

Lagrådsremiss

Beredskapslager i livsmedelskedjan

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 19 februari 2026

Andreas Carlson

Maria Wetterling
(Landsbygds- och infrastrukturdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I denna lagrådsremiss föreslås en ny lag om beredskapslager av varor i livsmedelskedjan.

Förslaget innebär att det i Sverige ska finnas beredskapslager av varor i livsmedelskedjan. Syftet med lagerhållningen ska vara att säkerställa tillgången till nödvändiga livsmedel, exklusive dricksvatten, och livsmedel som har avgörande betydelse för försvarsviljan, för det fall att Sverige är i krig eller krigsfara eller det till följd av en utomordentlig händelse är brist på livsmedel i landet eller finns en betydande risk för att en sådan brist ska uppstå.

Ett beredskapslager som upprättas med stöd av denna lag ska hållas av den myndighet som regeringen bestämmer eller av en enskild som myndigheten ingår avtal med. Staten ska äga de varor som lagerhålls och få borgenärsskydd redan genom avtalet när den köper varor av en enskild lagerhållare. Ett förstärkt skydd mot enskilda lagerhållares borgenärer ska gälla bland annat vid höjd beredskap. Det sakrättsliga skyddet ska gälla även för avtal som den ansvariga myndigheten har ingått före lagens ikraftträdande, men efter den 1 januari 2026.

Tystnadsplikt ska gälla bland annat för den som deltagit i en enskilds verksamhet att på uppdrag av en myndighet hålla ett beredskapslager och som genom deltagandet får reda på känsliga uppgifter.

Den nya lagen och lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2026.

Innehållsförteckning

1	Beslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om beredskapslager av varor i livsmedelskedjan	5
2.2	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	8
3	Ärendet och dess beredning	9
4	Lagring av varor i livsmedelskedjan är en viktig åtgärd för en robust livsmedelsförsörjning	9
4.1	Hur Sveriges beredskap är organiserad	9
4.2	Totalförsvaret 2025–2030	10
4.3	Uppdrag att bygga upp beredskapslager	11
4.4	EU:s arbete med beredskapslagring	11
4.4.1	Den europeiska beredskapsunionsstrategin	11
4.4.2	EU:s strategi för beredskapslager	11
4.4.3	Beredskap är ett nytt element inom den gemensamma jordbrukspolitikerna	12
5	Det behövs en ny lag om beredskapslagring av varor i livsmedelskedjan	12
6	Regeringen ska besluta vilka varor som ska lagras var i landet och i vilken mängd	19
7	Ansvar för att hålla beredskapslager bör ligga på en eller flera myndigheter men lagerhållningen bör i första hand ske i ordinarie värdekedjor	22
8	Varorna i beredskapslagren ska vara statlig egendom	25
9	Statsens förhållande till enskilda lagerhållares borgenärer	27
9.1	Staten ska få borgenärsskydd genom avtalet när den köper varor av lagerhållaren	27
9.2	Staten ska ha separationsrätt avseende varorna i beredskapslagret	29
9.3	Förstärkt borgenärsskydd när lagren kan behöva användas	32
10	Säkerhetsåtgärder	33
11	Uppgiftsskyldighet	35
11.1	Enskilda lagerhållare ska kunna åläggas att lämna uppgifter om lagren	35
11.2	Förelägganden ska kunna riktas mot den som inte följer uppgiftsskyldigheten	38
12	Avtal med enskilda lagerhållare behöver utformas och följas upp med stor noggrannhet	39
13	Regeringen ska besluta om användningen av beredskapslager	41

14	Tystnadsplikt.....	44
15	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	50
16	Konsekvensutredning.....	51
16.1	Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas	52
16.2	Konsekvenser för befolkningen.....	52
16.3	Konsekvenser för den som deltar i enskild verksamhet som rör lagerhållning	52
16.4	Konsekvenser för företag	52
16.5	Konsekvenser för det allmänna	54
16.5.1	Konsekvenser för den eller de myndigheter som ska ansvara för lagerhållning	54
16.5.2	Konsekvenser för länsstyrelserna	54
16.5.3	Konsekvenser för domstolar	54
16.5.4	Konsekvenser för kommuner och regioner.....	55
16.6	Förslagets förenlighet med EU-rätten.....	55
17	Författningskommentar	55
17.1	Förslaget till lag om beredskapslager av varor i livsmedelskedjan	55
17.2	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	62
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Livsmedelsberedskap för en ny tid (SOU 2024:8) i relevanta delar	63
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag i relevanta delar	65
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	68
Bilaga 4	Sammanfattning av Kompletterande promemoria till betänkandet Livsmedelsberedskap för en ny tid (SOU 2024:8).....	70
Bilaga 5	Promemorians lagförslag.....	71
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanserna	74

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om beredskapslager av varor i livsmedelskedjan,
2. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om beredskapslager av varor i livsmedelskedjan

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens syfte och tillämpningsområde

1 § Syftet med denna lag är att säkerställa tillgången till nödvändiga livsmedel och livsmedel som har avgörande betydelse för försvarsviljan, för det fall att Sverige är i krig eller krigsfara eller det till följd av en utomordentlig händelse är brist på livsmedel i landet eller finns en betydande risk för att en sådan brist ska uppstå.

2 § Lagen gäller inte varor som syftar till att säkerställa tillgången till dricksvatten.

Sveriges beredskapslager

3 § Det ska i Sverige finnas beredskapslager av varor i livsmedelskedjan.

4 § Beredskapslager ska hållas av den myndighet som regeringen bestämmer (ansvarig myndighet). Ett sådant lager får även hållas av en enskild som den ansvariga myndigheten ingår avtal med (enskild lagerhållare).

5 § Regeringen beslutar om vilka varor som ska lagras och i vilken mängd samt var i landet det ska finnas beredskapslager.

6 § De varor som lagras enligt denna lag ska ägas av staten.

Uppgiftsskyldighet

7 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för enskilda lagerhållare att lämna uppgifter om beredskapslagret till den ansvariga myndigheten.

Föreläggande

8 § Den ansvariga myndigheten får besluta de förelägganden som behövs för att föreskrifter som har meddelats med stöd av 7 § ska följas.

Ett föreläggande får förenas med vite.

Användning av beredskapslager

9 § Regeringen får besluta att ett beredskapslager helt eller delvis ska användas från den tidpunkt som regeringen bestämmer, om

1. Sverige är i krig eller krigsfara, eller
2. det till följd av krig eller krigsfara som Sverige har befunnit sig i, eller någon annan utomordentlig händelse, är brist på livsmedel i landet eller finns en betydande risk för att en sådan brist ska uppstå.

När regeringen beslutar om användning av ett beredskapslager får den också besluta hur varorna i lagret ska fördelas.

10 § När ett beredskapslager har använts helt eller delvis beslutar regeringen om lagret ska återställas.

Förhållandet till enskilda lagerhållares borgenärer

11 § Om den ansvariga myndigheten köper varor som ska beredskapslagras av den som också ska hålla lagret, gäller köpet mot säljarens borgenärer i och med avtalet.

När ett köp inte avser en bestämd vara som ska lagerhållas, blir köpet dock inte gällande mot borgenärerna förrän någon åtgärd har vidtagits genom avskiljande eller märkning av varan, anteckning om varan i en bokföringshandling eller på något annat sätt så att det framgår att varan är avsedd för statens beredskapslagring.

Trots andra stycket gäller ett köp mot borgenärerna i och med avtalet, om det avser en viss mängd av en vara som ingår i ett bestämt och avgränsat lager av varan. Om lagret inte är bestämt i avtalet, gäller köpet mot borgenärerna först när någon åtgärd har vidtagits så att det framgår i vilket lager mängden ingår.

12 § Statens rätt till det som hålls i beredskapslager av en enskild lagerhållare omfattar även de varor som har ersatt varor i lagret av samma sort.

13 § Vid höjd beredskap eller om de förutsättningar som anges i 9 § första stycket 1 eller 2 annars är uppfyllda, ska varor som finns i en enskild lagerhållares besittning vara förbehållna staten framför lagerhållarens borgenärer i den utsträckning som varorna motsvarar vad lagerhållaren ska hålla i lager enligt ett sådant avtal som avses i 4 §. Det gäller dock inte sådana varor som tillhör någon annan än lagerhållaren.

Tystnadsplikt

14 § Den som deltar eller har deltagit i en enskilds verksamhet som rör att hålla eller sköta ett lager eller upplåta en lokal för beredskapslagring enligt denna lag, får inte obehörigen föra vidare eller utnyttja uppgifter som han eller hon fått del av eller tillgång till genom deltagandet i verksamheten och som rör

1. förhållanden av betydelse för att hantera fredstida krissituationer, eller
2. förhållanden av betydelse för totalförsvaret eller annars för Sveriges säkerhet.

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Överklagande

15 § Beslut enligt 8 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

2. Lagen tillämpas även i fråga om enskilda lagerhållare som den ansvariga myndigheten har ingått avtal med före ikraftträdandet, men efter den 1 januari 2026.

3. Bestämmelserna i 11 § tillämpas även på köp av varor som skett före ikraftträdandet, men efter den 1 januari 2026.

2.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att 44 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

44 kap.

5 §¹

Rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter inskränks av den tystnadsplikt som följer

1. av beslut som har meddelats med stöd av 7 § lagen (1999:988) om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet,

2. av 7 kap. 1 § 1 lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap,

3. av 4 kap. 16 § försäkringsrörelselagen (2010:2043),

4. av 5 kap. 15 § lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige,

5. av 32 § lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning,

6. av 4 § lagen (2020:914) om tystnadsplikt vid utkontraktering av teknisk bearbetning eller lagring av uppgifter, *och*

7. av 3 kap. 7 § lagen (2024:1146) om vissa forskningsdatabaser.

6. av 4 § lagen (2020:914) om tystnadsplikt vid utkontraktering av teknisk bearbetning eller lagring av uppgifter,

7. av 3 kap. 7 § lagen (2024:1146) om vissa forskningsdatabaser, *och*

8. av 14 § lagen (2026:000) om beredskapslager av varor i livsmedelskedjan, när det är fråga om uppgift om förhållanden av betydelse för att hantera fredstida kris-situationer.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 28 april 2022 att ge en särskild utredare i uppdrag att föreslå en utvecklad inriktning för livsmedelsberedskapen inklusive styrmedel för näringslivets medverkan (dir. 2022:33). Utredningen, som tog namnet Utredningen om en ny livsmedelsberedskap, överlämnade i januari 2024 betänkandet Livsmedelsberedskap för en ny tid (SOU 2024:8). I betänkandet föreslås bland annat en ny lag om livsmedelsberedskap som syftar till att säkerställa att befolkningen i landet över tid har tillgång till nödvändiga livsmedel vid en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen. Den föreslagna lagen innehåller bestämmelser om beredskapslagring inom jordbruksområdet och om kommunernas ansvar för livsmedelsförsörjningen. En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Utredningens lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga på regeringens webbplats (regeringen.se) och i Landsbygds- och infrastrukturdepartementet (LI2024/00248).

Med anledning av remissutfallet har det inom Regeringskansliet (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet) tagits fram en kompletterande promemoria. Promemorian innehåller ett nytt förslag till lag som enbart reglerar beredskapslager i livsmedelskedjan. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 4*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 5*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6*. Remissvaren finns tillgängliga på regeringens webbplats och i Landsbygds- och infrastrukturdepartementet (LI2025/01546).

I denna lagrådsremiss behandlas utredningens förslag om beredskapslagring inom jordbruksområdet och lagförslagen i den kompletterande promemorian.

