

En robust livsmedelsförsörjning i kris och krig – beredskapslagring av spannmål

- Den svenska spannmålsproduktionen kan vara ett sätt att säkra mat för befolkningen i händelse av krig eller kris. Spannmål är förhållandevis enkelt att lagra och har ett högt energi- och näringsinnehåll.
- Avtalsbaserade omsättningslager för spannmål inom ramen för företagets verksamhet kan ge samordningsvinster. Villkoren för lagring bör utformas så det inte utesluter någon från möjligheten att teckna avtal.
- Spannmålen bör ägas av staten. I en snabbt uppkommen krissituation är det viktigt att staten har full dispositionsrätt till beredskapslagren så att livsmedelsberedskapen kan tryggas.

Utredningen har sin utgångspunkt i Jordbruksverkets regleringsbrev för budgetåret 2021, punkt 7 Inriktning för arbetet med civilt försvar, där det framgår att Jordbruksverket tillsammans med Livsmedelsverket och SVA ska inleda uppbygganden av en livsmedelsberedskap och ta fram en arbetsplan för uppbyggnad av livsmedelberedskapen.

Utredningen om beredskapslagring av spannmål är en av flera utredningar som Jordbruksverket identifierat som viktiga inom uppbyggnaden av livsmedelsberedskap och civilt försvar.

Jordbruksverkets roll i det civila försvaret är i huvudsak att arbeta för att Sveriges befolkning ska ha tillräckligt med säker mat, i fredstid såväl som i kris, vid höjd beredskap och ytterst i krig.

En arbetsgrupp på Jordbruksverket med följande representanter har genomfört utredningen: Saranda Daka utredningsledare, Bengt Johnsson utredare, Patrik Eklöf utredare, Johan Loberg beredskapshandläggare och Malte Ahlström beredskapshandläggare.

Rapporten har beslutats av Jordbruksverkets generaldirektör Christina Nordin.

Sammanfattning

Den svenska spannmålsproduktionen kan vara ett sätt att säkra tillgång till mat för den svenska befolkningen i händelse av krig. Sverige har sedan lång tid tillbaka varit nettoexportör av spannmål, vilket gör att det finns goda möjligheter att säkra tillgången till detta näringsrika livsmedel i en krissituation.

Bröd och spannmålsprodukter har ett högt energiinnehåll vilket innebär att de är viktiga i livsmedelsförsörjningen. Mellan 90 och 95 procent av befolkningen skulle kunna klara sig på enbart spannmål under tre månader utan att lida brist på näringsämnen. Spannmål är även förhållandevis enkelt att lagra och förädla till livsmedel.

Jordbruksverket föreslår att beredskapslagring av spannmål i Sverige baseras på avtal med aktörerna i sektorn så att redan befintlig infrastruktur och hantering kan utnyttjas. Om beredskapslagring av spannmål kan ske i befintliga anläggningar samt transporteras och hanteras inom ramen för befintlig infrastruktur kan det finnas samordningsvinster. Villkoren för lagring bör utformas så de inte utesluter någon från möjligheten att teckna avtal. Lagerhållarna kan använda sig av befintlig lagringskapacitet eller åta sig att skapa ny lagerkapacitet.

Beredskapslagring av spannmål bör ske i alla regioner och fördelas på ett sådant sätt att hela befolkningen kan få tillgång till lagren i en krissituation. En så stor regional fördelning som möjligt bör eftersträvas. Förutom fördelen med riskspridning innebär en regional fördelning även kortare transporter.

Spannmålen bör ägas av staten. Detta är viktigt för att staten ska kunna ha full dispositionsrätt till beredskapslagren i en snabbt uppkommen situation när den behövs för att trygga livsmedelsberedskapen. Staten bör initialt köpa upp en viss kvantitet spannmål av lagerhållare, som mot ersättning även lagrar spannmålen åt staten.

Jordbruksverket föreslår att beredskapslagring av spannmål görs i omsättningslager. Det innebär att lagerhållarna kan omsätta beredskapslagret, men måste löpande ersätta det med motsvarande kvantitet likvärdig spannmål. Lagerhållaren förbinder sig att vid varje given tidpunkt garantera att beredskapslagret omedelbart finns tillgängligt för staten. Beslut om den praktiska hanteringen av spannmålen bör ske i nära samråd med lagerhållarna.

I rapporten presenteras exempel på kostnader för inköp och lagring av spannmål. Administrativa kostnader och andra kostnader för beredskapslagring redovisas inte i denna rapport.

Den modell som föreslås för beredskapslagring kommer inte fullt ut kunna genomföras i hela landet. I de nordligaste delarna av landet finns få lantbrukare, inga lagringsutrymmen avsedda för spannmål ägda av den uppsamlade handeln

eller kvarnar som tillverkar mjöl. I skrivande stund utreds möjliga lösningar för norra Sverige tillsammans med lokala och regionala aktörer.

Innehåll

Sammanfattning	3
1 Inledning.....	6
1.1 Syfte och avgränsningar	6
2 Produktion och konsumtion av spannmål i Sverige	8
3 Tidigare livsmedelsberedskap och jordbrukets beroende av insatsvaror	12
3.1 Jordbrukets beroende av insatsvaror för spannmålsproduktion	13
4 Nya behov av lagerhållning.....	15
4.1 Lagring av spannmål i Sverige.....	16
4.2 Beredskapslagring i Finland.....	17
5 En modern beredskapslagring	18
5.1 Avtalsbaserad lagerhållning	18
5.2 Statligt ägda lager	19
6 Branschens synpunkter.....	20
6.1 Lantbrukarnas Riksförbund, LRF	20
6.2 Sveriges spannmålsodlarförening (SPMO).....	20
6.3 Foder och Spannmål, Lantmännen.....	21
7 Förslag till modell för beredskapslagring av spannmål i Sverige	23
7.1 Förslag till lagringssystem för spannmål.....	23
7.2 Lagringsvolym och kostnader	24
7.3 Alternativ för norra Sverige	26
Referenser.....	27

1 Inledning

Utredningen har sin utgångspunkt i Jordbruksverkets regleringsbrev för budgetåret 2021, punkt 7 *Inriktning för arbetet med civilt försvar*, där det framgår att Jordbruksverket tillsammans med Livsmedelsverket och SVA ska inleda uppbygganden av en livsmedelsberedskap och ta fram en arbetsplan för uppbyggnad av livsmedelberedskapen. Vidare ska Jordbruksverket för leden i primärproduktionen arbeta för att skapa ökade förutsättningar att säkerställa flödet i livsmedelskedjan vid en allvarlig bristsituation under svåra fredstida förhållanden, vid höjd beredskap och ytterst i krig. Jordbruksverkets roll i det civila försvaret är i huvudsak att arbeta för att Sveriges befolkning ska ha tillräckligt med säker mat, i fredstid såväl som i kris och krig.

