 2024, då utredningen *Livsmedelsberedskap för en ny tid* (SOU 2024:8) publicerades i januari.



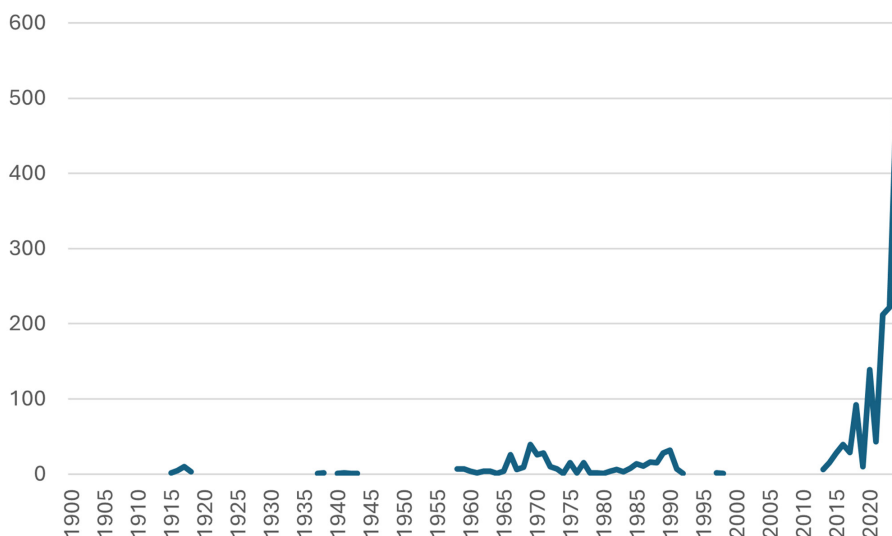
Figur 1. Förekomst av begreppet livsmedelsberedskap i relation till övriga relevanta försörjningsberedskapsbegrepp i offentligt tryck från 1900-01-01 till 2024-12-31.

Källa: Riksdagen. Dokument och lagar. Tillgänglig på: <https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/>.

⁴ Förekomst avser här antalet gånger begreppet livsmedelsberedskap har förekommit totalt i löptext i offentligt tryck, till skillnad från exempelvis antal titlar i offentligt tryck där begreppet livsmedelsberedskap ingår.

3.2 Livsmedelsberedskap i siffror – tryckt media

I Figur 2 syns att den mediala uppmärksamheten kring begreppet livsmedelsberedskap ungefär har följt förekomsten i offentligt tryck, dock med något tydligare koncentration kring två tidpunkter, dels runt 1970, dels cirka 1990. I det förra fallet handlade det om kombinationen av beredskapshänsyn och internationella åtaganden vad gäller den globala hungern. I det senare fallet handlade det om ändamålsenligheten av livsmedelsberedskapen i perspektivet av kalla krigets väntade slut och krav på marknadsanpassning i och med det livsmedelspolitiska beslutet 1990 (Prop. 1989/90:146). Återuppbyggnaden av det civila försvaret från 2015 och framåt har återigen medfört en gradvis ökad uppmärksamhet. Men 2024 var det verkliga genombrottsåret att döma av medierapporteringen, med inte mindre än 495 omnämnanden jämfört med 222 omnämnanden året innan, 2023. Den främsta anledningen till detta är återigen publiceringen av utredningen *Livsmedelsberedskap för en ny tid* (SOU 2024:8) detta år.



Figur 2. Förekomsten av begreppet livsmedelsberedskap i tryckt media från 1900-01-01 till 2024-12-31.

Källa: Kungliga biblioteket. Svenska tidningar. Tillgänglig på: <https://tidningar.kb.se/>.

3.3 På spaning efter det perfekta måttet på livsmedelsberedskap

Utöver att olika begrepp har kommit och gått som beskrivit det vi idag kallar livsmedelsberedskap, och utöver att det går att följa framväxten av begreppet livsmedelsberedskap i media och myndighetsprosa, finns en rad närliggande begrepp på svenska som använts över tid på olika sätt. Framförallt gäller det när svenska myndigheter försökt

beskriva hur mycket av den mat som konsumeras i landet som också produceras här. Detta har bäring för diskussionen om livsmedelsberedskap eftersom denna kvot ofta får fungera som ett slags mått på om livsmedelsberedskapen är god eller dålig. Under efterkrigstiden använde myndigheterna begreppet självförsörjningsgrad för att beteckna hur stor andel av livsmedelskonsumtionen som producerats i Sverige. Men på grund av att det stora importberoendet av insatsvaror gjort den faktiska självförsörjningsgraden mycket låg, beslutades i och med jordbrukspropositionen 1977 att begreppet skulle bytas ut mot försörjningsförmåga (Prop. 1977/78:19). Försörjningsförmåga handlar om huruvida maten når fram till borden och avser alla samhällsfunktioner som behövs för att upprätthålla livsmedelstillgången för befolkningen (Livsmedelsverket 2020) men är inte kopplat till vad befolkningen föredrar att äta (Jordbruksverket 2025d).

I samband med det livsmedelspolitiska beslutet 1985 (Prop. 1984/85:166) slutade myndigheterna använda försörjningsförmåga kopplat till jordbrukspolitiken. I stället återupptog man begreppet självförsörjning igen, och uttryckte att självförsörjning var målet för livsmedelsberedskap (Envik 2022).