4 Lagring av varor i livsmedelskedjan är en viktig åtgärd för en robust livsmedelsförsörjning

4.1 Hur Sveriges beredskap är organiserad

Det säkerhetspolitiska läget har försämrats och sedan den nya beredskapsstrukturen kom på plats 2022 pågår det en intensiv återuppbyggnad av det civila försvaret och krisberedskapen (civil beredskap) i Sverige. Vid sidan av den civila verksamheten finns den militära verksamheten som är indelad i fem militärregioner. Varje region har till uppgift att leda insatser vid nationella krissituationer och ge stöd till samhället. Det civila försvaret och det militära försvaret utgör tillsammans Sveriges totalförsvär.

Beredskapsstrukturen regleras i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap och förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser. Den grundläggande beredskapsstrukturen reglerar ansvar, ledning och samordning på nationell nivå, högre regional nivå (s.k. civilområdesansvariga länsstyrelser), regional nivå (länsstyrelser) och lokal nivå (kommuner) inom den civila beredskapen. Strukturen är organiserad med utgångspunkt i samhällsviktiga funktioner som är av särskild betydelse att upprätthålla vid fredstida krissituationer och under höjd beredskap. De samhällsviktiga funktionerna är indelade i tolv beredskapssektorer, däribland beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten.

Länsstyrelsernas krisberedskap och deras uppgifter inför och vid höjd beredskap regleras i förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap. Kommunernas uppgifter regleras i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

4.2 Totalförsvaret 2025–2030

Av propositionen Totalförsvaret 2025–2030 (prop. 2024/25:34) framgår att regeringens prioritering för kommande försvarsperiod är att fortsätta stärka förmågan inom det civila försvaret och att öka takten i utvecklingen. Det civila försvaret ska byggas utifrån de krav som ställs i höjd beredskap och ytterst krig och ha förmåga att bidra till det militära försvarets förmåga, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och skydda civilbefolkningen. Det civila försvaret ska också ha förmåga att upprätthålla försvarsviljan och samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar (prop. 2024/25:34 s. 62). För att målsättningen med att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna ska uppnås behöver nödvändig försörjning av kritiska varor och tjänster för totalförsvarets behov samt utrikeshandeln upprätthållas vid fredstida kriser, höjd beredskap och ytterst krig (prop. 2024/25:34 s. 126–127). En del består i att stärka landets livsmedelsberedskap. Satsningar görs bland annat inom primärproduktionen, på livsmedelsbutiker och på kommuner och regioners måltidsverksamhet.

Sverige behöver en robust inhemsk livsmedelsproduktion för att kunna upprätthålla livsmedelsförsörjningen även under handelsstörningar som kan uppstå vid krigsfara eller krig. Det förutsätter i sin tur en inhemsk produktion för framställning av insatsvaror och beredskaps- och omsättningslager av sådana varor. Beredskapslagring, och främjande av inhemsk framställning, av insatsvaror och t.ex. spannmål, är viktiga åtgärder för det fortsatta arbetet med att bygga upp en robust livsmedelsförsörjning. Även åtgärder som syftar till att upprätthålla funktionalitet i befintliga distributionskanaler för livsmedelsförsörjningen bör så långt som möjligt prioriteras. Det är också angeläget att kommuner och regioner fortsätter att utveckla sitt arbete med livsmedelsberedskapen, inklusive beredskapsplanering av offentliga måltider, dvs. måltider i vården, skolan och omsorgen (prop. 2024/25:34 s. 136).

4.3 Uppdrag att bygga upp beredskapslager

Livsmedelsverket, Statens jordbruksverk och Statens veterinärmedicinska anstalt har enligt regleringsbrevet för budgetåret 2026 i uppdrag att etablera beredskapslager av varor i livsmedelskedjan. Livsmedelsverket är sektorsansvarig myndighet för beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten, men Jordbruksverket ska särskilt ansvara för etablering av beredskapslager för spannmål och insatsvaror i primärproduktionen. Livsmedelsverket ska särskilt ansvara för etablering av beredskapslager i leden efter primärproduktionen. I fråga om Jordbruksverkets ansvar för beredskapslagring av spannmål ska Livsmedelsverket planera för hur de lagren kan komma livsmedelskedjan till del. Myndigheterna ska vid behov föra en dialog med Läkemedelsverket, Myndigheten för civilt försvar och Försvarmakten. Livsmedelsverket ska senast den 22 februari 2027 lämna sin, Jordbruksverkets och Statens veterinärmedicinska anstalts gemensamma redovisning av arbetet till Regeringskansliet (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet).

4.4 EU:s arbete med beredskapslagring

4.4.1 Den europeiska beredskapsunionsstrategin

Kommissionen och den europeiska utrikestjänsten (EEAS) presenterade den 26 mars 2025 i ett gemensamt meddelande den europeiska beredskapsunionsstrategin. Den beskriver hur EU:s beredskap ska stärkas genom en allriskansats med åtgärder inom alla relevanta politikområden från myndigheter och aktörer i hela samhället. Strategin bygger vidare på den s.k. Niinistörapporten om stärkt militär och civil beredskap. Mot en fond av ökande säkerhetshot, erfarenheter från covid-19-pandemin och accelererande klimatförändringar konstateras att Europa måste stärka sin beredskap för att kunna möta och hantera hot och risker, inklusive krig.

Strategin åtföljs av en handlingsplan med totalt 63 åtgärder. Ambitionen är att gå ifrån en reaktiv krisberedskap, till en förutseende, proaktiv beredskap. Betydelsen av befolkningens roll lyfts särskilt fram med flera åtgärder för att stärka medvetenhet och kunskap hos invånarna. Strategin vill bidra till att skapa en beredskapskultur. Återkommande tema i strategin är att bygga vidare på befintliga strukturer och verktyg, liksom behovet av samordning och komplementaritet med Nato. De flesta förslagen i strategin är kända sedan tidigare och i viss mån även återanvända från andra strategier, i och med strategins tvärssektoriella ansats (Regeringskansliets faktagromemoria Den europeiska beredskapsunionsstrategin, 2024/25:FPM35 s. 1–2).

4.4.2 EU:s strategi för beredskapslager

Som en av åtgärderna inom ramen för beredskapsunionsstrategin presenterade kommissionen den 9 juli 2025 en strategi för beredskapslager för att stärka EU:s materiella beredskap. Strategin är ett svar på erfarenheterna från covid-19-pandemin och Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina.

Covid-19-pandemin blottade EU:s sårbarhet i fråga om tillgång till kritiska resurser som medicinska produkter, energi, livsmedel och råmaterial. Rysslands anfallskrig mot Ukraina har belyst den strategiska betydelsen av tillförlitlig tillgång till energi, kritisk teknik och infrastruktur. Strategin utgår från ett allriskperspektiv och tar ett helhetsgrepp som syftar till att säkerställa tillgång till varor som är nödvändiga för att upprätthålla samhällsviktiga funktioner. (Regeringskansliets faktapromemoria EU:s strategi för beredskapslager, 2024/25:FPM68 s. 1–2).

4.4.3 Beredskap är ett nytt element inom den gemensamma jordbrukspolitiken

Genom sitt förslag den 16 juli 2025 om en flerårig budgetram för perioden 2028–2034 föreslår kommissionen omfattande ändringar i administrationen av ett antal unionsrättsliga fonder, däribland den gemensamma jordbrukspolitiken. Den 17 juli 2025 presenterade kommissionen även tre förordningar med kompletterande regler för att styra den gemensamma jordbrukspolitiken mot de övergripande politiska målsättningarna. Ett helt nytt inslag är krav på åtgärder för att stärka beredskapen i livsmedelskedjan. Kommissionen och medlemsstaterna föreslås samarbeta för att adressera strukturella sårbarheter i jordbrukets leveranskedja och bättre rusta jordbrukssektorn för att hantera kriser. Kommissionen föreslår bland annat att medlemsstaterna ska ta fram nationella beredskapsplaner för hantering av kriser på livsmedelsområdet.

Vidare ger kommissionen förslag på hur medlemsstater som bygger upp lager av jordbruksprodukter ska agera för att minimera risken för marknadsstörningar. Information om lagerhållning av jordbruksprodukter ska tas upp i den nationella beredskapsplanen.

5 Det behövs en ny lag om beredskapslagring av varor i livsmedelskedjan

Regeringens förslag

Det ska i Sverige finnas beredskapslager av varor i livsmedelskedjan. Lagerhållningen ska syfta till att säkerställa tillgången till nödvändiga livsmedel eller livsmedel som har avgörande betydelse för försvarsviljan, för det fall att Sverige är i krig eller krigsfara eller om det till följd av en utomordentlig händelse är brist på livsmedel i landet eller finns en betydande risk för att en sådan brist ska uppstå.

Lagen gäller inte varor som syftar till att säkerställa tillgången till dricksvatten. Ett nytt regelverk om beredskapslagring av varor i livsmedelskedjan ska införas genom en ny lag.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer delvis överens med regeringens. Utredningen föreslår att det ska införas en lag om landets livsmedelsberedskap i syfte att säkerställa tillgången till nödvändiga livsmedel för hela befolkningen över tid vid allvarliga störningar i livsmedelsförsörjningen. Lagen föreslås innehålla bestämmelser om beredskapslagring av varor inom jordbruksområdet för framställning av nödvändiga livsmedel.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna, däribland *Arla Foods AB*, *Föreningen Foder & Spannmål*, *Statens jordbruksverk*, *Kungl. skogs- och lantbruksakademien*, *Lantbrukarnas riksförbund*, *Lantmännen*, en majoritet av länsstyrelserna, *Region Gävleborg*, *Region Jönköpings län*, *Region Norrbotten*, *Västra Götalandsregionen*, *Research Institutes of Sweden (RISE)*, *Trafikanalys*, och *Upphandlingsmyndigheten* tillstyrker eller är positiva till utredningens förslag om att beredskapslagring inom jordbruksområdet ska införas.

Svenskt näringsliv anser att beredskapslagring kan vara en viktig lösning, men framför att beredskapslagring inte får, kan eller bör ersätta möjligheten att upprätthålla ordinarie strukturer och skapa hållbarhet och flexibilitet inom dessa. All störning av ordinarie strukturer kommer med höga återställningskostnader.

Flera remissinstanser anser att det bör vara möjligt att lagerhålla även andra varor i livsmedelskedjan än varor inom jordbruksområdet. *Livsmedelsverket* lyfter att beredskapslagring inte bör begränsas till primärproduktionen, utan att sådan lagring bör gälla även för övriga delar av livsmedelssystemet. *Svenska insjöfiskarnas centralförbund* lyfter behovet av att säkerställa tillgången till vissa fiskeredskap som inte tillverkas i Sverige. *Kungl. krigsvetenskapsakademien* och *Statens veterinärmedicinska anstalt* anser att materiel för djursjukvård och laboratoriediagnostik av kliniska prover bör ses som insatsvaror för svensk livsmedelsproduktion. *Sveriges lantbruksuniversitet* framför att insatsvaror till animalieproduktionen bör lagerhållas. *Trafikverket* lyfter att det är viktigt att säkerställa tillgången till reservdelar för specialfordon inom jordbrukssektorn. *Läkemedelsverket* betonar vikten av säker tillgång till livsmedel för speciella medicinska ändamål, dvs. livsmedel för personer med olika sjukdomar eller åkommor som kräver speciell kost och är särskilt viktiga livsmedel för sårbara patientgrupper.

Promemorians förslag

Förslagen i promemorian stämmer i huvudsak överens med regeringens. I promemorian föreslås inte att lagerhållningen ska syfta till att säkerställa tillgången till livsmedel som har avgörande betydelse för försvarsviljan.