Utredningen av beredskapslagring av spannmål är en av flera utredningar som Jordbruksverket har identifierat som viktiga inom uppbyggnaden av livsmedelsberedskap och civilt försvar. I denna rapport föreslår Jordbruksverket ett system för beredskapslagring av spannmål. Förslagen är baserade på analys av möjliga lagringsmöjligheter, påverkan på marknaden och företagets konkurrenskraft, samt olika säkerhets- och beredskapsaspekter som behöver beaktas för att lagerhållningen ska fungera i en krigssituation. I rapporten redovisas även beräknade kostnader för lagring beroende på lagringsändamål och lagringstid.

Under utredningen har Jordbruksverket inhämtat underlag från flera olika branschorganisationer. Arbetsgruppen har även haft kontakt med företrädare från Finland och Ukraina.

1.1 Syfte och avgränsningar

Syftet med rapporten är att ta fram ett konkret förslag på hur beredskapslagring av spannmål kan genomföras i Sverige.

Utredningen utgår från scenariot att det är en större kris eller krig i landet och att livsmedel till befolkningen behöver tryggas. Om krig i södra delarna av landet förhindrar spannmålsskörd och stör handeln, finns en reell risk att brist på livsmedel uppstår. Beroende på hur stor del av skörden som går att bärga kommer bristen att kvarstå för lång tid framåt. Att planera för tre månader är en alltför kort tid när det gäller produktion av spannmål eftersom hela odlingscykeln är 12 månader. Om störningar uppstår vid skörd eller sådd kan det få stora konsekvenser för livsmedelsförsörjningen under en längre tid framåt.

I den här utredningen är utgångspunkten att lagerhållningen primärt ska användas till humankonsumtion. Det framkom i ett annat uppdrag¹, som redovisades i

¹ Redovisat i en rapport till Regeringskansliet i december 2023. Ett tvåårigt regeringsuppdrag tillsammans med Livsmedelsverket *Åtgärder vid en bristsituation i livsmedelskedjan* (regleringsbrevet 2021).

december 2023, att animalieproduktionen av främst fjäderfä och grisar kommer att minska kraftigt under kraftigt störda förhållanden. Detta är också förhållanden som rapporterats från Ukraina. Minskad animalieproduktion kommer att minska behovet av spannmål till foder. Dock presenteras i utredningen statistik över användningen av spannmål i fredstider för utsäde, foder och inom industrin samt beräknade kostnader för beredskapslagring för dessa ändamål. I utredningen presenteras beräkningsunderlag för beredskapslagring av spannmål som räcker i 3, 6, 8 eller 12 månader. Detta för att skapa ett bra beslutsunderlag i frågan.

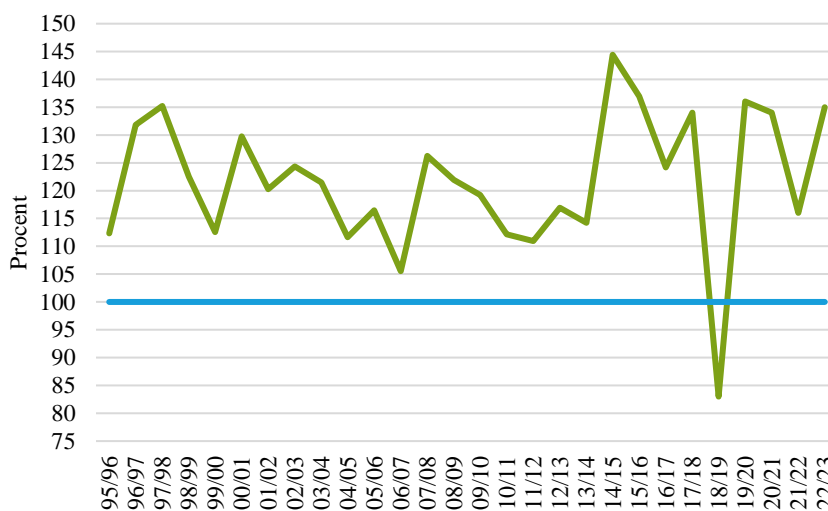
Beredskapslagring av spannmål är beroende av insatsvaror, arbetskraft, fungerande vatten- och energitillförsel, fungerande IT-system och säkra transporter. Dessa faktorer är viktiga för hela livsmedelsproduktionen, men behöver samordnas på en högre nivå, och därför ingår inte dessa aspekter i denna utredning. Jordbruksverket har i tidigare utredningar beskrivit de sårbarheter och bristsituationer som finns och kan uppstå inom livsmedelsproduktionen.

Lokaliseringen av beredskapslagren kan inte göras utan hänsyn till viktiga aspekter såsom närhet till kvarnar, befolkningsmängd i olika delar av landet, försvarsplaneringen samt evakueringsplaner. Dessa aspekter, tillsammans med upphandlingsförfarande, avtal, säkerhets- och kvalitetskrav samt kontroller i samband med spannmålslagringen kommer att hanteras i en planerad kommande utredning. De är därför avgränsade från denna utredning.

2 Produktion och konsumtion av spannmål i Sverige

Jämfört med andra produktionsgrenar inom det svenska jordbruket har produktionen av spannmål störst förmåga att försörja den svenska marknaden med råvara för livsmedels- och foderändamål. Sverige har sedan lång tid tillbaka varit nettoexportör av spannmål. Den svenska marknadsandelen² har därmed varit betydligt högre än 100 procent, vilket framgår av nedanstående figur.

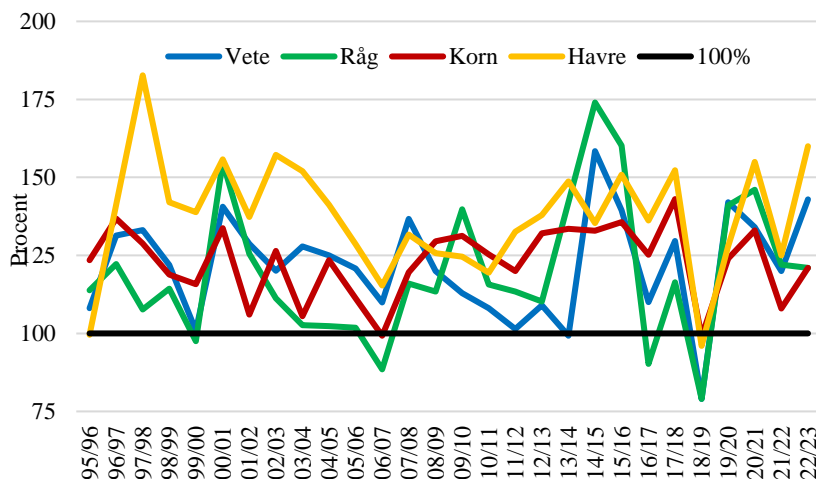
Torkan 2018 innebar dock en lägre skörd och därmed ett större importbehov som resulterade i en betydligt lägre svensk marknadsandel för svenskt spannmål just det året. Enligt preliminära uppgifter beräknas spannmålsskörden 2023 bli betydligt lägre än genomsnittet, men högre än skörden 2018. Detta kommer i sin tur innebära att den svenska marknadsandelen sjunker och beräknas uppgå till knappt 100 procent.