Kring millennieskiftet introducerade Jordbruksverket ”svensk marknadsandel” för att beteckna hur stor andel av maten som konsumeras i Sverige som även produceras här. Det begreppet hade dock, enligt Jordbruksverket (2025d), två nackdelar: dels betecknade det inte hur mycket som faktiskt producerades i Sverige, eftersom exporten räknades bort från produktionen, dels är det ett vedertaget begrepp inom näringslivet för att beskriva hur stor andel ett företag har av en marknad, vilket riskerade att förvirra. Därför slutade Jordbruksverket använda begreppet. Eftersom Jordbruksverket ville beskriva vilken förmåga som landet har att under ett år uppfylla efterfrågan med mat producerad i Sverige om ingen mat exporteras, återupptog myndigheten 70-talsbegreppet försörjningsförmåga. Men då begreppet försörjningsförmåga har fått en beredskapsklang i diskussionen och ibland förstås som att det inkluderar tillgången på insatsvaror samt betecknar en tillgång på livsnödvändiga snarare än efterfrågade livsmedel, beslutade sig Jordbruksverket under våren 2025 för att återigen byta begrepp, den här gången till (svensk) försörjningsgrad. Försörjningsgrad räknas av Jordbruksverket ut på samma sätt som marknadsandel gjorde, alltså genom att ”dividera svensk produktion med svensk totalkonsumtion av ett livsmedel under det givna året” och hamnar nära det som på engelska kallas *self-sufficiency degree* (Jordbruksverket 2025d, 3).

Begreppet försörjningsförmåga använder Jordbruksverket fortfarande i relation till Sveriges möjlighet att försörja befolkningen, men inte när de beskriver den faktiska livsmedelsproduktionen eller -försäljningen. Begreppet självförsörjningsgrad användes parallellt i varierande grad så sent som 2024 av exempelvis näringslivet och intresseorganisationer i diskussioner om livsmedelsberedskap (Svenska Dagbladet 2020; Dagens Industri 2024). Internationellt används begreppet *self-sufficiency ratio*, vilket tar hänsyn till import och export av livsmedel, men inte till insatsvaror för att kunna producera dem (FAO 1998).

4. Begreppet livsmedelsberedskap idag

Det finns ett antal tongivande aktörer inom den svenska livsmedelssektorn som har framfört sin syn på livsmedelsberedskap. De kan delas in i tre grupper: forskarsamhället, myndigheter och intresseorganisationer. Utifrån de röster som hörts och synts i media de senaste åren har vi här samlat några linjer i diskussionen om begreppet livsmedelsberedskap.

Från forskarsamhället har forskning inom livsmedelssystem stått i fokus för analysen. Där har vi använt policyrekommendationer från forskningsprogrammet Mistra Food Futures. Vi har även använt forskningsfinansiären Formas' forskningsagenda för det nationella forskningsprogrammet för livsmedel, samt innovationsaktören Sweden Food Arenas innovations- och forskningsagenda. Det finns givetvis många forskare och resultat från forskningsprojekt som vi därmed inte låter komma till tals. Förutom att programmet uttalat sig specifikt om livsmedelsberedskap valdes Mistra Food Futures för att det är ett omfattande program som samlar en stor grupp jordbruks- och livsmedelsforskare från flera lärosäten och som varit i gång under flera år. Forskningsrådet Formas representerar kunskaps- och forskningsbehovet och synen på hur livsmedelsberedskap kommer in i det, bland annat i och med att de har regeringens uppdrag att leda det nationella forskningsprogrammet om livsmedel. Sweden Food Arena är en nätverksaktör med fokus på innovation och utveckling för livsmedelssektorn.

Från myndighetshåll har vi här vi avgränsat oss till Livsmedelsverkets, Jordbruksverkets och Statens veterinärmedicinska anstalts (SVA:s) redovisning av en rad regeringsuppdrag som sammanfattats i en rapport och som i sin tur kan sägas beskriva hur dessa myndigheter använder begreppet livsmedelsberedskap (Livsmedelsverket, Jordbruksverket & SVA 2024).

Intresseorganisationer företräder sina medlemmars intressen, talar för dem i debatten och arbetar för att främja dessa intressen i samhället. Här har vi vänt oss till tongivande organisationer inom livsmedelssektorn: Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Livsmedelsföretagen (Li), Ekologiska Lantbrukarna, KRAV, Naturskyddsföreningen, Organic Sweden och Ekomatcentrum. Både LRF (2024) och Li (2025) har gett ut egna skrifter på hur de ser på livsmedelsberedskap, vilka används här. Organic Sweden (2022) har tillsammans med Ekologiska Lantbrukarna, KRAV, Naturskyddsföreningen och Ekomatcentrum publicerat en gemensam ståndpunkt kring livsmedelsberedskap som vi har analyserat.

Ingången till livsmedelsberedskap i den del av forskarsamhället vi undersökt är att beredskap och hållbarhet går hand i hand och att de är en förutsättning för varandra. Detta är delvis analogt med hur miljöfrågorna kopplades på beredskapsdiskussionen under 1970-talet i den svenska riksdagen, där behovet av att upprätthålla en

hög produktivitet med hjälp av importerade insatsvaror i fredstid ställdes mot behovet av att ställa om till mindre sårbara brukningsmetoder med högre hållbarhet i händelse av kris. Ibland används begreppet ”hållbar beredskap” för att betona detta förhållande (Måsbäck m. fl. 2025). Hållbarhetsforskare varnar ofta för konsekvenserna av att *inte* koppla ihop hållbarhet och beredskap, eftersom det kan medföra resurslöseri, ineffektivitet och onödigt kostsamma processer. Exempelvis konstaterar Mistra Food Futures att ”en förbättrad livsmedelsberedskap kan uppnås genom hållbara och resilienta livsmedelssystem” (Hansson m. fl. 2024, 1). Både långsiktiga och kortsiktiga perspektiv anses viktiga.