Remissinstanserna

En klar majoritet av remissinstanserna är positiva till eller invänder inte mot förslaget att det i Sverige ska finnas beredskapslager av varor i livsmedelskedjan som avgränsas mot dricksvattenförsörjningen, däribland

Foder & Spannmål, Försvarsmakten, Förvaltningsrätten i Jönköping, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Integritetskyddsmyndigheten, Justitiekanslern, Kommerskollegium, Konkurrensverket, Kronofogdemyndigheten, Lantbrukarnas riksförbund, Livsmedelsverket, Malmö tingsrätt, Myndigheten för civilt försvar (dåvarande Myndigheten för samhällsskydd och beredskap), Statens energimyndighet, Statens jordbruksverk, Statens veterinärmedicinska anstalt, Statskontoret, Svenskt växtskydd, Sveriges advokatsamfund, Vi svenska fiskare och Växtbaserat Sverige.

Samtliga länsstyrelser, dvs. *Länsstyrelserna i Gotlands, Norrbottens, Skåne, Stockholms, Västra Götalands, Örebro och Östergötlands län* (härefter benämnda länsstyrelserna), tillstyrker i huvudsak förslaget, men anser att det regionala ansvaret för beredskapslager bör förtydligas. Länsstyrelserna menar att det behövs resonemang om ägarskap, informations-spridning samt en konsekvensbedömning utifrån det regionala perspektivet där hänsyn tas till länsstyrelsernas och civilområdesansvariga länsstyrelserns roller och uppdrag.

Flera remissinstanser har synpunkter på vilka varor som ska kunna omfattas av beredskapslagring. *Dagligvaruleverantörers förbund* menar att det bör övervägas om andra varor än de som ingår i livsmedelskedjan som exempelvis viktiga dagligvaror som papper, hygienartiklar och tvättmedel bör omfattas av lagens tillämpningsområde. *Livsmedelsverket* anser att det bör övervägas om varor som har betydelse för försvarsviljan, som kaffe, te och köttkonserver, bör beredskapslagras. *Länsstyrelsen i Gotlands län* undrar om läkemedel till djur kan beredskapslagras. *Svensk handel och Svensk dagligvaruhandel* anser inte att färdiga livsmedel, med undantag för offentliga måltider, ska kunna beredskapslagras.

Länsstyrelserna påpekar att det finns juridiska hinder för att nyttja foderspannmål som livsmedel, trots att spannmålet många gånger håller livsmedelskvalitet. Länsstyrelserna anser därför att klassificering av spannmål som foder eller livsmedel bör utredas juridiskt som en del av författningsberedskapen i livsmedelskedjan.

Några remissinstanser framför synpunkter av lagteknisk karaktär. *Upphandlingsmyndigheten* menar att en ny sektorslagstiftning för livsmedelsberedskapen, tillsammans med fullmaktslagar och övriga befintliga regelverk, kan skapa ett svåröverskådligt lapptäcke av regleringar. *Svensk dagligvaruhandel* är tveksam till om beredskapslager, som man ser som ett samlingsbegrepp, är det uttryck som bäst beskriver den typ av lager som avses. Det är enligt förbundet viktigt att skilja på olika former av lager.

Flera remissinstanser framför att beredskapslagringen endast bör vara en av flera åtgärder för att säkerställa livsmedelsförsörjningen i landet och att förhållandet till andra typer av avtal behöver klargöras. *Lantbrukarnas riksförbund* framhåller att beredskapslagringen måste kombineras med satsningar på att skapa robust inhemsk matproduktion även i fredstid samt att såväl enskilda lantbrukare som industriled bör kunna bidra till lagerhållningen. *Gröna arbetsgivare* betonar att beredskapslagring ska ses som en del av en bredare strategi för livsmedelsberedskap där även åtgärder för ökad inhemsk produktion och kompetensförsörjning ingår. En ensidig satsning på lagerhållning riskerar enligt Gröna arbetsgivare att tränga undan andra viktiga åtgärder för långsiktig försörjningsförmåga. *Kommerskollegium* framför liknande synpunkter och menar att uppbyggnaden av beredskapslager kan minska incitamenten för alternativa åtgärder

för att hantera brist på livsmedel. *Livsmedelsföretagen Service i Sverige AB* anser att staten bör satsa mer på att stärka företagets möjligheter att verka under svåra förhållanden och att det är lönsamma och internationellt konkurrenskraftiga företag som utgör grunden för en trygg livsmedelsförsörjning. Enligt *Livsmedelsföretagen Service i Sverige AB* är det möjligt att säkra livsmedelsförsörjningen i Sverige genom en annan typ av avtal än sådana avtal som den ansvariga myndigheten enligt förslaget kan komma att teckna med en enskild. Det krävs också en sammanhållen strategi för att Sverige ska uppnå en robust och effektiv livsmedelsberedskap. Strategin bör utgå från att öka svensk produktion av mat och dryck samt skapa en tydlig rollfördelning mellan myndigheter och näringsliv. Genom strategin bör strategiska lager av kritiska insatsvaror byggas upp för att säkerställa industrins tillgång till energi, vatten, drivmedel och transporter.

Skälen för regeringens förslag

Lagstiftningen som reglerar den nya beredskapsstrukturen behöver kompletteras av sektorslagstiftning

En ny struktur för civilt försvar och samhällets krisberedskap började gälla den 1 oktober 2022. Strukturen innebär att uppgifter, regelverk och ansvar för att bygga upp en högre förmåga inom totalförsvaret till stora delar är på plats. Beredskapsstrukturen behöver dock fortsätta att utvecklas genom åtgärder inom flertalet områden (prop. 2024/25:34 s. 108).

Som nämnts regleras den grundläggande beredskapsstrukturen genom flera författningar som beskriver de offentliga aktörernas ansvar och uppgifter på lokal, regional, högre regional nivå och nationell nivå utifrån geografiska områden och olika beredskapssektorer med viktiga samhällsfunktioner, se avsnitt 4. Utöver de författningar som reglerar den grundläggande beredskapsstrukturen finns de s.k. fullmaktslagarna som träder i kraft efter beslut av regeringen eller om landet kommer i krig.

Regeringen kan konstatera att uppbyggnaden av Sveriges författningsberedskap sker i en hög takt. Lagstiftningsområdet är komplext och behovet av åtgärder varierar inom de olika beredskapssektorerna. Beredskapssektorernas arbete har dessutom kommit olika långt. Det är ofrånkomligt att lagstiftningen blir omfattande och att kompletterande regelverk kan behövas inom beredskapssektorerna allteftersom behoven klagörs. Den lagstiftning som tillkommer inom en beredskapssektor kompletterar det grundläggande beredskapssystemet. Det innebär att bestämmelserna om bland annat regionalt geografiskt områdesansvar, samverkan och samråd fortsatt gäller. De bestämmelserna kan emellertid behöva förtydligas när en sektorsspecifik lagstiftning tillkommer. Till skillnad från *Upphandlingsmyndigheten* anser regeringen att författningsarbetet följer en logisk struktur och att ytterligare sektorslagstiftningar inte medför att regelverken blir svåra att överblicka. Tvärtom är det med kompletterande sektorslagstiftning möjligt att anpassa kraven utifrån de särdrag som finns inom varje beredskapssektor och olika förmågehöjande åtgärder kan fortsätta att vidtas i en snabb takt. Även regelverkens syften kan preciseras och bestämmelserna blir enklare att tillämpa när de anpassas efter förhållandena inom den aktuella sektorn. *Länsstyrelserna* efterlyser resonemang om det regionala ansvaret för beredskapslagring av varor i livsmedelskedjan. Det

ansvar som länsstyrelserna har följer av bestämmelserna i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap, förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser och förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap, se avsnitt 4.

Beredskapslagring ska införas för att säkerställa tillgången till livsmedel om Sverige är i krig eller krigsfara och vid vissa andra utomordentliga händelser

Ytterst handlar livsmedelsberedskap om överlevnad men även om att upprätthålla försvarsviljan. Beredskapslagring är en viktig åtgärd för att stärka livsmedelsberedskapen i Sverige (se prop. 2024/25:34 s. 135–136). Genom beredskapslagring av insatsvaror kan exempelvis inhemsk livsmedelsproduktion upprätthållas under en övergångsperiod, vilket ger ökad handlingsfrihet och underlättar en omställning till nya förhållanden. Även lagring av andra varor kan fylla en viktig funktion för att underlätta omställning. Det är därför enligt regeringens mening angeläget att det byggs upp beredskapslager av varor i livsmedelskedjan i Sverige. Ramarna för beredskapslagringen bör finnas i en ny lag.

Syftet med lagringen bör vara att säkerställa livsmedelsförsörjningen om Sverige är i krig eller krigsfara. Lagringen bör även syfta till att säkerställa livsmedelsförsörjningen vid andra utomordentliga händelser som leder till brist på livsmedel, eller till en betydande risk för att sådan brist ska uppstå. En sådan situation kan vara att Sverige tidigare varit i krig eller krigsfara, eller att ett krig utanför Sveriges gränser orsakar omfattande störningar i handeln, utan att Sverige är i krigsfara. Andra möjliga exempel är om en naturkatastrof inom eller utanför Sveriges gränser leder till omfattande svårigheter att transportera varor och därmed också försvårar handeln, eller om det av annan anledning uppstår en global brist på ett stort antal livsmedel eller insatsvaror.

De situationer som omfattas av lagens syfte motsvarar de situationer som ransoneringslagen (1978:268) ska tillämpas under. Därigenom klargörs att lagerhållningen inte får användas för marknadsreglerande syften och att lagerhållningen utgör den yttersta försäkringen för att säkerställa tillgången till nödvändiga livsmedel.

Syftet med lagen bör som föreslås i promemorian vara att i de aktuella situationerna kunna säkerställa tillgången till nödvändiga livsmedel. Med nödvändiga livsmedel avses sådana livsmedel som tillgodoser människors grundläggande behov av energi och näring. Som Livsmedelsverket lyfter fram bör dock även sådana livsmedel som bedöms ha en avgörande betydelse för försvarsviljan kunna lagras. Detta bör komma till tydligare uttryck i syftesbestämmelsen.

Med beredskapslager avses en form av lager där varor hålls i beredskapssyfte för att vid behov kunna tas i anspråk vid en allvarlig nationell kris- eller krigssituation (se Totalförsvarets forskningsinstitut [FOI] rapport om Beredskapslagring – en kunskapsöversikt om beredskapslagring som ett verktyg för ökad försörjningsberedskap i Sverige daterad den 18 januari 2019, s. 12). Tidigare brukade man förknippa uttrycket beredskapslager med de stora statliga lager där produkter lagrades för att kunna användas vid kriser eller krigssituationer, men den typen av lager finns inte

kvar i dag (betänkandet Nya samverkansformer mellan företag och offentliga aktörer [SOU 2025:68] s. 208). Regeringen kan konstatera att beredskapslager inte längre behöver vara sådana stora statliga lager som fanns förut. Den beredskapslagring som sker i modern tid behöver vara mer flexibel och anpassad efter dagens förutsättningar. Beredskapslagrens storlek och innehåll måste utformas utifrån exempelvis geografiska förhållanden, logistiska möjligheter och möjligheterna att omsätta varor i praktiken. Som *Svensk dagligvaruhandel* påpekar är beredskapslager ett samlingsbegrepp. Regeringen bedömer dock att termen beredskapslager bör användas i lagen eftersom bestämmelserna syftar till att säkerställa en tillgång till särskilt viktiga varor som behövs för att kunna framställa livsmedel under mycket svåra förhållanden. Hur uttrycket används motsvarar också hur det används i liknande lagstiftning som exempelvis lagen (2012:806) om beredskapslagring av olja. Den lagen syftar till att trygga tillgången till vissa produkter eller varor vid allvarliga försörjningsavbrott.