Figur 1 Svensk marknadsandel för spannmål 1995/96 – 2022/23

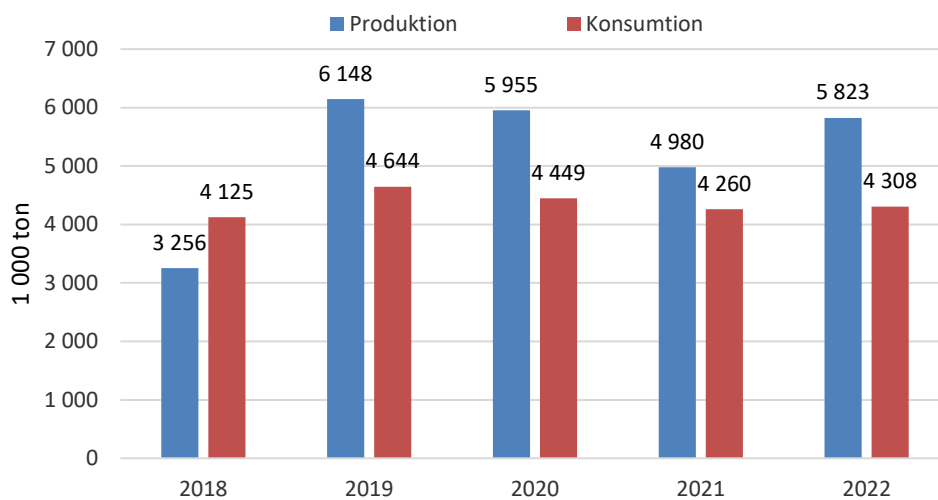
Årsvariationerna för den svenska marknadsandelen för de olika spannmålsslagen är kraftiga, men i stort sett alla sädeslag, förutom råg, har en marknadsandel över 100 procent samtliga år.

² Konsumtion = produktion + import – export – lagerförändring. Andelen beräknas produktion/konsumtion



Figur 2 Svensk marknadsandel för olika spannmålslag 1995 – 2022

Det inhemska behovet av spannmål uppgår för det senaste femårsgenomsnittet (vilket inkluderar torkåret 2018) till drygt 4,3 miljoner ton och produktionen till drygt 5,2 miljoner ton. Fördelat på ett år uppgår konsumtionen till ca 360 000 ton per månad.



Figur 3 Svensk produktion och konsumtion av spannmål 2018 – 2022

Produktion och konsumtion av spannmål i Sverige samt användningen framgår av nedanstående försörjningsbalans.

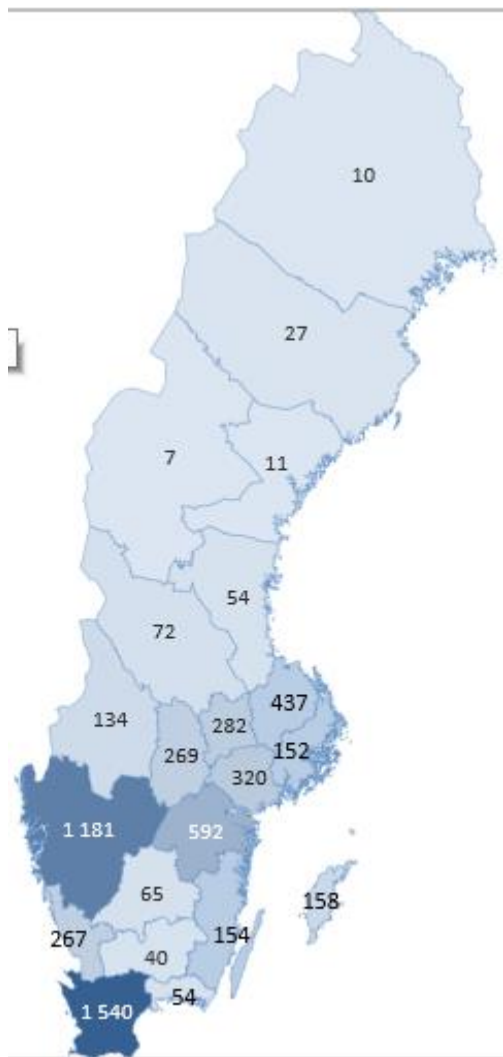
Tabell 1 Försörjningsbalans för svenskt spannmål

Spannmål, juli-juni 1 000 ton, prel uppgifter	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21	2021/22	2022/23	2018/23 Medel
Ingående lager (1 juli) ¹	479	630	466	582	592	489	552
Produktion	5 958	3 260	6 148	5 955	4 980	5 823	5 233
Import	224	910	240	166	233	180	346
Tillgängligt	6 661	4 800	6 854	6 703	5 805	6 494	6 131
Konsumtion							
-Human	1 012	978	1 001	984	985	982	986
-Utsäde	202	194	204	198	204	195	199
-Industri (livsmedel och teknisk användning)	756	768	742	801	780	747	768
-Foder, övrigt	2 470	1 991	2 697	2 466	2 314	2 384	2 370
Inhemsk konsumtion	4 440	3 931	4 644	4 449	4 283	4 308	4 323
Export	1 591	403	1 628	1 662	1 035	1 346	1 215
Utgående lager (30 juni) ¹	630	466	582	592	487	840	593
Användning	6 661	4 800	6 854	6 703	5 805	6 494	6 131

¹Exkl lager på gård stock, endast lager hos uppköpare

Under den senaste femårsperioden användes årligen 45 procent av den svenska spannmålsskörden till foder, 19 procent utgjordes av humankonsumtion, 15 procent användes för tillverkning av dryckessprit och drivmedelsetanol och cirka 23 procent av skörden exporterades.

Den regionala fördelningen av spannmålsskörden i Sverige i förhållande till befolkningsantalet i respektive län är ojämnt fördelat eftersom större delen av odlingen av spannmål sker i de södra delarna av landet. Om Sverige skulle delas in i tre olika regioner varav den första omfattar Skåne samt länen norröver till och med Väster- och Östergötland så producerades 65 procent av den totala spannmålsskörden här medan cirka 45 procent av landets befolkning är bosatta i denna region. Om den andra regionen omfattar Värmland i väst till Stockholm, Uppsala i öst är motsvarande förhållande 30 procent respektive 38 procent. För den tredje regionen som omfattar Dalarna och övriga län norrut utgör spannmålsskörden endast 3 procent av landets skörd medan cirka 14 procent av Sveriges befolkning är bosatta i denna region.