Forskningsrådet Formas (2024b) har lagt till beredskapsperspektivet i form av begreppet ”robust livsmedelsförsörjning” i forskningsagendan för det nationella forskningsprogrammet för livsmedel, vilket styr vilka utlysningar som forskningsrådet lägger fram inom livsmedelsområdet. Robust livsmedelsförsörjning står vid sidan av ”resurseffektiva och cirkulära system”, ”matmiljöer och hållbara matvanor” och ”konkurrenskraftiga affärsmodeller” som mål för forskningsagendan. Formas har generellt en omställningsorienterad syn på hur livsmedelssystemet behöver utvecklas, d.v.s. att det behövs en långsiktig förändring mot ökad hållbarhet. I den största satsningen hittills på livsmedelsberedskap (Centrumbildningar för ökad beredskap och konkurrenskraft i livsmedelssystemet) anlades en bred syn som spände över detaljer i primärproduktion till systemperspektiv och skärningspunkter mellan konkurrenskraft, hållbarhet och beredskap (Formas 2024a). En tydlig avgränsning mellan livsmedelsförsörjning och livsmedelsberedskap går inte att se i Formas’ kommunikation, utan de två begreppen tycks användas synonymt.

Sweden Food Arenas (2023) innovations- och forskningsagenda utgår från den första svenska livsmedelsstrategin, men uttalar sig inte specifikt om livsmedelsberedskap. I stället närmar man sig detta ämne genom de fyra mål för livsmedelssektorn som organisationen kallar en ”resilient, konkurrenskraftig och ökad livsmedelsproduktion som tryggar livsmedelsförsörjningen”. Med en trygg livsmedelsförsörjning avses en primärproduktion som klarar ett föränderligt klimat med en balans mellan specialisering och mångfaldsjordbruk. Begreppet livsmedelsberedskap är således inte något centralt fokus för Sweden Food Arenas verksamhet, vilket kan antas spegla den svaga kopplingen till beredskap i den första livsmedelsstrategin (jfr Prop. 2016/17:104).

I Livsmedelsverkets, Jordbruksverkets och SVA:s (2024) redovisning av sina olika regeringsuppdrag under tiden 2021–2023 för uppbyggnad av livsmedelsberedskapen speglas dessa myndigheters syn och perspektiv på vad livsmedelsberedskap handlar om. En viktig utgångspunkt som upprepas är att status quo inom livsmedelssektorn inte är ett alternativ om beredskapen ska klaras. Med det menas att dagens livsmedelssystem med den resursanvändning, miljöpåverkan och sårbarheter som finns inbyggda behöver förändras för att livsmedelsberedskapen ska kunna byggas upp.

Med beredskap menar myndigheterna att samhället ska fungera så normalt som möjligt så länge som möjligt under kris och krig samtidigt som aktörerna i sektorn

behöver skapa motståndskraft för att klara allvarliga störningar. Tidsskalan finns alltså med i användningen av begreppet: ett fokus både på lösningar för att klara det initiala skedet av en kris och på försörjning över tid.

Myndigheterna använder i sitt gemensamma svar på sina regeringsuppdrag begreppet livsmedelsberedskap på ett mångfacetterat sätt. Det kan betyda ett minskat beroende av importerade insatsvaror, robusthöjande åtgärder, en långsiktig jordbrukspolitik, en närings- och handelspolitik som skapar långsiktiga förutsättningar för alla företag, även de små och medelstora. Även om begreppet resiliens används för att beskriva behovet av anpassning och omställning, förekommer begreppet robusthet oftare, där åtgärder som investeringar, övningar, kompetensutveckling och rådgivning nämns som robusthöjande.

Myndigheterna tar också upp relationen mellan begreppet ekonomisk lönsamhet och beredskap, och visar på att det finns en konflikt mellan målen för dessa värden. I och med att begreppet livsmedelsberedskap har fått större spridning och politisk aktualitet syns dessa konflikter tydligare. Ett exempel är att livsmedelssektorns utveckling alltsedan andra världskrigets slut går mot utökad storskalighet, inte minst när det gäller jordbruket. Det tycks vara svårt att nå ekonomisk lönsamhet för små jordbruk. Denna marknadsstruktur gör att de fyra nordligaste länen – det vill säga halva Sveriges yta och ett strategiskt viktigt område ur Natoperspektiv – är beroende av livsmedelstransporter från andra delar av landet för att klara sin livsmedelsförsörjning. Det innebär en sårbarhet i kris och krig, och Jordbruksverket (2025c) föreslår därför att beredskapslager och mobila kvarnar prioriteras till Sveriges fyra nordligaste län.