Beredskapslagring kan underlätta omställning

Beredskapslagring är en åtgärd som underlättar omställning. Att enbart beredskapslagra varor i livsmedelskedjan skapar inte uthållighet, utan livsmedelsförsörjningen behöver byggas upp brett genom åtgärder som ökar robustheten i hela livsmedelskedjan. Fortsatt utrikeshandel och en fungerande inre marknad spelar en avgörande roll för livsmedelsförsörjningen i Sverige.

För närvarande pågår ett omfattande arbete med att stärka livsmedelsberedskapen, inte minst inom det investeringsprogram för förmågeutveckling som tas fram inom beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten, som syftar till att öka företagets uthållighet och anpassningsförmåga (se regeringens proposition 2025/26:1, utgiftsområde 23, s. 62 och regeringens livsmedelsstrategi 2.0 [LI2025/00646] s. 38–41). Regeringens ambition ligger således i linje med de synpunkter som bland annat *Lantbrukarnas riksförbund* och *Livsmedelsföretagen Service i Sverige AB* framför angående behovet av robustgörande åtgärder i livsmedelskedjan.

Att det genom den föreslagna lagen inrättas ett system för att hålla beredskapslager av varor i livsmedelskedjan som enligt lagen kan användas under mycket svåra omständigheter utesluter inte att andra typer av avtal kan tecknas av staten. Lagen påverkar således inte annat beredskapsarbete inom sektorn och staten kan efter utredning och analys komma att teckna även andra typer av avtal som stärker landets livsmedelsberedskap. Eftersom regeringen vidtar en rad olika åtgärder för att stärka livsmedelsberedskapen och beredskapslagringen endast utgör en mindre del av det arbetet anser regeringen till skillnad från *Kommerskollegium* att det finns goda incitament för alternativa åtgärder för att hantera brist på livsmedel.

Alla typer av varor i livsmedelskedjan ska kunna beredskapslagras

För att syftet med lagerhållningen ska kunna uppnås bör det enligt regeringens mening vara möjligt att lagra alla typer av varor i livsmedelskedjan som behövs för att färdigställa nödvändiga livsmedel eller livsmedel som har en avgörande betydelse för försvarsviljan. Det bör således till skillnad mot vad utredningen föreslår inte bara vara möjligt att lagra varor inom

jordbruksområdet. *Svensk handel* och *Svensk dagligvaruhandel* anser att lagerhållningen inte bör omfatta färdiga livsmedel, med undantag för offentliga måltider. Regeringen anser dock att lagen inte bör innehålla någon begränsning av vilka varor i livsmedelskedjan som kan lagras. Avsikten är således att lagen ska möjliggöra beredskapslagring av de varor i livsmedelskedjan som kan komma att behövas. Behoven av vilka varor det är kan variera över tid och det kan också vara svårt att förutse hur behoven kan se ut i framtiden. I dag är det främst aktuellt att bygga upp lager med spannmål och kritiska insatsvaror samt att utöka ordinarie lager i senare led, såsom dagligvaruhandeln. Det är dock inte omöjligt att det i framtiden kan komma att behövas beredskapslager även av livsmedel som är färdiga för konsumtion för att bidra till att säkerställa befolkningens tillgång till livsmedel i en akut situation eller för att upprätthålla befolkningens försvarsvilja. Med uttrycket varor i livsmedelskedjan avses således alla varor som förekommer i leden från och med primärproduktionen till och med utsläppandet på marknaden av färdiga livsmedel. Till de varor som ska kunna lagras hör därmed, utöver färdiga livsmedel, bland annat utsäde, gödsel, växtskyddsmedel, foder, spannmål, maskiner, reservdelar och sådana varor som behövs för upprätthållande av livsmedelssäkerhet och djurskydd samt djurhälsa för djur inom livsmedelsproduktion. Hit hör t.ex. sådana varor i livsmedelskedjan som *Länsstyrelsen i Gotlands län* nämner, dvs. läkemedel till livsmedelsproducerande djur samt reservdelar för specialfordon inom jordbrukssektorn som nämns av *Trafikverket*. När det gäller sådana livsmedel som Läkemedelsverket tar upp, dvs. livsmedel för speciella medicinska ändamål, är det möjligt att med stöd av lagen beredskapslagra sådana varor så länge det är frågan om livsmedel och inte läkemedel. Även material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel ska kunna lagras. Dagligvaror som hygienartiklar och tvättmedel, som *Dagligvaruleverantörers förbund* nämner i sitt remissvar, är dock inte varor som krävs för att färdigställa livsmedel och kan därför inte beredskapslagras med stöd av den föreslagna lagen.

De varor i livsmedelskedjan som ska beredskapslagras ska syfta till att säkerställa tillgången till livsmedel. Inom ramen för förslaget är det därmed möjligt att lagerhålla bland annat foder som behövs exempelvis för att upprätthålla avelsdjurens population i syfte att säkerställa livsmedelstillgången. Länsstyrelserna anser att foder som lagras för att framställa nödvändiga livsmedel också ska kunna användas som ett livsmedel för människor. Vad som utgör livsmedel respektive foder följer av unionsrätten. Utifrån EU-rättens strikta uppdelning mellan vad som utgör livsmedel och foder är det tveksamt om det över huvud taget är möjligt att foder också kan utgöra livsmedel. Det finns enligt regeringens mening inte något skäl att i dag utreda frågan.

Varor som syftar till att säkerställa produktion av dricksvatten kan inte lagerhållas med stöd av lagen

Dricksvatten är vårt viktigaste livsmedel. Förslag som syftar till att stärka förmågan att leverera vattentjänster vid händelse av kris, höjd beredskap och ytterst krig har lämnats av Va-beredskapsutredningen i betänkandet *Ökad va-beredskap* (SOU 2024:82). Betänkandet bereds för närvarande i Regeringskansliet. I promemorian *En säkrare tillgång till vatten-*

reningskemikalier (Ds 2023:9) finns vidare förslag på en författningsreglerad ordning för fördelning av vattenreningskemikalier vid brist. Livsmedelsverket fick i regleringsbrevet för budgetår 2025 i uppdrag att bland annat föreslå hur fällningskemikalier ska fördelas direkt från kemikalieproducenter eller distributörer genom en förutbestämd prioriteringsordning eller efter beslut i enskilda fall vid brist. I uppdraget ingår att lämna nödvändiga författningsförslag. Uppdraget redovisades den 16 december 2025 till Regeringskansliet (Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet). Förslaget bereds för närvarande i Regeringskansliet. Den förslagna lagen bör därför inte omfatta varor som behövs för att säkerställa tillgången till dricksvatten, utan endast varor som behövs för att säkerställa tillgången till övriga livsmedel. Om vatten behövs för att säkerställa tillgången till ett nödvändigt livsmedel är det dock möjligt att lagerhålla exempelvis förpackat dricksvatten med stöd av lagen.

6 Regeringen ska besluta vilka varor som ska lagras var i landet och i vilken mängd

Regeringens förslag

Regeringen ska besluta om vilka varor i livsmedelskedjan som ska beredskapslagras och i vilken mängd samt var i landet beredskapslager ska finnas.

Regeringens bedömning

Beredskapslagren bör byggas upp successivt under en längre tid.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer inte överens med regeringens förslag och bedömning. Enligt utredningens förslag ska den aktör som har ansvaret för beredskapslagringen genom föreskrifter bestämma vilka produkter som ska beredskapslagras.

Remissinstanserna

Ett fåtal remissinstanser yttrar sig över utredningens förslag. *Lantbrukarnas riksförbund* anser att det är positivt att Jordbruksverket får analysera och besluta vilka varor som ska lagras medan *Upphandlingsmyndigheten* menar att det är oklart vilka bestämmelser som föreskrifterna ska innehålla och vilka aktörer de ska rikta sig till. Myndigheten får närmast intrycket av att Jordbruksverket förväntas besluta om föreskrifter som riktar sig till den egna verksamheten.

Promemorians förslag och bedömning

Förslaget och bedömningen i promemorian stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller invänder inte mot förslaget, däribland *Kommerskollegium*, *Livsmedelsverket* och *Svensk handel*. Flera remissinstanser anser att regeringen bör ta vissa hänsyn inför beslutet om beredskapslagring. *Försvarsmakten* vill att regeringen beaktar Försvarsmaktens behov och de behov som uppkommer till följd av att Sverige är medlem i Nato. *Länsstyrelserna* framför att länsstyrelserna och de civilområdesansvariga länsstyrelserna bör bidra med underlag inför beslut om placering och användning. Den regionala kännedomen bör väga tungt. *Gröna arbetsgivare* anser att regeringens beslut bör föregås av samråd med berörda branschorganisationer och företag. *Totalförsvarets forskningsinstitut* framför att hänsyn behöver tas till logistiska och transportrelaterade faktorer eftersom lagerhållning förutsätter transporter. *Kommerskollegium* påpekar att regeringens beslut måste bygga på ett gediget underlag från berörda myndigheter av behov och konsekvenser av eventuell lagring. Även betydelsen av EU-initiativ för att stärka krisberedskap och den inre marknadens motståndskraft i samband med allvarliga kriser bör vägas in. Enligt *Kungl. skogs- och lantbruksakademien* måste det inför beslut om vilka insatsvaror som ska lagerhållas göras en ordentlig genomgång när det gäller vilka varor som i dag importeras och vilka varor som produceras i landet. Beredskapslagrens placering och innehåll måste anpassas till aktuell produktion i det specifika området för att minska transportbehoven. Konkreta metoder och former för dels när och hur lagren ska användas, dels hur lagren ska fördelas mellan olika användare, bör snarast upprättas. *Statens energimyndighet* framför att det bör finnas en plan för exempelvis reservkraft för lagren och för drivmedel och transporter. Förmågan bör dimensioneras i relation till regeringens beslut om lagringsvolym. Planeringen behöver också ta hänsyn till att behovet av drivmedel på sikt behöver kombineras med robust laddinfrastruktur och lösningar för längre elavbrott.

Remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot bedömningen att beredskapslagren bör byggas upp successivt under en längre period för att säkerställa att lagerhållningen inte snedvrider konkurrensen eller missgynnar vissa företag eller regioner. *Konkurrensverket* anser att väl fungerande marknader är en förutsättning för en fungerande beredskap och det är därför viktigt att en snedvridning av konkurrensen undviks i möjligaste mån i alla skeden av beredskapslagringen, särskilt vid uppbyggnad av och vid avyttring av lagren. *Lantbrukarnas riksförbund* framför att det är viktigt att uppköp och omsättning av beredskapslager inte påverkar marknaderna inom berörda sektorer. *Foder & Spannmål* rekommenderar att lagren byggs upp etappvis och över flera år samt att skördeutfall, lagerbalanser och handelsflöden beaktas inför varje volymbeslut och att samråd sker med berörda aktörer vid planering av större upp-handlingsomgångar.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Vilka varor som ska beredskapslagras och i vilken mängd måste avgöras utifrån en strategisk bedömning av hur man, med de medel som avsätts för ändamålet, på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt kan uppnå syftet med lagerhållningen, dvs. att säkerställa tillgången till livsmedel om Sverige är i krig eller krigsfara eller om det till följd av en utomordentlig händelse är brist på livsmedel i landet eller finns en betydande risk för att en sådan brist ska uppstå. Som *Försvarsmakten* framför måste Försvarsmaktens behov och de behov som uppkommer till följd av att Sverige är medlem i Nato beaktas. Behovet och förutsättningarna för lagring kan se olika ut i olika delar av landet och variera över tid. Bedömningen av vad som ska lagras, i vilken mängd och var i landet det ska finnas beredskapslager är ytterst av politisk natur. Dessa beslut bör därför fattas av regeringen. Hur detaljerade sådana beslut bör vara får avgöras från fall till fall. Regeringen skulle t.ex. kunna fatta beslut om att insatsvaror för primärproduktion ska lagras i viss omfattning eller att lagerhållningen ska vara koncentrerad till en viss del av landet. Det blir därefter en uppgift för den myndighet som ska ansvara för lagerhållningen att avgöra vilka specifika varor som ska lagras eller på vilka specifika platser lagerhållningen ska ske.