Figur 4 Spannmålsproduktionen i olika delar av Sverige, 1 000 ton

3 Tidigare livsmedelsberedskap och jordbrukets beroende av insatsvaror

När den tidigare livsmedelsberedskapen i Sverige diskuteras idag är det ofta den svenska självförsörjningsförmågan och beredskapslager som förs på tal. Diskussionerna har ofta som utgångspunkt att Sverige var helt självförsörjande förr, vilket dock inte stämmer. Utöver att import skedde av olika jordbruks- och livsmedelsvaror, så var den svenska produktionen av livsmedel även då beroende av importerade insatsvaror som gödselmedel, bekämpningsmedel, växtskyddsmedel och fodermedel. Beredskapslager fanns, men beredskapslager var en dyrbar metod för att säkra livsmedelsförsörjningen, som man därför försökte undvika.

Livsmedelsberedskapen grundades på såväl försvarsbeslut som på jordbrukspolitiska beslut. I jordbrukspolitiken fanns bland annat försörjningsmål och i de försvarspolitiska besluten fanns bedömningar om krisen som gav ramarna för beredskapsplaneringen på livsmedelsområdet. Utifrån de förutsättningar som gavs i de livsmedelspolitiska besluten, de försvarspolitiska besluten och i regleringsbrev gjorde dåvarande Jordbruksnämnden/Jordbruksverket en kontinuerlig analys av utvecklingen i livsmedelskedjans olika delar. Även handelsmönster, lagerhållning och utveckling av försörjningen av insatsvarorna till jordbruksproduktionen följdes kontinuerligt. Målsättningen var att finna en mix av beredskapsåtgärder som till en så låg kostnad som möjligt gjorde att Sverige hade tillgång till den mängd livsmedel som behövdes under en så lång period som politikerna bedömde att en kris kunde pågå.

Två viktiga åtgärder i en krissituation var omställning av jordbruksproduktionen och övergång till en kriskost. Den grundläggande beredskapsåtgärden enligt den så kallade Livsmedelskommittén (LMK) var att vid en långvarig försörjningskris förbereda en omställning av jordbruksproduktionen. En omställning av jordbruksproduktionen baserades på utgångspunkten att en nödvändig kriskost skulle produceras med ett så lågt kvävebehov som möjligt. Omställningen av jordbruksproduktionen byggde alltså på kriskost.

De planerade åtgärderna för övergång till kriskost och omställning av jordbruksproduktionen bedömdes dock inte vara tillräckliga i en krissituation. Även beredskapslagring av vissa livsmedel och insatsvaror till jordbruksproduktionen bedömdes vara nödvändigt. För insatsvarorna till vegetabilieproduktionen var ambitionen att trygga tillgången för en växtodlingssäsong. För insatsvarorna till animalieproduktionen var målet att säkra en kontinuerlig mjölkproduktion under krisskede, krigs- eller neutralitetsskede liksom en viss efterkrigstid. Lagringen av livsmedelsråvaror och livsmedel som

brödsäd, socker, vegetabiliskt fett, torrjäst, bönor, ärter, m.m., syftade till att säkra försörjningen i främst norra delen av landet i ett krig.

Lagren avvecklades succesivt genom olika politiska beslut. Avvecklingen av lager av insatsvaror till jordbruket var i huvudsak slutförd under år 1997. Avvecklingen av lager av livsmedel och livsmedelsråvaror var avslutad år 2001.

Efter Sveriges EU-inträde år 1995 la regeringen fram propositionen Totalförsvaret i förnyelse (1995/96:12). I propositionen framhölls att de väntade effekterna på importen av det närmare samarbetet med länder i Europa gjorde att beredskapslagringen kunde minskas väsentligt. I den följande budgetpropositionen (1995/96:220) anförde regeringen att ytterligare besparingar var möjliga mot bakgrund av de förändrade planeringsförutsättningarna och den förändrade importsituationen. EU-medlemskapet bedömdes ha en stor betydelse för möjligheterna till en säkrare import under ett krisskede. I och med propositionen Förändrad omvärld – omdanad försvar (1998/99:74) där längre anpassningstider och kortare uthållighet angavs, avvecklades beredskapslagringen helt.

3.1 Jordbrukets beroende av insatsvaror för spannmålsproduktion

Det svenska jordbruket är beroende av tillgång till insatsvaror för att kunna producera spannmål. Flera av dessa importeras idag. I en situation där tillgången på insatsvaror begränsas redan för en kort period kommer det att få negativa effekter på produktionen.

Vissa insatsvaror är till en viss del utbytbara, till exempel kan stallgödsel delvis ersätta mineralgödsel, medan andra insatsvaror är mycket svåra att ersätta, i varje fall på kort sikt. Fossil dieselolja är ett sådant exempel. En hel del insatsvaror är gemensamma för alla produktionsgrenar. Arbetskraft, energi och reservdelar till maskiner är sådana exempel. Arbetskraft från andra länder som arbetar under säsong, men även under hela året blir allt vanligare. Vid kriser kan det innebära problem för arbetskraften att komma till landet. Under pandemin blev detta problem tydligt då det initialt rådde stor osäkerhet om arbetskraften skulle kunna komma till Sverige. Även om det finns arbetskraft i Sverige, saknas ofta den utbildning som krävs för vissa arbetsmoment. I spannmålsproduktionen är det mindre vanligt med arbetskraft från andra länder jämfört med till exempel trädgårdsproduktionen.

Jordbrukssektorn har ett stort beroende av energi i olika former och spannmålsodlingen är inget undantag. Redan vid korta avbrott i energitillförseln riskerar det att ge stora produktionsstörningar, till exempel brist på dieselolja vid sådd och skörd och brist på eldningsolja när skörden ska torkas. På enskilda gårdar produceras egen energi, till exempel biogas och rapsolja, men den utgör en mycket liten andel av det totala behovet. De kriser som uppstått under senare tid har lett till

ökat intresse bland primärproducenterna att minska sårbarheten genom att producera egen energi.

En stor del av de maskiner och byggnadsinventarier som används i Sverige tillverkas utomlands. Det tillverkas inte traktorer eller skördetröskor inom landet, men det finns tillverkning av bland annat jordbearbetningsmaskiner. För en kortare period kan investeringar i ny utrustning utebli utan att det får någon större inverkan på produktionen. Däremot finns det ett kontinuerligt behov av reservdelar. Eftersom tillverkningen till stor del finns utomlands skulle uteblivna leveranser snabbt få negativa konsekvenser för produktionen.