LRF använder begreppet livsmedelsberedskap för att beskriva en situation där lantbrukare har möjlighet att fortsätta sin produktion på samma sätt som idag och klara det även under kris och krig. Organisationen beskriver i sin position kring civilt försvar och beredskap sin syn på livsmedelsberedskap. Begreppet betyder för dem tillräcklig och ökad inhemsk livsmedelsproduktion och att förutsättningar för inhemsk primärproduktion kan upprätthållas även i kris och krig. Begreppen ekonomisk lönsamhet och livsmedelsberedskap används tillsammans och som förutsättningar för varandra: ”grunden för en beredskap på företagsnivå är att företagen är lönsamma nog att bära de kostnader som krävs för motståndskraft” (LRF 2024, 5).

Användningen av begreppet livsmedelsberedskap i en gemensam rapport från Organic Sweden, Ekologiska Lantbrukarna, KRAV, Eko Matcentrum och Naturskyddsföreningen är annorlunda. Dessa aktörer använder livsmedelsberedskap integrerat med hållbarhet. De pekar på det ekologiska lantbruket som ett exempel på hur beredskap kan uppnås tillsammans med miljömässig hållbarhet. Exemplet som används är den lägre graden av beroende av import av insatsvaror (t.ex. handelsgödsel) till lantbruket i den ekologiska produktionen: ”den ekologiska produktionen är alltså inte ett mål i sig utan ett kostnadseffektivt verktyg som kan användas för att adressera flera samhällsutmaningar på samma gång” (Organic Sweden m fl. 2022, 2). Det som menas är att ett minskat behov av import av exempelvis energikrävande handelsgödsel

i sig både minskar det svenska lantbrukets sårbarhet mot handelsstörningar och mot de negativa miljöeffekter som produktionen och användningen av handelsgödseln utgör.

Branschorganisationen Livsmedelsföretagen (2025) skriver i sin rapport *Recept för resiliens* om sin syn på beredskap och hur deras medlemmar bidrar till den. Li definierar livsmedelsberedskap som att det ”fokuserar specifikt på att säkra tillgången till mat och dryck under kriser genom att skapa förutsättningar för att upprätthålla produktion och distribution av livsmedel”. Med produktion menas här inte primärproduktion utan den som sker inom livsmedelsindustrin. Begreppet livsmedelsberedskap används alltså på ett snarlikt sätt som av LRF, där ekonomisk lönsamhet för livsmedelssektorns företag och beredskap kopplas ihop som två delar av en helhet: ”starka och lönsamma livsmedelsföretag är en förutsättning för god livsmedelsberedskap” (Livsmedelsföretagen 2025, 11).

Sammanfattningsvis finns det olika perspektiv bland dagens aktörer, vilket i sin tur innebär att de förordar olika slags lösningar för att uppnå livsmedelsberedskap. En skiljelinje går mellan de som främst kopplar ihop livsmedelsberedskap med miljömässig och social hållbarhet på längre sikt, och de som främst kopplar beredskapen till ekonomisk hållbarhet på lite kortare sikt. De flesta aktörer som uttryckt sig inom livsmedelsberedskap ser den större frågan om en tryggad och resilient livsmedelsförsörjning som den överordnade, och använder begreppet livsmedelsberedskap som ett sätt att föra fram det utifrån sina egna utgångspunkter. Från myndighetshåll går det att se hur flera aspekter av livsmedelsförsörjning och beredskap fångas upp och hanteras.

5. Livsmedelsberedskapens paradox och omställningens dilemma

Utifrån undersökningen av tryckt media och offentligt tryck är det tydligt att såväl den politiska som offentliga debatten om livsmedelsberedskap är i hög grad reaktiv snarare än proaktiv. Det faktum att den mediala debatten i så stor utsträckning aktiveras av enskilda händelser inverkar på diskursen om livsmedelsberedskap genom att de långsiktiga sambanden mellan geopolitiska spänningar i form av kriser och krig å ena sidan samt klimatförändring och ekologisk kris å andra sidan inte alltid uppmärksammas. Detta trots att de ofta påtalas i relevant forskningslitteratur, utredningsprosa och myndighetsrapportering (Eriksson 2018; Dir. 2022:33; Andersson et al. 2022; Berg et al. 2024).

Hur man har försökt uppnå livsmedelsberedskap har varierat beroende på världsläge och inhemsk politisk situation. Genom att blicka tillbaka på livsmedelsbegreppets bakgrund och historia kan vi se att det finns vissa frågeställningar som återkommer. En sådan fråga är hur livsmedelssektorn kan göras så robust som möjligt för att kunna fortsätta producera vid kraftiga störningar och avspärrade gränser. Det var det resonemanget som låg bakom 1900-talets beredskapslagring av produkter relevanta för livsmedelssektorn. En annan fråga handlar om hur livsmedelssystemet kan göras mindre beroende av fossila bränslen. Denna problematik tydliggjordes exempelvis under oljekrisen 1973 liksom av Utredningen om fossiloberoende jordbruk (SOU 2021:67). Ytterligare en diskurs kretsar kring om huruvida Sverige ska ha som mål att vara självförsörjande på livsmedel, och i så fall till vilken grad. Som visats ovan sattes målet om en 80-procentig självförsörjningsgrad under 1960-talet. Efter kalla krigets slut ansågs dock självförsörjning i stort sett som ett irrelevant mål i svensk jordbruks- och livsmedelspolitik.

Men en tillbakablick är inte tillräcklig för att tolka dagens situation, eftersom det har tillkommit omständigheter som delvis förändrar spelplanen. Exempelvis kan nämnas livsmedelssektorns storleksrationalisering och internationalisering, det svenska Natomedlemskapet, EU:s jordbrukspolitik och betydelsen av den inre marknaden, samt klimat- och miljökrisen. I begreppsperspektivet betyder detta att vi måste ta hänsyn till nya begrepp med delvis annan och ny innebörd, t.ex. *food security*, resiliens och hållbarhet.