För att regeringen ska ha ett så bra beslutsunderlag som möjligt kommer, som bland annat *Kommerskollegium* lyfter fram, berörda beredskapsmyndigheter att behöva bidra med omfattande information och analyser. Underlag kan också behövas för att regeringen ska kunna bedöma vilka nödvändiga livsmedel som bör lagras för att kunna tillgodose människors energi- och näringsbehov på kort och lång sikt samt livsmedlens effekter på hälsan i befolkningen. Ett arbete med grundläggande kartläggningar och analyser pågår redan hos Jordbruksverket, Livsmedelsverket och Statens veterinärmedicinska anstalt. Även Myndigheten för civilt försvar (dåvarande Myndigheten för samhällsskydd och beredskap), som bland annat har i uppdrag att bistå andra statliga myndigheter med kunskap och information i frågor som rör beredskapslagring, kan behöva involveras när beslutsunderlag tas fram. Som *länsstyrelserna* påtalar kommer också de aktörer som har ett regionalt geografiskt områdesansvar som länsstyrelser, civilområdesansvariga länsstyrelser och militärregioner att involveras när beslutsunderlag tas fram. Det kan också bli aktuellt för regeringen att samråda med branschorganisationer och företag på det sätt som *Gröna arbetsgivare* framför. I enlighet med vad *Totalförsvarets forskningsinstitut* och *Statens energimyndighet* anför kan regeringen inför ett beslut om lagerhållning behöva ta hänsyn till bland annat de logistiska möjligheterna liksom tillgången till reservkraft och drivmedel. Likaså kan regeringen beakta de omständigheter som *Kungl. skogs- och lantbruksakademien* hänvisar till, dvs. vilka varor som produceras inom och utom landet samt den geografiska placeringen av en produktion.

Som flera remissinstanser framför, däribland *Konkurrensverket*, får marknaden inte påverkas av regeringens olika beslut om beredskapslagring av varor i livsmedelskedjan. För att inrättandet av beredskapslagren inte ska leda till betydande marknadsstörningar behöver beredskapslagren därför byggas upp successivt under en längre tid. Som *Foder & Spannmål* rekommenderar behöver också påverkan på marknaden vägas in inför

regeringens beslut om vad som ska lagras och i vilken omfattning. Om regeringens beslut om de medel som avsätts för ändamålet minskar eller om regeringens beslut innebär en ändrad inriktning för de varor som beredskapslagras enligt lagen bör regeringen också bestämma hur befintliga lager ska justeras eller avvecklas. Det kan exempelvis ske genom att de befintliga varorna kasseras eller att de släpps ut på marknaden. Om varorna ska släppas ut på marknaden behöver noggranna överväganden göras om exempelvis under hur lång tid ett lagersaldo behöver justeras för att åtgärden inte ska bli marknadsstörande. Den ansvariga myndigheten bör tillfrågas inför sådana beslut.

7 Ansvaret för att hålla beredskapslager bör ligga på en eller flera myndigheter men lagerhållningen bör i första hand ske i ordinarie värdekedjor

Regeringens förslag

Beredskapslager ska hållas av den myndighet som regeringen bestämmer (ansvarig myndighet). Ett sådant lager får även hållas av en enskild som den ansvariga myndigheten ingår avtal med (enskild lagerhållare).

Utredningens förslag och bedömning

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningen föreslår inte uttryckligen att ett lager ska få hållas av en enskild som den ansvariga myndigheten ingår avtal med, men bedömer att lagringen ska ske i ordinarie värdekedjor.

Remissinstanserna

De remissinstanser som yttrar sig över förslaget eller bedömningen tillstyrker förslaget och bedömningen eller invänder inte mot dem.

Promemorians förslag

Förslaget i promemorian stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller invänder inte mot förslaget att beredskapslager ska hållas av den myndighet som regeringen bestämmer. *Livsmedelsverket* anser dock att det bör utredas vidare om det är lämpligt att den myndighet som ska ansvara för beredskapslagringen inom ett visst område, också kan ha i uppgift att utföra offentlig kontroll över den egna verksamheten. *Länsstyrelserna* framför att om ansvaret fördelas på många myndigheter kan det försvåra överblicken samtidigt som det är relevant att den myndighet som utformar avtalen gör det utifrån sina

ansvarsområden. Det är dock avgörande att beredskapslagring i de olika stegen upprättas i förhållande till varandra så att flödet i hela kedjan kan upprätthållas. Detta kräver samverkan och länsstyrelsernas regionala behovsanalys är en viktig komponent. Lagrens inriktning och placering bör spegla det geografiska områdets behov samt andra förutsättningar. Behovet av regional totalförsvarsplanering bör beaktas i större omfattning.

Ett mindre antal remissinstanser yttrar sig särskilt över förslaget att ett beredskapslager får hållas av en enskild som staten ingår avtal med. *Kungl. skogs- och lantbruksakademien* anser att det är positivt att det yttersta ansvaret ligger hos regeringen och att det är frivilligt för företag att delta. Det ger en bra grund för beredskapslagring och ger ansvarig myndighet viss flexibilitet. *Konkurrensverket* tillstyrker att företagens medverkan i beredskapslagringen ska baseras på frivillighet och att upphandlingen av ett uppdrag ska göras utifrån reglerna om offentlig upphandling. Det medför att det offentliga kan värna om konkurrensen i de berörda marknaderna och att inköp av varor och tjänster konkurrensutsätts. Det är viktigt att planera och genomföra beredskapslagring så att konkurrensen mellan företagen inte skadas i normalläget, dvs. när det inte finns en sådan utomordentlig händelse som den föreslagna regleringen tar sikte på. *Totalförsvarets forskningsinstitut* saknar en analys av de potentiella risker som kan uppstå vid utländskt ägande i de företag som upphandlas för att förvalta beredskapslager.

Skälen för regeringens förslag

Ansvar för lagerhållning av varor ska ligga så nära myndighetens vanliga uppgifter som möjligt

Ansvar för att varor i livsmedelskedjan hålls i beredskapslager i enlighet med vad regeringen beslutat bör som en utgångspunkt ligga på den myndighet som regeringen bestämmer. Som *länsstyrelserna* påtalar kan överblicken försvåras om många olika myndigheter utses, men det är i nuläget inte möjligt att ta ställning till om ansvaret för att varor hålls i beredskapslager bör samlas hos en enda myndighet eller om det bör fördelas på flera myndigheter. Enligt regeringens mening bör beredskapsarbetet generellt sett ligga så nära myndigheternas vanliga uppgifter som möjligt. Det krävs goda sakkunskaper för att upphandla de aktuella varorna och att hålla ett beredskapslager. Med den utgångspunkten skulle ansvaret för beredskapslagring av varor inom jordbruksområdet, såsom utsäde, foder, spannmål, gödsel och reservdelar till jordbruksmaskiner, kunna läggas hos Jordbruksverket, medan ansvaret för insatsvaror i livsmedelsproduktionen efter primärledet och för färdiga livsmedel skulle kunna läggas hos Livsmedelsverket. Det är även tänkbart att fördela ansvaret på ytterligare myndigheter. Det kan dock inte uteslutas att ansvaret för beredskapslagringen i livsmedelskedjan av effektivitetsskäl behöver samlas hos en enda myndighet.

Livsmedelsverket påtalar att fördelningen av ansvaret för beredskapslagringen kan leda till att en myndighet får i uppgift att både bedriva en verksamhet och att utöva offentlig kontroll av densamma. Det kan som Livsmedelsverket anför finnas principiella skäl mot att en myndighet

utöver tillsyn över sin egen verksamhet. Det är en omständighet som regeringen beaktar när den ansvariga myndigheten bestäms.

Det ska vara möjligt för den ansvariga myndigheten att ingå avtal med enskilda om att hålla beredskapslager

Både i betänkandet och promemorian görs bedömningen att det mest kostnadseffektiva är att lagringen i praktiken sker i ordinarie värdekedjor, dvs. hos företagen. Regeringen delar den bedömningen. På så sätt kan befintlig infrastruktur som t.ex. lager, och befintliga distributionskanaler utnyttjas. Företagen har också förmåga att kontinuerligt omsätta varorna i lagren, vilket behövs för att undvika att lagrade varor behöver kasseras. *Kungl. skogs- och lantbruksakademien* och *Konkurrensverket* lyfter fram att det bör vara frivilligt för företagen att delta i beredskapslagringen. Regeringen instämmer i detta och anser att företagets frihet att delta kan uppnås genom ett upphandlingsförfarande där ett företag utifrån en kravställning är fri att lämna anbud. Det bör därför av lagen framgå att den myndighet som ansvarar för att hålla ett beredskapslager får ingå avtal med en enskild om att hålla lagret. Vad som ska ingå i ett uppdrag att hålla ett lager får avgöras från fall till fall, men typiskt sett bör det, utöver att ta hand om varorna under lagringstiden och se till att de förvaras på ett säkert sätt, omfatta att bygga upp varulagret, omsätta lagrade varor för att förhindra att de behöver kasseras och att ersätta dem med nya varor.

Det är ytterst den ansvariga myndigheten som har att ta ställning till hur beredskapslagren ska hållas, dvs. om myndigheten ska hålla lagret i egen regi eller om den ska ingå avtal om hela ansvaret eller delar av det med en enskild. Förutsättningarna att hitta företag som kan och vill hålla beredskapslager skiljer sig åt beroende på vilka varor det handlar om och var i landet varorna behöver lagras. I situationer där det inte finns enskilda som kan åta sig lagerhållningsuppdrag eller där sådana lösningar skulle leda till exempelvis stora merkostnader kommer den ansvariga myndigheten behöva hålla ett lager i egen regi. En sådan lösning kan ändå inkludera att hyra lagerbyggnader och att anlita privata aktörer för att ta hand om lagret.

Totalförsvarets forskningsinstitut anser att frågan om de potentiella risker som kan uppstå vid utländskt ägande i de företag som upphandlas för att förvalta beredskapslager ska analyseras. Som nämnts är det den ansvariga myndigheten som inför en upphandling fastställer de krav som ska gälla för upphandlingen och som bland annat är nödvändiga för att skydda varorna i ett beredskapslager från att hamna i orätta händer. Regeringen vill föra fram att ett utländskt ägande inte nödvändigtvis är uteslutet och kan konstatera att såväl samarbetet med de nordiska länderna stärks i takt med totalförsvarets uppbyggnad som samarbetet inom unionen ökar i frågor om beredskap. Regeringen kan vidare konstatera att lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar (UDI-lagen) som syftar till att hindra utländska direkta investeringar i svensk skyddsvärd verksamhet som kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige, kan vara tillämplig för investeringar som görs i verksamheter som bedriver eller ska bedriva beredskapslagring av varor i livsmedelskedjan. Med skyddsvärd verksamhet avses i UDI-lagen bland annat samhällsviktig verksamhet, dvs. verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som

är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet, och säkerhetskänslig verksamhet enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585) (3 och 5 §§). Enligt UDI-lagen ska den som har för avsikt att direkt eller indirekt investera i skyddsvärd verksamhet anmäla investeringen till Inspektionen för strategiska produkter (ISP) om investeringen gör att investeraren får ett visst inflytande i verksamheten i enlighet med vad som anges i 7, 9 eller 10 §§. Om en investering i det aktuella företaget aktiverar anmälningsskyldighet enligt UDI-lagen kan investeringen komma att granskas ytterligare av ISP. Om det rör sig om en utländsk direktinvestering enligt definitionen i 4 § UDI-lagen kan ISP, om det är nödvändigt för att förebygga skadlig inverkan på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige, förena godkännandet av investeringen med villkor eller förbjuda investeringen (20 och 21 §§). Vidare kan, som utvecklas närmare i avsnitt 10, verksamhet avseende beredskapslagring vara säkerhetskänslig verksamhet i den mening som avses i säkerhetsskyddslagen (2018:585). Om så är fallet gäller den lagens krav på att säkerställa ett säkerhetsskydd för verksamhetsutövaren. Det kan bland annat innebära att den säkerhetskänsliga verksamheten endast får exponeras för eller överlåtas till en annan aktör om det bedöms lämpligt och verksamhetsutövaren har genomfört ett samråd med sin tillsynsmyndighet (se 4 kap. säkerhetsskyddslagen). Om exponeringen eller överlåtelsen skulle anses olämplig från säkerhetssynpunkt, får tillsynsmyndigheten besluta om förbud mot att genomföra den. I dessa sammanhang kan befintligt eller planerat utländskt ägande i det aktuella företaget vara av relevans.