I spannmålsodlingen utgörs flera av de viktigaste produktionsmedlen i sin helhet av import. Mineralgödsel och växtskyddsmedel tillverkas inte alls inom landet. Stallgödsel utnyttjas för tillförsel av växtnäring, men totalt sett är betydelsen relativt liten. Stallgödseln används oftast på de företag där den uppkommer. Växtodlingsföretag utan djur är huvudsakligen hänvisade till importerad mineralgödsel. Däremot produceras det mesta av spannmålsutsädet inom landet, förutsatt normala väderförhållanden. Över tid har de svenska jordbruksföretagen utvecklats mot att bli alltmer specialiserade och koncentrerade geografiskt.

4 Nya behov av lagerhållning

Finanskrisen år 2007/08 ledde till ökat intresse i världen att lagra spannmål och andra jordbruksprodukter. Den ekonomiska krisen ledde till att flera av länderna som normalt exporterade stora kvantiteter spannmål vidtog åtgärder för att skydda sin egen marknad, till exempel genom exportavgifter och kvantitativa begränsningar. Det var främst offentligt ägda lager i utvecklingsländerna som ökade. Eftersom skörden av spannmål sker under kort del av året medan konsumtionen är mer jämnt fördelad över tiden krävs det lager för att förse förbrukarna med varor. Utöver detta skäl till att hålla lager kan ytterligare två skäl identifieras; upprätthålla livsmedelstrygghet och stabilisera priser.

Ett vanligt förekommande skäl för lagerhållning av spannmål är att trygga tillgången på livsmedel i lägen då det uppstår bortfall i produktionen. Bortfall kan till exempel ske på grund av översvämningar eller torka, men även vid väpnade konflikter. I en vidare bemärkelse kan lagerhållningen även kopplas till att öka tillgången i lägen med kraftiga prisuppgångar på marknaden, till exempel beroende på exportförbud. Ett annat skäl till lagerhållning är att stabilisera priserna till nytta för både producenter och konsumenter. Mer förutsägbara och stabila priser minskar riskerna för både producenter och konsumenter. Producenternas vilja att investera ökar om förutsättningarna blir mer stabila, vilket på sikt ger en mer motståndskraftig produktion. Konsumenterna kan tillgodogöra sig en bättre kosthållning om priserna på livsmedel är mer förutsägbara. Nackdelen med lagerhållning är att det leder till kostnader för att till exempel bygga lager, omsätta lager och för hantering som måste finansieras av skattemedel. Studier som gjorts visar att kostnaderna blir lägre om den praktiska hanteringen utförs av privata aktörer.

Lagerhållningen kan också påverka marknaden på ett negativt sätt. Vetskapen om att det finns lager gör att marknadens aktörer tar i beaktande de priser till vilka inköp och försäljningar görs för den offentliga lagerhållningen. De priser som gäller för de offentliga lagren blir marknadsledande. Utvärderingar som gjorts visar att lagerhållning har relativt små effekter för att minska prisvariationerna. I situationer med överskott är det dyrt att hålla uppe priset och i situationer med underskott är möjligheten till prispåverkan liten.

Lagring av spannmål och andra jordbruksprodukter kan främst motiveras av att trygga livsmedelsförsörjning vid olika typer av kriser. Det är viktigt att det ständigt görs utvärderingar av hur stora lager som behövs och var lagren ska placeras samt hur lagren ska hanteras.

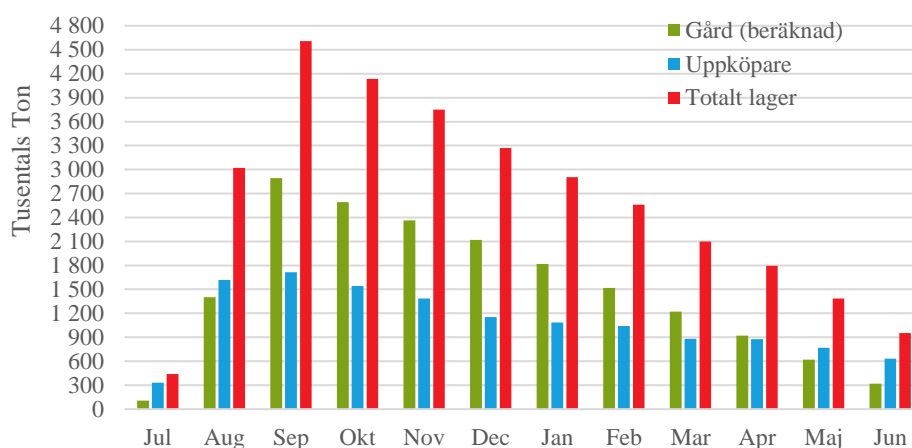
Den globala handelsorganisationen WTO har ställt upp regler för vad som ska gälla vid uppköp av spannmål för lagring. Det är tillåtet att göra uppköp på marknaden under förutsättning att köpen görs till marknadsmässiga villkor och att åtgärderna

hålls inom en begränsad budget. Det finns exempel på länder som gjort uppköp i syfte att stötta den inhemska prisnivån (Grains Storage and Global Food Security).

4.1 Lagring av spannmål i Sverige

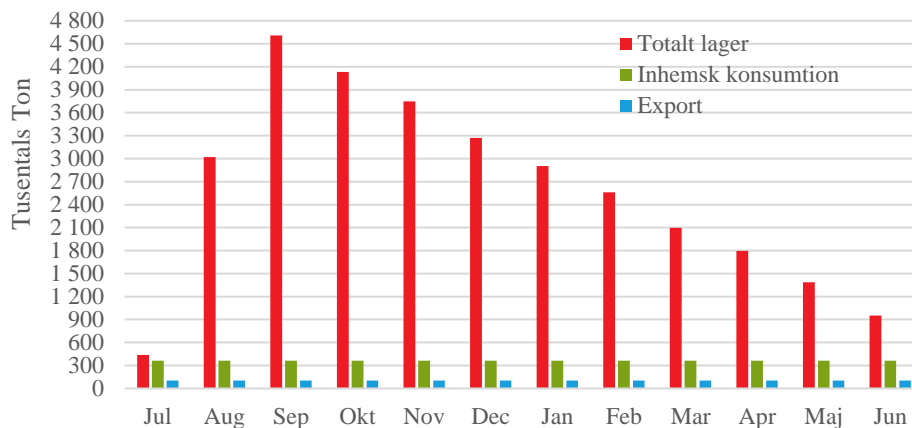
Lagring av spannmål i Sverige sker idag främst på gårdar hos lantbrukare och hos den uppsamlade spannmålshandeln. Efter bärgad skörd, vanligtvis i september, återfinns den största lagringskvantiteten på gårdsnivå. Lagringskvantiteterna på gårdarna avtar i takt med försäljning, som främst sker till de uppköpare av spannmål som finns i landet. Dessa säljer i sin tur spannmålen vidare till olika industrier i Sverige och till köpare utomlands.