Delvis på grund av dessa nya förutsättningar är de flesta av dagens aktörer mer eller mindre överens om vad livsmedelsberedskap är, det vill säga "verksamhet som syftar till att upprätthålla den livsmedelsförsörjning som är nödvändig för befolkningens överlevnad, för att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna samt för att bidra till det militära försvarets förmåga" ((Ds 2023:34, 188). Däremot råder det delade meningar om *hur* livsmedelsberedskap uppnås och *varför* den behövs. Här finns det olika perspektiv och ingångar som visar på spänningar inom begreppet livsmedelsberedskap.

En viktig spänning råder t.ex. mellan ekonomisk lönsamhet och konkurrenskraft å ena sidan, och resiliens och hållbarhet å den andra. De flesta aktörer ser behovet av båda perspektiven, men trycker olika hårt på dem i sin kommunikation. En utgångspunkt är att lönsamhet och konkurrenskraft är en förutsättning för resiliens och beredskap, medan en annan är att miljömässig hållbarhet och resiliens är en förutsättning för att vara konkurrenskraftig i en värld med konstanta kriser. Aktörer som lägger tonvikten vid det första resonemanget betonar åtgärder som ska skydda nuvarande system mot störningar och garantera lönsamhet för lantbrukare och andra företagare inom livsmedelssektorn i fredstid och under normala omständigheter. Grunden för den typen av resonemang är att om de livsmedelsproducerande företagen inte är lönsamma i fred kommer de vara sämre rustade att fortsätta sin verksamhet under kris och krig, och att maten i värsta fall uteblir. Beredskapslagring av insatsvaror till jordbruket såsom handelsgödsel är en beredskapsåtgärd som passar in här. Det är en konkret åtgärd som skulle göra livsmedelsproduktionen så som den ser ut nu mer robust och möjlig att fortsätta vid krig och störda handelsflöden.

Det som ökar lönsamheten och konkurrenskraften i fredstid är effektiviserande åtgärder som specialisering, internationell handel, storskalighet och just-in-time-principer för distribution. Dessa faktorer medför också att livsmedelssystemet blir extra sårbart i en krissituation. Detta skulle kunna kallas livsmedelsberedskapens paradox.

Det andra resonemanget är mer inriktat mot att en omställning av livsmedelssystemet behövs i och med utmaningarna i klimatförändringarna, förlusten av biologisk mångfald och sociala orättvisor i såväl det svenska som det globala livsmedelssystemet för att säkra lönsamhet och konkurrenskraft på längre sikt. De som tar sin utgångspunkt i detta kommer närmare begrepp som resiliens, hållbarhet och *food security*, vilka börjat knytas alltmer till beredskapsfrågorna. Hållbara produktionsmetoder och främjandet av regionala distributionssystem framstår i detta resonemang som lösningar på beredskapsproblematiken.

Delvis är de olika angreppssätten relaterade till att man anlägger olika tidsperspektiv. När livsmedelsberedskap används i den korta tidsskalan så tenderar lagerhållning och ekonomi att kopplas på, och när det används i den långa tidsskalan så kopplas hållbarhet på eftersom hållbarhetsomställningen är komplex och tar tid innan den kan väntas ge resultat. Det kan vara en förklaring till att begreppet används annorlunda av LRF och Li jämfört med forskarsamhället. Tidsperspektivet handlar också om vilken typ av kris och vilken längd på krisen som man föreställer sig. Ska vi hålla ut genom en kort kris på några veckor eller månader så är lager och robust produktion relevanta åtgärder. Men om krisen pågår många månader eller år behövs omställning av både produktion och konsumtion – hur och vad vi producerar och äter. Det handlar även om hur långt fram i tiden vi tänker och förbereder oss för, alltifrån något år fram eller för flera generationer framöver. Kort sagt, klimatkrisen blir viktigare på en lång tidsskala, medan exempelvis lönsamheten hos enskilda producenter är avgörande på en kortare tidsskala.

Det behövs en beredskap som rustar och skyddar mot störningar här och nu. Men förmåga behöver även byggas för att hantera livsmedelsförsörjningen under längre kriser och krig. Dessutom behöver en generell resiliens byggas så att även de kriser som vi i dagsläget inte kan förutse täcks in i möjligaste mån. I dagsläget söker många aktörer efter såväl praktiska som teoretiska synergier mellan hållbarhet, beredskap och konkurrenskraft på både kort och lång sikt. Men en omställning till mer hållbara och resilienta livsmedelssystem tar tid, och under den tiden behövs också skyddsmekanismer för den produktion som redan är i gång. Detta skulle kunna kallas omställningens dilemma.