Sammanfattningsvis är det, med reservation för de krav som nämnda lagstiftning kan medföra, ytterst upp till den upphandlande myndigheten att bestämma om ett utländskt ägande kan godtas och vilka krav som ställs på uppföljning av ägandeförhållanden.

Förslaget att statliga myndigheter ska hålla beredskapslager innebär inte någon förändring av det ansvar som kommuner och regioner har för att kontinuerligt upprätthålla måltidsverksamheter inom vård, skola och omsorg, eller i det ansvar för livsmedelsberedskap som kommuner och regioner har i övrigt. Att kommuner och regioner fortsätter att utveckla sitt arbete med livsmedelsberedskapsfrågor är fortsatt av stor vikt (jfr prop. 2024/25:34 s. 136). I betänkandet Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig (SOU 2024:65) lämnas förslag som gäller kommuners och regioners grundläggande förmåga inom sina verksamheter. Betänkandet har remissbehandlats och förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

8 Varorna i beredskapslagren ska vara statlig egendom

Regeringens förslag

De varor som beredskapslagras enligt denna lag ska ägas av staten.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer inte överens med regeringens. Enligt utredningen ska det vara upp till den ansvariga myndigheten att avgöra om de varor som hålls i lagren ska ägas av staten eller om avtal med enskilda ska kunna innebära att varorna ägs av den enskilde.

Remissinstanserna

Endast ett mindre antal remissinstanser yttrar sig särskilt över förslaget. *Region Gotland* efterlyser ett förtydligande om vem som ska äga beredskapslagren. *Kungl. skogs- och lantbruksakademien* anser att beredskapslagren bör ägas av de enskilda företagen och att dessa bör få statligt lagringsstöd som inte är marknadsstörande.

Promemorians förslag

Förslaget i promemorian stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

De remissinstanser som yttrar sig över förslaget tillstyrker eller är positiva till det, däribland *Försvarsmakten* och *Kommerskollegium*. *Länsstyrelserna* tillstyrker förslaget, men framför att det bör övervägas om varorna ska kunna avtalas och ägas av statliga myndigheter på såväl nationell nivå, högre regional nivå och regional nivå.

Några remissinstanser ser behov av förtydliganden. *Livsmedelsverket* framför att lagen inte får utesluta andra ägandeformer än statliga ägandeformer av beredskapslager. En utgångspunkt för myndighetens planering av försörjningsberedskapen är att näringslivet i så stor utsträckning som möjligt fortsätter att fungera så normalt som möjligt även under störda förhållanden. För att uppnå avsedd effekt, fortsatt livsmedelsproduktion på kort sikt och inför omställning eller anpassning på medellång sikt, kan det finnas behov av beredskapslager som stöddämpare innan aktörerna i livsmedelskedjan har anpassat sig till nya förhållanden och alternativa flöden har kommit igång. *Länsstyrelsen i Stockholms län* framför liknande synpunkter och saknar ett resonemang om hur de avtal som ska slutas med stöd av lagen förhåller sig till de s.k. försörjningsberedskapsavtalen (F-avtalen) som föreslås i betänkandet *Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap*, SOU 2025:68. *Svensk dagligvaruhandel* föreslår att ”om inte annat beslutas” läggs till för att ta höjd för vissa svårlösta situationer av t.ex. livsmedel med kort hållbarhet.

Regeringens förslag

De varor som hålls i beredskapslager enligt lagen ska kunna användas under extrema förhållanden. Som framgår av förslaget i den kompletterande promemorian är det ur ett beredskapsperspektiv viktigt att staten har full dispositionsrätt till de varor som beredskapslagras i livsmedelskedjan och utan vidare omgång kan få tillgång till dem i en krissituation. Regeringen anser därför att de varor som beredskapslagras enligt lagen ska ägas av staten. Med staten avses de centrala statliga myndigheterna, se avsnitt 7.

Länsstyrelserna anser att det bör övervägas om varorna också ska kunna ägas av statliga myndigheter på högre regional nivå och regional nivå, dvs. av civilområdesansvariga länsstyrelser eller länsstyrelser. Regeringen anser inte att det är en lämplig ordning. Av såväl praktiska som administrativa skäl bör så få myndigheter som möjligt vara involverade i beredskapslagringen enligt lagen.

Ett avtal om hållande av beredskapslager som inkluderar att bygga upp lagret behöver alltså vara utformat på ett sådant sätt att den ansvariga myndigheten köper de varor som ska ingå i lagret. Avtalen bör även innebära att myndigheten har rättslig rådighet över varorna och har tillgång till lagret. Vissa varor kan behöva omsättas för att inte förfaras och behöva kasseras. I sådana fall bör lagerhållaren ha en skyldighet att för statens räkning göra det och på så sätt byta ut varorna i lagret. Sådana åtgärder innebär inte att ägandeförhållandena förändras utan svårlösta situationer som *Svensk dagligvaruhandel* lyfter fram får hanteras på annat sätt.

Lagen reglerar endast beredskapslager som syftar till att säkerställa tillgången till nödvändiga livsmedel eller livsmedel som har avgörande betydelse för försvarsviljan om Sverige är i krig eller krigsfara eller det till följd av en utomordentlig händelse är brist på livsmedel i landet eller finns en betydande risk för att en sådan brist ska uppstå. *Livsmedelsverket* undrar hur de lagreglerade avtalen förhåller sig till andra typer av avtal som är nödvändiga för att säkerställa en robust livsmedelsförsörjning. Lagen ska inte utgöra något hinder mot att offentliga aktörer tecknar andra typer av avtal om beredskapslager av livsmedel för att säkerställa tillgången till nödvändiga livsmedel, exempelvis vid höjd beredskap. *Länsstyrelsen i Stockholms län* hänvisar till det nya system för försörjningsberedskapsavtal som bland annat föreslås i utredningen SOU 2025:68 och undrar hur sådana avtal förhåller sig till avtal om beredskapslager enligt lagen. Regeringen har inte tagit ställning till de olika förslagen i SOU 2025:68. Betänkandet har remissbehandlats och förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

9 Statens förhållande till enskilda lagerhållares borgenärer

9.1 Staten ska få borgenärsskydd genom avtalet när den köper varor av lagerhållaren

Regeringens förslag

Om den ansvariga myndigheten köper varor som ska beredskapslagras av den som också ska hålla lagret ska köpet gälla mot säljarens borgenärer i och med avtalet. När köpet inte avser en bestämd vara som ska lagerhållas ska köpet dock inte bli gällande mot borgenärerna förrän någon åtgärd har vidtagits genom avskiljande eller märkning av varan, anteckning om varan i en bokföringshandling eller på något annat sätt så att det framgår att varan är avsedd för statens beredskapslagring.

Även när köpet avser en viss mängd av en vara som ingår i ett bestämt och avgränsat lager av varan ska det gälla mot säljarens borgenärer i och med avtalet. Om lagret inte är bestämt i avtalet, ska köpet gälla mot borgenärerna först när någon åtgärd har vidtagits så att det framgår i vilket lager mängden ingår.

Promemorians förslag

Förslagen i promemorian stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna

De remissinstanser som yttrar sig över förslaget tillstyrker eller har inte något att invända mot det. *Sveriges advokatsamfund* anser att det finns goda skäl för en reglering som avviker från den i Sverige som huvudregel gällande traditionsprincipen. *Svensk dagligvaruhandel* anser att upplägget är komplicerat och att förslaget kan kompletteras med eller ersättas av ett upplägg med konsignationslager med en omsättningsklausul.

Skälen för regeringens förslag

För att beredskapslager med lagring i ordinarie värdekedjor ska kunna ske på ett kostnadseffektivt sätt kommer den ansvariga myndighetens inköp av varor till lagren i hög grad att behöva göras från samma aktörer som ska hålla lagren i fråga. Detta innebär ett problem i sakrättsligt hänseende. Som huvudregel gäller i Sverige att en köpare uppnår skydd mot säljarens borgenärer först när varan överlämnats till köparen, som därmed fått den i sin besittning (traditionsprincipen). Om köparen har lämnat kvar den köpta varan hos säljaren kan alltså varan tas i anspråk för betalning av säljarens skulder genom utmätning eller konkurs. Köparens rätt inskränker sig då till att i konkurrens med övriga borgenärer göra gällande en fordran på säljaren.

Det är av central betydelse att beredskapslager av varor i livsmedelskedjan kan byggas upp på ett rationellt sätt. För att den ansvariga myndigheten ska kunna få sakrättsligt skydd för de varor som köps in till lagren från lagerhållaren måste därför ett avsteg göras från traditionsprincipen, på motsvarande sätt som i konsumentköplagen (2022:260). Enligt den lagen uppkommer skyddet redan i och med avtalet (avtalsprincipen). Om köpet inte avser en bestämd vara, blir köpet dock inte gällande mot borgenärerna förrän någon åtgärd har vidtagits genom avskiljande eller märkning av varan, anteckning om varan i en bokföringshandling eller på något annat sätt, så att det framgår att varan är avsedd för konsumenten (8 kap. 7 §). Motsvarande regler bör gälla i fall där en ansvarig myndighet köper varor som ska beredskapslagras från den som också ska hålla lagret.

Förslaget innebär att övriga borgenärens intresse av att få utdelning för sina fordringar i en konkurs får stå tillbaka för statens intresse av de varor som köpts in till beredskapslagren. Detta får dock anses vara befogat, med hänsyn till det starka intresset av att stärka den svenska livsmedelsberedskapen. I sammanhanget kan också nämnas att behovet av att motverka skentransaktioner, som ursprungligen torde ha motiverat kravet på tradition, inte gör sig gällande på samma sätt i rättsförhållanden mellan

statliga myndigheter och näringsidkare som i rättsförhållanden näringsidkare emellan.

Den ansvariga myndighetens köp av varor till beredskapslagret kan komma att avse en viss mängd av ett redan existerande lager hos lagerhållaren, t.ex. en viss mängd spannmål i en silo. Även vid ett sådant s.k. halvgeneriskt köp bör staten få borgenärskydd redan genom avtalet. Kännetecknande för ett sådant köp är att det inte går att ange vilken del av lagret som hör till staten. Det bör därför införas en regel om att statens köp av en viss mängd av en vara som ingår i ett bestämt och avgränsat lager av varan gäller mot säljarens borgenärer genom avtalet. Om det vid köpet inte är bestämt vilket specifikt lager som avses bör skyddet dock inte uppkomma förrän det är bestämt och t.ex. antecknat i en bokföringshandling.