Med hjälp av Jordbruksverkets nyligen uppstartade sammanställning över lagerhållningen i Sverige kan gårdslagringen beräknas utifrån angivna lagernivåer för juni, september och december samt med hjälp av antaganden om genomsnittlig användning av spannmål i Sverige. Lager hos uppsamlade handel rapporteras månatligen till Jordbruksverket. Den senaste fullständiga undersökningen avser regleringsåret (juli – juni) 2022/23.



Figur 5 Lager av spannmål i Sverige 2022/23

Under 2022/23 var spannmålsskörden cirka 11 procent högre än den genomsnittliga skörden för den senaste femårsperioden. Den sammantagna lagervolymen i september var större än hela Sveriges årskonsumtion av spannmål. Varken gårdslagringen eller lagring hos uppsamlade handel uppnådde dock ensamt årsbehovet av spannmål i Sverige. Den beräknade gårdslagringen i september detta år skulle räcka för knappt nio månaders konsumtion och lagringen hos handeln i knappt fem månader.



Figur 6 Lager och användning av spannmål i Sverige 2022/23

4.2 Beredskapslagring i Finland

I detta avsnitt beskrivs beredskapslagring av spannmål i Finland eftersom det är det land i Sveriges närhet som har störst erfarenhet av sådan verksamhet. Norge har helt nyligen tagit beslut om att återuppta beredskapslagring av spannmål.

Beredskapslagringen i Finland baseras på ett samarbete mellan staten, Försörjningsberedskapscentralen (NESA), och privata aktörer. NESA:s roll är att planera och operativt utföra verksamhet i anslutning till upprätthållandet och utvecklandet av Finlands försörjningsberedskap, däribland lagring. Spannmål är ett av flera livsmedel och insatsvaror som lagras. Lagerhållningen uppgår till 8,5 månaders förbrukning av spannmål för livsmedelsändamål. Under 2022 skedde det en utökning av lagerhållningen från 6 månaders konsumtion till nuvarande nivå. Utökningen av lagerhållningen skedde i ett steg under 2022.

Det är NESA som äger merparten av lagerbyggnaderna och den spannmål som lagras. Det är privata företag som säljer spannmålen till NESA och som ombesörjer hanteringen. En mindre del av lagerbyggnaderna som utnyttjas ägs av företagen. De privata företagen kontrakteras på basis av ett anbudsförfarande. I kontraktet regleras bland annat kvantitet, kvalitet och hur snabbt varorna ska omsättas. Till viss del är uppgifterna om de uppköp som görs offentliga, till exempel vilka kvantiteter som köpts in. Det är regeringen som beslutar om frisläppande av lagren. Även brist på marknaden kan leda till att lagren tas i anspråk.

5 En modern beredskapslagring

I följande avsnitt beskrivs möjliga modeller för beredskapslagring.

En viktig utgångspunkt för all beredskapslagring av spannmål är att den bör organiseras så att befintlig infrastruktur och distributionskanaler kan utnyttjas, samtidigt som sårbarhet och risk beaktas. Beredskapslagren bör även placeras i närheten av där efterfrågan finns. Särskilda regionala och lokala hänsyn kan dock behöva beaktas. Följande parametrar bör vara styrande och beaktas i val av modell för beredskapslagring av spannmål:

- geografiska avstånd från produktionsplats till lager eller direkt till bearbetningsanläggning
- transport till bearbetningsanläggning till exempel torkanläggning och kvarn
- transport till grossistled och vidare till slutkonsumenter
- infrastruktur för lastbil, tåg, båt eller flyg
- tillgång till kvalificerad personal, både för att hantera lagren och för distribution
- kommunikationsutrustning
- utbildningsbehov
- säkerhet och sekretess

Staten bör ha ansvar för lagringen eftersom lagring av livsmedel är av betydande samhällsintresse. Den praktiska hanteringen av lagringen bör läggas på de reguljära aktörerna i spannmålssektorn. Om befintliga resurser i den nuvarande spannmålshandeln används för beredskapslagring kan samordningsvinster uppstå.

För att reglera hanteringen av beredskapsspannmål finns några olika modeller, vilka beskrivs i följande avsnitt.

5.1 Avtalsbaserad lagerhållning

Vid avtalsbaserad lagerhållning sluter staten avtal med aktörerna om att en viss del av det spannmål som omsätts ska utgöras av beredskapslager. Den praktiska hanteringen med inköp, transport, kvalitetsövervakning och omsättning läggs helt på den eller de aktörer som staten skriver avtal med. Varorna som ingår i beredskapslagringen kan antingen ha en bestämd fysisk identitet eller så kan företagen själva från tid till annan avgöra vilka partier som utgör beredskapslaget. Spannmålen kan antingen ägas av lagerhållarna eller av staten. Ett statligt ägande har fördelen att det rättsliga skyddet är starkare jämfört med att lagerhållarna äger varan. Enskilt ägande kan även leda till snedvridningar på marknaden då företagen kan styra över när spannmålen säljs på marknaden. För att inte missgynna små aktörer kan statligt ägande vara att föredra då det annars kan ge betungande kapitalkostnader.

Det skulle också kunna vara möjligt att staten beslutar om obligatorisk lagerhållning av spannmål där en viss andel av aktörernas spannmålslager måste avsättas till beredskapslager.

5.2 Statligt ägda lager

Vid statligt ägda lager äger och disponerar staten lagren fullt ut. En fördel med denna modell är i de fall då behovet av lager är mycket större än företagets normala omsättning. Det kan också vara en fördel om varorna ligger i lager under mycket lång tid. Nackdelen med statliga lager är att det kan leda till marknadsstörningar då varorna ska släppas ut på marknaden och när nya inköp för lagring behöver genomföras. Statliga lager kräver initialt att det byggs upp egna lager och att det anskaffas kapacitet i form av personal, maskiner med mera för att hantera spannmålen. Det kan leda till höga kostnader för beredskapslagringen.

6 Branschens synpunkter

6.1 Lantbrukarnas Riksförbund, LRF

Enligt LRF är det viktigt att en framtida beredskapslagring har ett helhetsperspektiv, tillgodoser både livsmedels- och foderbehov och är frivillig för alla aktörer. LRF vill behålla den nuvarande produktionsstrukturen och vill helst inte att det sker en omställning av produktionen på grund av beredskapsskäl, så långt detta är möjligt.

LRF tycker att det är önskvärt med ett system där både större aktörer och enskilda jordbrukare ansvarar för beredskapslagringen. Spridning på flera aktörer ger ett mer rättvist system. Ett delvis decentraliserat system ger också mindre sårbarhet.

LRF ser gärna att odlare får frivilliga lagringsvillkor med ersättning i kombination med investeringsstöd för just beredskapslagring. För vissa företag behövs lager och torkinvesteringar för att det ska vara aktuellt att bidra till beredskapslagringen medan andra har kapacitet att göra det redan idag. Beredskapslager på gård av både råvaror och insatsvaror kan göra företagen till måltavlor även i fredstid och det behövs ett säkerhetstänk när avtalen skrivs.