5.1 Slutsatser: Från begreppsförvirring till mångfald i livsmedelsberedskapen

Denna studie har visat att strävan efter att uppnå en god livsmedelsberedskap i Sverige har funnits åtminstone sedan första världskriget, vilket innefattar nästan hela den tidsperiod vi undersökt. Först användes begreppen folkförsörjning och folkhushållning med ungefär den betydelse som livsmedelsberedskap har idag. Under efterkrigstiden ersattes de tidigare begreppen av livsmedelsberedskap, vilket kopplades till försörjningsberedskapen i stort. Även om livsmedelsberedskap som begrepp funnits med sedan tidigare så har fokus skiftat som en spegling av de problem och kriser som uppstått (konkurrens om arbetskraften, exportöverskott, utlandsberoende, energikris, extremtorka, pandemi, krig) och till nya förutsättningar såsom klimatförändringarna liksom EU-medlemskapet och Natointrädet. Dessutom finns idag fler begrepp att förhålla sig till, både närliggande begrepp på svenska för att beskriva och mäta försörjningsförmågan och därmed beredskapen, och begrepp från forskningslitteraturen och den internationella kontexten, som resiliens och *food security*. Dessa är begrepp som täcker in mer än endast mat för överlevnad, och i stället för in ett helhets- och systemtänk i diskussionen.

I och med skiftande utgångspunkter och målbilder för olika aktörer, t.ex. i hur man förhåller sig till specifika störningar här och nu respektive mer systemiska störningar på både kort och lång sikt, kopplas olika begrepp på som riktar tanken och handlingsförlägen åt delvis olika håll. Att poängtera resiliens och hållbar livsmedelsberedskap signalerar behovet av en långsiktig omställning av livsmedelssystemet där livsmedelsberedskap byggs in, eftersom importberoendet minskas, miljömässigt hållbara produktionsmetoder utvecklas och differentierade distributionskedjor byggs upp. Att i stället ha sin utgångspunkt i att kunna ta sig igenom specifika, stötvisa kriser och ytterst krig kräver lösningar som beredskapslager, säkrade värdekedjor och företag som kan genomföra den omställning som en kris innebär.

Vår slutsats är att för att stärka beredskapen på livsmedelsområdet är det viktigt att förstå de nyanser i begreppsanvändningen som kommer av delvis olika utgångspunkter i relation till vilka kriser som kommer hur och när, samt inom vilken tidshorisont som

beredskapen ska hålla för. Begreppsförvirringen består inte av att vi menar helt olika saker när vi säger livsmedelsberedskap, utan att vi lägger olika tonvikt vid olika scenarier, målbilder och tidsskalor. Detta påverkar i sin tur vilka lösningar på livsmedelsberedskapens paradox och omställningens dilemma som framställs som ekonomiskt och politiskt genomförbara och vilka som inte gör det. Om dessa nyanser och avvägningar fångas upp i beredskapsarbetet kan flera typer av insatser utvecklas parallellt som täcker in både långsiktig omställningsförmåga och mer kortsiktig överlevnad.

Att en mångfald av aktörer utöver regering, riksdag och myndigheter engagerar sig i frågan om livsmedelsberedskap är positivt och visar att många vill och kan bidra. Om detta engagemang kan fångas upp i beredskapssystemet kommer det att stärka totalförsvaret. ■

Referenser

- Andersson, H., I.-M. Gren, L. Jonasson & R. Knutsson 2022. Samhällsekonomiska aspekter på svensk livsmedelsberedskap: Ett nationellt och regionalt perspektiv. Uppsala: Sveriges lantbruksuniversitet.
- Berg, T., C. Eriksson & E. Öhlund 2024. Policyverkstad – Livsmedelsberedskap. Uppsala: Sveriges lantbruksuniversitet.
- Biggs, R., M. Schlüter & M. L. Schoon, red. 2015. Principles for Building Resilience: Sustaining Ecosystem Services in Social-Ecological Systems. Cambridge: Cambridge University Press.
- Blomqvist, H. 2017. Potatisrevolutionen och kvinnoupploppet på Södermalm 1917: Ett historiskt reportage om hunger och demokrati. Stockholm: Hjalmarson & Högberg.
- Carpenter, S., B. Walker, J. M. Anderies & N. Abel 2001. From Metaphor to Measurement: Resilience of What to What? *Ecosystems* 4, 765–781. Tillgänglig på: <https://doi.org/10.1007/s10021-001-0045-9> [2025-08-18].
- Dagens Industri 2024. Säkerställ Sveriges matproduktion. 2024-10-15. Tillgänglig på: <https://www.di.se/debatt/sakerstall-sveriges-matproduktion/> [2025-08-18].
- Dir. 2022:33 En ny livsmedelsberedskap. Stockholm: Näringsdepartementet.
- Ds 2023:34 Kraftsamling: Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret. Stockholm: Försvarsdepartementet.
- Envik, O. 2022. ”Vad hände med den goda beredskapen? Den svenska livsmedelsberedskapen som en del av jordbrukspolitiken, åren 1947–1990”. Självständigt arbete. Uppsala: Sveriges lantbruksuniversitet.
- Eriksson, C. 2018. Livsmedelsproduktion ur ett beredskapsperspektiv: Sårbarheter och lösningar för ökad resiliens. Uppsala: Sveriges lantbruksuniversitet.
- FAO 1998. Implications of Economic Policy for Food Security: A Training Manual. Rom: FAO. Tillgänglig på: <http://www.fao.org/3/x3936e/x3936e03.htm> [2025-08-18].
- Formas 2024a. Centrumbildningar för ökad beredskap och konkurrenskraft i livsmedelssystemet. Tillgänglig på: <https://formas.se/soka-finansiering/alla-utlysningar/utlysningar/2023-12-05-centrumbildningar-for-okad-beredskap-och-konkurrenskraft-i-livsmedelssystemet.html> [2025-08-18].
- Formas 2024b. Sammanställning av nya teman och perspektiv. Revidering av forskningsagendan för det nationella forskningsprogrammet för livsmedel 2024.
- Hansson, H., m. fl. 2024. Förbättrad livsmedelsberedskap genom resiliens. Mistra Food Futures & Sveriges lantbruksuniversitet. Tillgänglig på: <https://publications.slu.se/?file=publ/show&id=131892> [2025-08-18].
- Hildebrand, K. 1916–1920. De svenska statsmakterna och krigstidens folkhushållning. Stockholm: Norstedt.