Svensk dagligvaruhandel framför att konsignation kan vara ett alternativ till förslaget. Konsignation innebär att någon (konsignanten) deponerar varor hos någon annan (konsignatarien) i syfte att den senare ska kunna sälja varorna vidare. Om konsignanten då har separationsrätt beror på hur upplägget närmare är utformat. Konsignation innebär dock inte att traditionsprincipen frångås. Eftersom konsignation bygger på att konsignanten deponerar varor som denne äger kan det inte vara ett alternativ till den modell för att köpa in varor till beredskapslagren som föreslås här. Staten ska nämligen inte lämna varorna till lagerhållaren, utan syftet är att staten ska köpa dem från denna och få separationsrätt redan genom avtalet.

9.2 Staten ska ha separationsrätt avseende varorna i beredskapslagret

Regeringens förslag

Statens rätt till varorna i ett beredskapslager som hålls av en enskild lagerhållare ska omfatta även sådana varor som har ersatt varor i lagret av samma sort.

Regeringens bedömning

Vid utformningen av avtal mellan den ansvariga myndigheten och enskilda lagerhållare behöver sakrättsliga principer beaktas.

Promemorians förslag och bedömning

Förslaget och bedömningen i promemorian stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

En majoritet av de remissinstanser som yttrar sig över förslaget tillstyrker eller har inte några invändningar mot det. *Livsmedelsverket* framhåller att det bör utredas hur förfogande enligt förfogandelagen (1978:262) av produktionskapacitet och tillgängliga insatsvaror kan användas under krigsförhållanden och i de fall det är brist på viktiga livsmedel. Förfogande kan enligt myndigheten vara ett mer betydelsefullt tillvägagångssätt för staten

för att säkra fortsatt livsmedelsproduktion än separationsrätt till visst varulager. *Foder & Spannmål* vill att det beskrivs hur äganderätten ska dokumenteras vid samlagring och att utgångspunkten ska vara en administrativ spårbarhet snarare än en fysisk avskiljning.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Separationsrätt enligt allmänna sakrättsliga principer och lagen om redovisningsmedel

I händelse av konkurs eller utmätning hos en enskild lagerhållare behöver staten kunna få ut de varor som hålls i beredskapslagret (separationsrätt). Utgångspunkten är att den vars egendom finns hos någon annan har separationsrätt till egendomen. I vissa fall kan dock problem uppstå vid beredskapslagringen, nämligen i fall där de varor som hålls i lagret inte kan identifieras som statens eller där de ursprungligen inköpta varorna, genom omsättning, byts ut mot andra varor. Huvudregeln är att separationsrätt inte kan göras gällande i fråga om varor som inte kan identifieras eller som har förlorat sin identitet. Ett lagstadgat undantag från denna huvudregel finns i lagen (1944:181) om redovisningsmedel. Lagen är direkt tillämplig i fråga om pengar, men tillämpas analogt på annan fungibel (helt utbytbar) egendom. Lagen innebär att medel som någon med redovisningsskyldighet har mottagit för annan, och för detta ändamål håller avskilda från sin övriga egendom, är förbehållna huvudmannen. Det förutsätter att beloppet avskilts utan fördröjning eller i vart fall avskilts utan att den redovisningsskyldige var på obestånd. Även medel som ännu inte har avskilts omfattas, så länge de är omedelbart tillgängliga för avskiljande och den redovisningsskyldige inte har väntat för länge med att avskilja dem. En följd av lagen är att den redovisningsskyldige kan skapa en sakrättsligt relevant identitet hos medlen.

Enligt den föreslagna regeln om borgenärsskydd genom avtalet kommer staten att ha separationsrätt för de varor som köpts från lagerhållaren, så länge dessa går att identifiera. Det gäller även när köpet avser en viss mängd varor som inte i sig är identifierbar men som ingår i ett bestämt lager. När varorna har köpts in från någon annan än lagerhållaren har staten också separationsrätt. Även då gäller att varorna ska vara möjliga att identifiera hos lagerhållaren. Det kan uppnås t.ex. genom att varorna är märkta eller placerade i särskilda lager ägnade för beredskapslagringen. Lagerhållaren är dessutom redovisningsskyldig gentemot staten för varor som köps in för statens räkning. När det rör sig om fungibel egendom kan motsvarande mängd alltså avskiljas på det sätt som anges i lagen om redovisningsmedel och därmed ge staten separationsrätt till de avskilda varorna.

Om varorna sammanblandas med varor som lagerhållaren håller åt någon annan, vilket kan vara aktuellt i fråga om exempelvis spannmål som lagras i en silo, blir de olika huvudmännen samägare till egendomen och har rätt till sina respektive andelar. Regeln om samäganderätt innebär att en brist som har orsakats av lagerhållaren ska fördelas i förhållande till andelarna.

Fungibel egendom som är inköpt för statens räkning men som sammanblandats med lagerhållarens egendom av samma slag kan vara möjlig att

separera, trots att principerna i lagen om redovisningsmedel inte har följts. Av rättsfallet NJA 1994 s. 506 följer att även varor som har sammanblandats med lagerhållarens egendom kan omfattas av separationsrätt. I det aktuella fallet ansågs spannmål ha sammanblandats med lagerhållarens egen spannmål på ett sådant sätt att den kommit att ingå i en tydligt särskiljbar egendoms massa. Detta innebar enligt Högsta domstolen att spannmålen var tillräckligt identifierad för att deponenten skulle ha separationsrätt till den mängd spannmål som han deponerat.

Staten kommer alltså att kunna ha separationsrätt till beredskapslagrade varor enligt allmänna sakrättsliga principer, i vissa fall genom en tillämpning av principerna i lagen om redovisningsmedel. Som *Foder & Spannmål* efterfrågar kan separation vara möjlig även om statens varor sammanblandats med andras varor. Det väsentliga är att det framgår att staten äger en del av varorna i en identifierbar mängd, vilket kan åstadkommas genom en tydlig dokumentation av och förvaring av varorna.

Separationsrätt vid utbyte av varor

I vissa fall kan lagerhållaren behöva byta ut varor i beredskapslagret, för att de inte ska förfaras. Staten behöver då få separationsrätt till ersättningsvarorna. Möjligen har staten en sådan rätt enligt allmänna principer, så länge ersättningsvarorna har köpts in för statens räkning och är möjliga att peka ut (jfr 23 § andra stycket kommissionslagen [2009:865]). Om ersättningsvaror i form av fungibel egendom har sammanblandats med lagerhållarens egendom av samma slag kan separation vara möjlig enligt principerna i rättsfallet NJA 1994 s. 506. Det är dock inte säkert (se t.ex. rättsfallet NJA 2009 s. 500). Under alla omständigheter är lagerhållaren redovisningsskyldig gentemot staten för de ersättningsvaror som köpts in för statens räkning. I fråga om fungibel egendom bör staten därmed få separationsrätt enligt principerna i lagen om redovisningsmedel, så länge ersättningsvarorna i rätt tid har avskilts för beredskapslagring.

Staten lär alltså ha separationsrätt till identifierbara ersättningsvaror, som lagerhållaren har köpt in för att ersätta sådana varor som behövt bytas ut. Det bör dock enligt regeringens mening införas en regel som tydliggör att statens rätt inte påverkas av att ett utbyte har skett. Separationsrätten ska i sådana fall avse de ersättningsvaror som ingår i beredskapslagret. Det måste alltså framgå att varorna gör det, t.ex. genom hur de faktiskt har hanterats, genom märkning av dem eller av bokföringshandlingar.

Den ansvariga myndigheten måste beakta sakrättsliga frågor

I fråga om beredskapslagrade varor som kan sammanblandas med andra varor eller behöver bytas ut mot ersättningsvaror måste den ansvariga myndigheten utforma sitt avtal med lagerhållaren på ett sätt som syftar till att varorna omfattas av ett godtagbart sakrättsligt skydd. Det kräver också att myndigheten löpande följer upp att lagerhållaren hanterar varorna i enlighet med det som har avtalats, så att det sakrättsliga skyddet inte riskerar att gå förlorat. På ett övergripande plan handlar det om att lagerhållarens hantering av statens varor, inklusive utbyte av varorna, ska göras i statens intresse. Det rör sig dessutom om att t.ex. säkerställa att statens egendom går att identifiera. När det gäller ersättningsvaror bör lagerhållaren göra inköp särskilt i detta syfte och på ett sätt som gör det möjligt

att avgöra att varorna är avsedda för beredskapslagringen. Lagerhållaren ska alltså inte behandla statens varor som utbytbara med sin egen eller andras egendom.

Förhållandet till förfogandelagstiftningen

Som *Livsmedelsverket* tar upp kan förfogande enligt förfogandelagen (1978:262) av produktionskapacitet och tillgängliga insatsvaror vara ett betydelsefullt tillvägagångssätt för staten att säkra fortsatt livsmedelsproduktion. Den föreslagna lagen innebär inte någon förändring av statens möjligheter till förfogande enligt förfogandelagen. Lagarna kan således tillämpas parallellt och regeringen ser inte skäl att inom ramen för detta lagstiftningsarbete närmare beröra vilka åtgärder som kan vidtas med stöd av respektive lag eller att låta utreda frågan.

9.3 Förstärkt borgenärsskydd när lagren kan behöva användas

Regeringens förslag

Vid höjd beredskap och i sådana situationer då förutsättningarna för att besluta om användning av lagren annars är uppfyllda, ska varor som finns i lagerhållarens besittning vara förbehållna staten framför lagerhållarens borgenärer i den utsträckning som de motsvarar vad lagerhållaren ska hålla i lager enligt avtalet med den ansvariga myndigheten. Detta ska gälla endast under förutsättning att varorna inte tillhör någon annan än lagerhållaren.

Promemorians förslag

Förslaget i promemorian stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

Ingen remissinstans yttrar sig över förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Även om avtalen mellan den ansvariga myndigheten och lagerhållaren utformas med utgångspunkten att sakrättsligt skydd ska uppnås i fråga om varorna i beredskapslagren finns det en risk för att myndighetens rätt till varorna vid lagerhållarens insolvens går helt eller delvis förlorad. Så kan t.ex. vara fallet om en lagerhållare sammanblandar varorna med andra varor och det vid lagerhållarens konkurs visar sig att detta skett på ett sådant sätt att varorna inte omfattas av sakrättsligt skydd. Detta är en risk som den ansvariga myndigheten normalt sett bör hantera genom att kontinuerligt följa upp att lagerhållarna följer de avtal som har ingåtts. Enligt regeringens mening bör dock ett förstärkt sakrättsligt skydd gälla i lägen då behovet av att använda lagret kan vara nära förestående.

Ett läge då ett förstärkt sakrättsligt skydd bör gälla är om det råder höjd beredskap, dvs. om Sverige är i krig eller om regeringen har fattat ett beslut om skärpt eller högsta beredskap. Sådana beslut får endast fattas om Sverige är i krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara. Ett förstärkt sakrättsligt skydd bör dock inte bara gälla i krig eller om beslut om höjd beredskap har fattats, utan även i andra situationer där användning av lagren kan aktualiseras. I avsnitt 5 föreslår regeringen att lagren ska få användas dels om Sverige är i krig eller krigsfara, dels om det till följd av krig eller krigsfara som Sverige har befunnit sig i, eller någon annan utomordentlig händelse, är brist på livsmedel i landet eller finns en betydande risk för att en sådan brist ska uppstå. Vid konkurs hos lagerhållaren bör, i sådana lägen, den ansvariga myndigheten ha rätt att få ut varor som finns i lagerhållarens besittning och som motsvarar vad lagerhållaren varit skyldig att lagerhålla. Det kan också bli aktuellt vid utmätning hos lagerhållaren av sådana varor som ska ingå i beredskapslagret. Det rör sig i dessa situationer inte nödvändigtvis om exakt de varor som hållits i lager för statens räkning. Detta innebär ett tydligt avsteg från allmänna sakrättsliga principer och även att staten gynnas på övriga borgenärens bekostnad. Det får dock anses godtagbart med hänsyn till intresset av beredskapslagringen och att det endast blir aktuellt i vissa avgränsade situationer. Statens rätt att få ut varor ska inte heller gälla varor som tillhör någon annan än lagerhållaren och som omfattas av dennes separationsrätt.