Avtalen med odlare får inte bygga på schablonmässiga lösningar utan utformas så att de passar gårdens produktionsinriktning. Vidare vill LRF gärna få tydlighet om, när och huruvida odlare kan avyttra spannmål från lager i fredstid samt om vem som bestämmer huruvida en kris föreligger eller inte.

LRF ser faror med att stora aktörer inom handeln ansvarar för stora beredskapslager då det enligt LRF kan påverka marknaden negativt vid avyttring. Detta kan dock förebyggas genom tydliga avtalsvillkor.

Enligt LRF kommer det att ta tid att bygga upp det beredskapslagringskapacitet som krävs. Beredskapslager utöver dagens nivåer på gård, i synnerhet överlagring till nästa skörd är en samhällstjänst som lantbruket behöver ha full ersättning för.

LRF ser helst att man bygger upp lagren med inhemsk råvara om möjligt.

6.2 Sveriges spannmålsodlareförening (SPMO)

Det gamla lagringssystemet i Sverige fungerade dåligt och innebar stora administrativa kostnader, enligt Sveriges spannmålsodlareförening (SPMO). SPMO föreslår att Sverige inför en finsk variant av lagerhållning och investerar i att bygga mer lager i landet.

SPMO är positiv till möjligheten att ha omsättningslager hos branschen och anser att alternativet är både rimligt och genomförbart. Enligt SPMO går det relativt snabbt att bygga den lagerkapacitet som krävs. Spannmålsodlarna kommer själva att kunna täcka alla investeringsbehov som kan uppkomma på grund av

beredskapslagringen. Detta då spannmålsodlarna har ett stort intresse av att ingå avtal med staten och ser möjligheten att beredskapslagra som en affärsidé. Lagringsilo är relativt billiga och snabba att bygga, enligt SPMO som menar att de allra största kostnaderna kommer att handla om möjligheter att torka spannmål.

Enligt SPMO är det viktigt att avtal skrivs med både branschen och enskilda lantbrukare; detta då branschen inte klarar av att bygga ett robust lagringssystem utan enskilda företagens hjälp. De lager som branschen idag disponerar är gamla, utslitna och kräver nya investeringar. Ett robust beredskapslagringssystem bygger därför på att de enskilda företagen och branschen tillsammans investerar i att bygga nya och moderna lager.

Enligt SPMO kan alternativet med omsättningslager även lösa det problem som branschen ofta flaggar för, nämligen att överskottsproduktionen av svenskt spannmål gör att branschen måste exportera spannmålet till låga marknadspriser. Detta problem kan lösas genom att staten köper den del av spannmål som i vanliga fall exporteras. Dock är det viktigt att staten betalar marknadsmässiga priser med möjlighet till priskorrigerings.

SPMO tycker att det är viktigt ur ett beredskapsperspektiv att lagren är utspridda i hela landet. Dock bör en del av lagringen finnas där spannmålet produceras. SPMO tycker inte att silon ska vara ett krav för lagerhållningen utan hänvisar till England som endast har plansilon och som enligt SPMO skulle fungera lika bra även i Sverige. Det finns problem även med silolagring menar SPMO och hänvisar till bland annat problematiken med kondens. SPMO slår fast att avtalsskrivning är det bästa sättet att garantera bra kvalitet.

SPMO lyfter vikten av att det ska vara tydligt i vilka situationer som avyttring av lagren får ske och att avyttringen inte får påverka marknaden.

6.3 Foder och Spannmål, Lantmännen

Branschföreningen Foder och spannmål vill att det nya lagerhållningssystemet ska bygga på flexibilitet. Branschföreningen är positiv till omsättningslager med öppna anbudsinköp enligt den finska modellen. Föreningen föreslår att spannmålet alltid ska vara tillgängligt, men att det inte ska vara bundet till en geografisk plats. Branschföreningen Foder och Spannmål är positiv till regionalisering (att lagren är utspridda i hela landet) men påpekar att lagringen är beroende av det finns kvarnar i närheten. Föreningen är tveksam till gårdslagring då det råder olika förutsättningar mellan lantbrukare och då alternativet skulle öka de administrativa kostnaderna för beredskapslagringen. Gårdslagring för foder i Norrland skulle dock kunna vara ett alternativ.

Lantmännen framför att handeln har den lagringskapacitet som de själva behöver. En lagringshorisont på åtta månader kräver nybyggnad av lager som branschen själva inte behöver. Om branschen behöver utöka sin lagringskapacitet på grund av beredskapslagring ska staten som kund stå för investeringen.

Det är viktigt att ta i beaktande den tid som krävs för att bygga beredskapslagring. Branschen har kunder och ramavtal utomlands och vill inte förlora sin plats på exportmarknaden. Branschen är inte främmande till idén att bygga beredskapslager med importerat spannmål då detta inte skulle störa exportverksamheten. Branschföreningen Foder och Spannmål bedömer att det kommer att krävas en period av ca 10 – 20 år för att bygga den lagringskapacitet som krävs för beredskapslagring.

7 Förslag till modell för beredskapslagring av spannmål i Sverige

Det finns flera olika sätt att utforma ett nationellt system för beredskapslagring av spannmål. Olika parametrar som till exempel uppbyggnad av lager, fastställande av lagringskvantitet, förnyelse och ersättning av befintliga lager, lagringskontrakt, äganderätt och regional placering kan utformas på olika sätt i ett framtida system.

I följande avsnitt redovisas ett förslag till utformning av system för beredskapslagring av spannmål.

7.1 Förslag till lagringssystem för spannmål

7.1.1 Använd befintliga anläggningar och nuvarande infrastruktur

Beredskapslagring av spannmål i Sverige bör baseras på avtal med aktörerna i spannmålssektorn så att redan befintlig struktur och hantering kan utnyttjas. Det kan finnas samordningsvinster om beredskapslagringen av spannmål sker i befintliga anläggningar och transporteras på samma sätt som i den reguljära spannmålshandeln.

Villkoren för lagring bör utformas så att det inte utesluter någon från möjligheten att teckna avtal. I vissa regioner kan det vara ändamålsenligt med storskaliga aktörer, medan det i andra delar av landet kan vara mer ändamålsenligt att teckna avtal med enskilda jordbrukare.

7.1.2 Staten bör äga spannmål som lagras i omsättningslager

Spannmålen bör ägas av staten. Det är viktigt att staten har full dispositionsrätt till stora volymer spannmål om det uppstår en krissituation där spannmål behövs för att trygga livsmedelsberedskapen. Initialt bör staten köpa upp en viss kvantitet av lagerhållare som mot ersättning även lagrar spannmålen.