- HLPE 2020. Food security and nutrition: building a global narrative towards 2030. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, Rom: HLPE.
- Ingemarsdotter, J. & C. Eriksson 2023. ”Vi får klara oss själva”: Hotbild och självbild i den svenska försörjningsberedskapen 1962–2002. Scandia, 89(1), 68–97.
- IPES-Food 2024. Food From Somewhere: Building food security and resilience through territorial markets. Tillgänglig på: <https://ipes-food.org/report/food-from-somewhere/> [2025-05-12].
- Jordbruksverket 2025a. En robust livsmedelsförsörjning i kris och krig – beredskapslagring av spannmål. Jönköping: Jordbruksverket.
- Jordbruksverket 2025b. En robust livsmedelsförsörjning i krig och kris – del 2. Beredskapslagring av insatsvaror till jordbruket. Jönköping: Jordbruksverket.
- Jordbruksverket 2025c. Mat i hela landet oavsett vad som händer. Beredskapslagring av spannmål i de fyra nordligaste länen. Jönköping: Jordbruksverket.
- Jordbruksverket 2025d. På tal om jordbruk och fiske – fördjupning om aktuella frågor. Jönköping: Jordbruksverket. Tillgänglig på: <https://jordbruksverket.se/download/18.448459fe1958aa6ee5927c4c/1742369994661/Pa-tal-om-jordbruk-och-fiske-mars-2025-tga.pdf> [2025-05-26].
- Jordbruksverket & Livsmedelsverket 2021. En robust livsmedelsförsörjning vid kriser och höjd beredskap. Åtgärder och arbetsformer som stärker förutsättningarna. Jönköping & Uppsala: Jordbruksverket & Livsmedelsverket. Tillgänglig på: <https://webbutiken.jordbruksverket.se/sv/artiklar/ra215.html> [2025-08-18].
- Karetny, J., C. Hoy, K. M. Usher, J. K. Clark & M. M. Conroy 2022. Planning toward sustainable food systems: An exploratory assessment of local U.S. food system plans. *Journal of Agriculture, Food Systems, and Community Development*, 11(4), 115–138. Tillgänglig på: <https://doi.org/10.5304/jafscd.2022.114.008> [2025-08-18].
- Kungliga biblioteket. Svenska tidningar. Tillgänglig på: <https://tidningar.kb.se/> [2025-08-14].
- Landsbygds- och infrastrukturdepartementet 2025. Livsmedelsstrategin 2.0. Stockholm: Landsbygds- och infrastrukturdepartementet.
- Lang, T., N. Neumann & A. So 2025, Just in Case: 7 steps to narrow the UK civil food resilience gap. London: National Preparedness Commission.
- LRF 2024. LRF:s positioner rörande civilt försvar och beredskap. Stockholm: Lantbrukarnas Riksförbund.
- Lindgren, J., B. Reichel & E. Öhlund 2021. Trygg livsmedelsförsörjning. Lärdomar från coronapandemin till och med hösten 2020. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.

- Livsmedelsföretagen 2025. Recept för resiliens. En rapport om varför torka, pandemi och kriget i Ukraina inte märkts på svenska tallrikar – och vad svenska livsmedelsföretag gör och behöver för att stärka livsmedelsberedskapen. Stockholm: Livsmedelsföretagen.
- Livsmedelsverket 2021. Kost vid höjd beredskap Redovisning av regeringsuppdrag 2020–2021. Uppsala: Livsmedelsverket.
- Livsmedelsverket, Jordbruksverket & Statens veterinärmedicinska anstalt 2024. Uppbyggnad av livsmedelsberedskapen 2021–2023. Redovisning av regeringsuppdrag. Uppsala & Jönköping: Livsmedelsverket, Jordbruksverket & Statens veterinärmedicinska anstalt.
- Livsmedelsverket 2025. Fördjupad konsekvensanalys av kostrådet om rött kött och chark. Uppsala: Livsmedelsverket.
- Livsmedelsverket & Jordbruksverket 2023. Åtgärder vid en bristsituation i livsmedelskedjan – Redovisning av regeringsuppdrag. Livsmedelsverket och Jordbruksverket. Uppsala & Jönköping: Livsmedelsverket & Jordbruksverket.
- Manning, L. 2019. Food defence: Refining the taxonomy of food defence threats. *Trends in Food Science & Technology*, 85, 107–115.
- Mauritzson, S. 2002. Mat för miljoner... : Statlig beredskapslagring inom livsmedelsområdet. Jönköping: Jordbruksverket.
- Meuwissen, M. P. M., m. fl. 2019. A framework to assess the resilience of farming systems. *Agricultural Systems*, 176: 102656.
- Molander, P. 1988. Säkerhetspolitiska aspekter på livsmedelsförsörjningen. Stockholm: Försvarets forskningsanstalt.
- Måsbäck, K., J. Netz, A. Rylander Eklund & M. Elmquist 2025. Jakten på hållbar beredskap i svensk livsmedelsförsörjning. Göteborg: Chalmers tekniska högskola. Tillgänglig på: https://research.chalmers.se/publication/545002/file/545002_Fulltext.pdf [2025-08-18].
- Nato 2024. Resilience, civil preparedness and Article 3. Tillgänglig på: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm [2025-05-13].
- Nordiska ministerrådet 2024. Karlstadsdeklarationen – nordiskt samarbete för beredskap och robusthet inom livsmedelsförsörjning och skog. Tillgänglig på: www.norden.org/sv/declaration/karlstadsdeklarationen [2025-05-20].
- Nyberg, J.-E. 1990. Från jord till bord: Det handlar om livsmedelsberedskapen. Stockholm: Centralförb. Folk och försvar.
- Nyeléni, 2007. Synthesis report. Forum for food sovereignty 23rd-27th February 2007. Sélingué, Mali. Tillgänglig på: <https://nyeleni.org/IMG/pdf/31Mar2007Nyele-niSynthesisReport-en.pdf> [2025-08-18].
- Organic Sweden, Ekologiska Lantbrukarna, KRAV, Eko Matcentrum & Naturskyddsföreningen 2022. Ekologisk produktion – för omställningen till en hållbar livsmedelsförsörjning i Sverige.
- Preuthun, J. 1983. Vår livsmedelsberedskap. Stockholm: Försvarets forskningsanstalt.