Jordbruksverket föreslår att spannmålen lagras i omsättningslager. Det innebär att lagerhållarna kan omsätta beredskapslagret, men måste löpande ersätta det med motsvarande kvantitet likvärdig spannmål så att beredskapslagren alltid är fyllda. Även om beredskapslagret inte har en bestämd fysisk identitet så bör lagringsplatsen ha detta eftersom detta underlättar hanteringen av den framtida beredskapslagringen. Beslut om den praktiska hanteringen av spannmålen bör ske i nära samråd med lagerhållarna.

7.1.3 Inköp av spannmål genom anbudsförfarande

I uppbyggnadsfasen av beredskapslagren bör inköp ske genom ett anbudsförfarande. Både den uppsamlade handeln och jordbrukare med lagringskapacitet över en viss minimikvantitet bör kunna delta i anbudsförfarandet.

Kvalitetsvillkoren för den spannmål som köps in bör vara samma som används idag av marknadsaktörerna. Lagerhållarna av beredskapslager ska garantera att samma kvalitet (eventuellt med vissa tillåtna avvikelser) som inlagras kan hållas under hela lagringsperioden.

Regelbunden kontroll av lagerhållare bör ske för att garantera att både kvantitet och kvalitet är i överensstämmelse med ingångna avtal. Så väl anskaffningen av spannmål som anskaffningen av lagringstjänster behöver ske i enlighet med upphandlingslagstiftningen.

7.2 Lagringsvolym och kostnader

En gemensam utgångspunkt, oavsett vilket lagringssystem som väljs, är att säkra en viss lagringsvolym som täcker konsumtionsbehovet i landet under en fastställd period.

I nedanstående tabell redovisas beräkningar för kostnader (exkl. administrations- och övriga hanteringskostnader) för olika nivåer på beredskapslager för spannmål. De olika alternativen speglar den beräknade totala konsumtionen av spannmål i Sverige för olika tidsperioder. Utgångspunkten för alla alternativ är att inköp sker enligt marknadspris för spannmål med fastställda kvalitetskriterier som används idag av marknadsaktörerna (till exempel för mjöl-, fodertillverkning och etanolframställning).

Tabell 2 Kostnad för inköp av spannmål för beredskapslagring

Inköp av spannmål 1 000 ton	Räcker till total konsumtion i	kr/ton	kr/ton	kr/ton	kr/ton
		Pris: 1500	2000	2500	3000
		Kostnad miljarder kr			
4 323	12 mån	6,5	8,6	10,8	13,0
2 882	8 mån	4,3	5,8	7,2	8,6
2 162	6 mån	3,2	4,3	5,4	6,5
1 081	3 mån	1,6	2,2	2,7	3,2

Utöver själva inköpskostnaden tillkommer även kostnader för att lagra spannmålen under olika tidsperioder. Nedanstående tabell redovisar några exempel på beräkningar för kostnaden per år vid lagring av spannmål.

Tabell 3 Kostnad för lagring av spannmål för beredskapslagring

Lagring/år 1 000 ton	Kostnad ³ kr/ton	Totalt miljarder kr
4 323	300	1,3
2 882	300	0,9
2 162	300	0,6
1 081	300	0,3

Uppskattningsvis finns det en total lagringskapacitet på drygt 5,5 miljoner ton spannmål hos uppsamlade handel och hos lantbrukare i Sverige. Denna kapacitet används i dagsläget för lagring av inhemsk konsumtion, export och för övergångslager mellan skördarna. Då det handlar om ansenliga kvantiteter och kostnader för uppbyggnad av ett nytt svenskt beredskapslager bör detta därför ske successivt för att på så sätt minimera påverkan på den svenska marknaden. Nyinvesteringar i lagerkapacitet behöver också ske om odlare och spannmålshandeln väljer att behålla nuvarande inhemska och utländska kunder parallellt med statens inköp av beredskapslager.

Med tanke på de höga kostnaderna och den tid som behövs för uppbyggnad av stora lager kan det istället behöva göras en prioritering av vilken konsumtion som ska täckas av beredskapslager vid kris eller krigsutbrott. I nedanstående tabell redovisas en uppställning över spannmålsbehovet för olika ändamål under 12 månader.

Kostnaden för inköp av endast vete för mjöltillverkning kan uppskattas till ca 1,3 miljarder kr med en årlig inlagringstakt under en femårsperiod som uppgår till 101 000 ton eller 51 000 ton om inköp sker under en tioårsperiod. Om istället hela livsmedelskonsumtionen ska täckas behövs ca 726 000 ton spannmål köpas in till en uppskattad kostnad på drygt 1,8 miljarder kr. I detta exempel skulle inlagringen per år uppgå till 145 000 ton respektive 73 000 ton beroende på om uppköpsperioden uppgår till fem eller tio år.

Tabell 4 Kostnad för inköp av spannmål för olika användningsområden

Inköp av spannmål 1 000 ton	Räcker till 12 månaders konsumtion av respektive alternativ	kr/ton	kr/ton	kr/ton	kr/ton
		Pris: 1500	2000	2500	3000
Kostnad, miljarder					
200	Utsäde	0,3	0,4	0,5	0,6
505	Livsmedel (vete)	0,8	1,0	1,3	1,5
726	Livsmedel (vete, råg, havre)	1,1	1,4	1,8	2,2
2 370	Foder (vete, korn, rågvete, havre)	3,6	4,7	5,9	7,1
1 028	Etanol, malt, sprit (vete, korn, rågvete)	1,5	2,1	2,6	3,1

³ Beräkningarna utgår ifrån en inflationsjusterad nyinvestering för en silotork med en lagringskapacitet på 5 000 ton, 5 procent ränta och avskrivningstid på 15 år (SLU 2017).

7.3 Alternativ för norra Sverige

Den modell som föreslås för beredskapslagring kommer inte fullt ut kunna genomföras i hela landet. I de nordligaste delarna finns inga lagringsutrymmen avsedda för spannmål ägda av den uppsamlade handeln och inte heller kvarnar som tillverkar mjöl eftersom det är få lantbrukare som har sin verksamhet i denna region. Det finns 125 spannmålsföretag som odlar totalt 3 649 hektar spannmål i Norrbotten.

I skrivande stund utreder Jordbruksverket tillsammans med lokala och regionala aktörer möjliga lösningar för norra Sverige.

Referenser

Grains Storage and Global Food Security, April 2021, AMS.

Jordbruksverkets statistikdatabas, 20240221

<https://statistik.sjv.se/PXWeb/pxweb/sv/Jordbruksverkets%20statistikdatabas/?rxid=5adf4929-f548-4f27-9bc9-78e127837625>



Jordbruks verket

Jordbruksverket

551 82 Jönköping

Telefon 036-15 50 00 (vx)

jordbruksverket@jordbruksverket.se

www.jordbruksverket.se

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