- Prop. 1942:319 Angående prisreglerande åtgärder på jordbrukets område m. m. Stockholm: Stockholms slott.
- Prop. 1947:75 Angående riktlinjerna för den framtida jordbrukspolitiken m. m. Stockholm: Stockholms slott.
- Prop. 1967:95 Angående riktlinjer för jordbrukspolitiken m. m. Stockholm: Stockholms slott.
- Prop. 1977/78:19 Om nya riktlinjer för jordbrukspolitiken, m. m. Stockholm: Jordbruksutskottet.
- Prop. 1984/85:166 Om livsmedelspolitiken. Stockholm: Jordbruksutskottet.
- Prop. 1989/90:146 Om livsmedelspolitiken. Stockholm: Jordbruksutskottet.
- Prop. 1998/99:74 Förändrad omvärld - omdanat försvar. Stockholm: Försvarsdepartementet.
- Prop. 2014/15:109 Försvarspolitisk inriktning - Sveriges försvar 2016–2020. Stockholm: Försvarsdepartementet.
- Prop. 2016/17:104 En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet. Stockholm: Näringsdepartementet.
- Prop. 2020/21:30 Totalförsvaret 2021–2025. Stockholm: Försvarsdepartementet.
- Prop. 2024/25:34 Totalförsvaret 2025–2030. Stockholm: Försvarsdepartementet.
- Prot. 1917:23 Lördagen den 17 mars, e. m.
- Prot. 1961:27 Tisdagen den 24 oktober.
- Riksdagen. Dokument och lagar. Tillgänglig på: <https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/> [2025-08-14].
- Schwalbe, U. 1978. Uppbyggandet av det svenska ekonomiska försvaret 1914–1935. Aktuellt och historiskt: Meddelanden från militärhistoriska avdelningen vid militärhögskolan, 36–92.
- SFS 2022:524 Förordning om statliga myndigheters beredskap. Stockholm: Försvarsdepartementet.
- SOU 1966:30 Den framtida jordbrukspolitiken: Betänkande. A Bakgrunden. Stockholm: Regeringskansliet.
- SOU 2021:67 Vägen mot fossiloberoende jordbruk: Betänkande av Utredningen om fossiloberoende jordbruk. Stockholm: Regeringskansliet.
- SOU 2024:8 Livsmedelsberedskap för en ny tid: Betänkande av Utredningen om en ny livsmedelsberedskap. Stockholm: Regeringskansliet.
- Statens jordbruksnämnd 1988. Vår livsmedelsberedskap. Jönköping: Statens jordbruksnämnd.
- Svenska Dagbladet 2020. Sveriges självförsörjning täcker inte behovet. 2020-04-06. [https://www.svd.se/a/0nyoAM/kan-sakra-varannan-tugga-mat-pa-papperet#:~:text=Intresseorganisationen%20Lantbrukarnas%20riksf%C3%B6rbund%20\(LRF\)%20har,i%20b%C3%B6rjan%20av%201990%20talet](https://www.svd.se/a/0nyoAM/kan-sakra-varannan-tugga-mat-pa-papperet#:~:text=Intresseorganisationen%20Lantbrukarnas%20riksf%C3%B6rbund%20(LRF)%20har,i%20b%C3%B6rjan%20av%201990%20talet) [2025-08-18].

- Sweden Food Arena 2023. Innovations- och forskningsagenda för livsmedelssektorn. Framtidens innovativa och hållbara tillväxtmotor.
- Tendall, D. M., J. Joerin, B. Kopainsky, P. Edwards, A. Shreck, Q. B. Le, P. Krutetli, M. Grant & J. Six 2015. Food system resilience: Defining the concept. *Global Food Security* 6: 17–23.
- Wedebbrand, C. & J. Ingemarsdotter 2021. Försörjningsberedskap på central nivå, åren 1915–1947. En studie om det svenska totalförsvarets centrala organ för försörjningsberedskap under 1900-talet. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.