10 Säkerhetsåtgärder

Regeringens bedömning

En enskild lagerhållares skyldighet att vidta säkerhetsåtgärder för att skydda ett lager kan regleras i avtalet med den ansvariga myndigheten.

Promemorians bedömning

Bedömningen i promemorian stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

Endast ett fåtal remissinstanser yttrar sig över bedömningen. *Kungl. skogs- och lantbruksakademien* påtalar att det bör vara en balanserad och praktisk säkerhetsnivå på de åtgärder som krävs och uppskattar att frågan om säkerhetsåtgärder regleras genom avtal. *Säkerhetspolisen* är av motsatt uppfattning och menar att det med hänsyn till beredskapslagrens viktiga funktion bör införas en skyldighet i författning för enskilda lagerhållare att, oberoende av kraven i säkerhetsskyddslagen (2018:585), vidta säkerhetsåtgärder. Att ansvariga myndigheter genom avtal ska ålägga lagerhållarna en sådan skyldighet medför risk för otydligheter och skillnader i kravställningen.

Livsmedelsverket uppmärksammar att 9 § livsmedelslagen (2006:804) i kombination med 16 § livsmedelsförordningen (2006:813) medger att Livsmedelsverket får meddela föreskrifter om försiktighetsmått i syfte att förebygga och avhjälpa skadeverkningarna av sabotage eller annan skadegörelse som kan påverka Sveriges livsmedelsförsörjning. Det finns i dag endast föreskrifter avseende större kommunalägda vattenverk och distributionsanläggningar för dricksvatten. Till skillnad från avtalsrättsliga sanktioner kan överträdelser mot föreskrifter som meddelats med stöd av livsmedelslagen leda till straffansvar.

Skälen för regeringens bedömning

Att beredskapslagren skyddas från intrång, sabotage eller annan skadegörelse är centralt för att de ska kunna fylla sitt syfte. Verksamhet som innebär att någon håller ett beredskapslager kan vara säkerhetskänslig verksamhet i den mening som avses i säkerhetsskyddslagen. Om så är fallet gäller säkerhetsskyddslagens krav på att vidta säkerhetsskyddsåtgärder, inklusive åtgärden fysisk säkerhet, som innefattar att förebygga att obehöriga får tillträde till områden, byggnader och andra anläggningar eller objekt där de kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller där säkerhetskänslig verksamhet i övrigt bedrivs, och att förebygga skadlig inverkan på sådana områden, byggnader, anläggningar och objekt (2 kap. 1 och 3 §§). Det går inte att säga med säkerhet att säkerhetsskyddslagstiftningen kommer att vara tillämplig på verksamheten hos alla de enskilda företag som kommer att hålla beredskapslager (se närmare om detta i avsnitt 14). Det skulle därför kunna övervägas att i författning ålägga den som håller ett sådant lager att, oberoende av kraven i säkerhetsskyddslagen, vidta säkerhetsåtgärder, såsom att införa betryggande lås- och bevakningssystem. *Säkerhetspolisen* förespråkar en författningsreglerad skyldighet medan *Kungl. skogs- och lantbruksakademien* instämmer i bedömningen i promemorian att frågan bäst regleras genom avtal. Grunden för att låta enskilda hålla beredskapslager efter avtal med en ansvarig myndighet är frivillighet. Detta bör återspeglas i bestämmelserna som reglerar modellen för beredskapslagring. Regeringen vill framhålla att denna typ av lagerhållning är under uppbyggnad. Förutsättningarna för att hålla beredskapslager har ändrats sedan Sverige senast höll beredskapslager av varor i livsmedelskedjan. Beredskapslagren kan komma att hållas på olika platser i landet och under olika förutsättningar. De säkerhetsåtgärder som kan behövas måste därför också variera utifrån exempelvis vilka varor beredskapslagret innehåller och var i landet lagret är beläget. Det är därför i nuläget inte möjligt att uttömmande reglera vilka säkerhetsåtgärder som bör vidtas för de olika beredskapslagren. Regeringen anser därför att den ansvariga myndigheten från fall till fall får avgöra vilka säkerhetsåtgärder som är lämpliga för att skydda det aktuella beredskapslagret och reglera det i de avtal som den ansvariga myndigheten ingår med enskilda lagerhållare. Regeringen delar därför bedömningen i promemorian att det inte är nödvändigt att införa några författningsbestämmelser om enskilda lagerhållares skyldighet att vidta säkerhetsåtgärder. Detta är dock en fråga som regeringen kan komma att återkomma till.

Som *Livsmedelsverket* framhåller finns det i livsmedelslagen, när det gäller livsmedel, ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om försiktighetsmått i syfte att förebygga och avhjälpa skadeverkningarna av sabotage eller annan skadegörelse som kan påverka Sveriges livsmedelsförsörjning. Detta kan omfatta säkerhetsåtgärder avseende anläggningar där beredskapslager hålls enligt den föreslagna lagen. Det kan inte uteslutas att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer använder bemyndigandet även för att reglera säkerhetsåtgärder för vissa typer av beredskapslager. Den lag som regeringen nu föreslår gäller dock många olika typer av varor och inte endast de som omfattas av livsmedelslagens bestämmelser.

11 Uppgiftsskyldighet

11.1 Enskilda lagerhållare ska kunna åläggas att lämna uppgifter om lagren

Regeringens förslag

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om skyldighet för en enskild lagerhållare att lämna uppgifter om beredskapslaget till den ansvariga myndigheten.

Utredningens bedömning

Utredningens bedömning stämmer inte överens med regeringens förslag. Utredningen bedömer att frågan om uppgiftsskyldighet ska regleras inom ramen för upphandlingen.

Remissinstanserna

Remissinstanserna har inga synpunkter på utredningens bedömning.

Promemorians förslag

Förslaget i promemorian stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inte några invändningar mot det. *Länsstyrelserna* anser att det är viktigt att länsstyrelserna får kännedom om vilka lager som finns i det geografiska området utifrån det geografiska områdesansvaret. Detta eftersom länsstyrelserna och de civilområdesansvariga länsstyrelserna ska samordna de civila försvarsåtgärderna inför och under höjd beredskap. Det kan handla om att aktörer som håller beredskapslager bör finnas upptagna i regionala planer för prioritering av t.ex. el och vatten. Länsstyrelserna saknar en redogörelse

för vikten av offentlig kontroll hos de företag som enligt avtal kommer att hålla beredskapslager. Det bör tydliggöras om företagen behöver viktas speciellt i den riskvärdering som i dag ligger till grund för offentlig kontroll.

Upphandlingsmyndigheten anser att det måste klargöras vad den författningsreglerade uppgiftsskyldigheten omfattar, och vilka uppgifter som myndigheten i stället kan behöva reglera i de avtal som den ingår med enskilda lagerhållare.

Kungl. skogs- och lantbruksakademien och *Foder & Spannmål* anser att uppgiftsskyldigheten inte får vara alltför administrativt tung att hantera för lagerhållaren. Fokus bör om möjligt ligga på att begränsa uppgiftslämnandet till det som är nödvändigt för syftet, säkerställa skydd för företagssekretess och undvika dubbelrapportering i förhållande till befintliga system.

Skälen för regeringens förslag

Vissa uppgifter behöver lämnas till den ansvariga myndigheten

För att lagerhållningen ska kunna fylla sitt syfte behöver den ansvariga myndigheten kontinuerligt ha tillgång till uppdaterade uppgifter om vad lagren innehåller och var de lagrade varorna finns. Uppgifter om lagren behövs även för myndighetens uppföljning av att enskilda lagerhållare följer ingångna avtal. Enskilda som håller beredskapslager bör därför i författning kunna åläggas att lämna uppgifter om lagren till den ansvariga myndigheten. Eftersom regleringen av uppgiftsskyldighetens omfattning behöver kunna ändras på ett enkelt och smidigt sätt och dessutom kan komma att bli relativt detaljerad bör uppgiftsskyldigheten regleras på lägre nivå än lag. Det bör därför i lagen införas ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om skyldighet för den som håller ett beredskapslager att lämna uppgifter om lagret till den ansvariga myndigheten. Med stöd av bemyndigandet blir det möjligt att, som *Upphandlingsmyndigheten* efterfrågar, i förordning eller föreskrifter klargöra vilka uppgifter som en enskild lagerhållare är skyldig att lämna. Eftersom enskildas deltagande i beredskapslagring bygger på frivillighet bör, som bland annat *Foder & Spannmål* för fram, de uppgifter som måste lämnas vara begränsade till det som är absolut nödvändigt för att kontrollera att syftet med lagerhållningen uppfylls. Den sekretess som följer av andra bestämmelser måste också beaktas när det bestäms vilka uppgifter som bör lämnas med stöd av lagen. Som *Kungl. skogs- och lantbruksakademien* anför är det också viktigt att de uppgifter som måste lämnas är begränsade till det nödvändigaste eftersom de administrativa uppgifterna inte får bli alltför omfattande att hantera för den enskilda lagerhållaren. På motsvarande sätt får den administrativa bördan inte heller bli alltför omfattande för den ansvariga myndigheten.

Det behövs ett register över de beredskapslager som hålls enligt lagen

Uppgifter om de företag som håller lager, vad lagren innehåller och var de finns bör kontinuerligt föras in i ett register hos den ansvariga myndigheten. Ett sådant register är viktigt för att den ansvariga myndigheten ska kunna följa upp avtalen.

Vilka myndigheter som i dag är behöriga att utföra offentlig kontroll av anläggningar och verksamheter i livsmedelskedjan följer av den materiella lagstiftningen som är tillämplig. Av lagstiftningen följer att kontrollmyndigheterna utses enligt föreskrifter som regeringen meddelar. Detta kommer att gälla även för de beredskapslager som hålls med stöd av denna lag.

Ett register kommer att innehålla personuppgifter

Ett register om beredskapslagring enligt lagen kan behöva innehålla uppgifter om exempelvis de kontroller av lagren som såväl den ansvariga myndigheten som kontrollmyndigheten har gjort. En mer specifik bedömning av vilka uppgifter som behöver inhämtas och registreras kan inte göras förrän det har bestämts vad som ska lagras. Det kan dock redan nu konstateras att uppgifter om företag och deras verksamhet kan utgöra personuppgifter. Det kan t.ex. handla om en enskild firmas organisationsnummer, namn på kontaktpersoner hos företagen och namn på personer som exempelvis har närvarat vid en kontroll. Registerföringen kan därmed i viss mån komma att innefatta personuppgiftsbehandling.

För personuppgiftsbehandlingen gäller EU:s dataskyddsförordning (Europaparlamentets och rådets förordning [EU] 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG [allmän dataskyddsförordning]), lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

En grundläggande förutsättning för att behandlingen av personuppgifter ska vara laglig är att det finns en rättslig grund för behandlingen i artikel 6.1 i EU:s dataskyddsförordning. Behandling av personuppgifter är enligt artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen laglig om behandlingen är nödvändig för att bland annat utföra en uppgift av allmänt intresse. Grunden ska fastställas i enlighet med antingen unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av. Unionsrätten eller medlemsstatens nationella rätt ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas (artikel 6.3).

Att den ansvariga myndigheten har ett register över lagren är nödvändigt för att myndigheten ska kunna följa upp att lagerhållningen följs. Detta är i sin tur nödvändigt för att denna ska kunna fylla sitt syfte, dvs. att säkerställa tillgången till nödvändiga livsmedel eller livsmedel som har avgörande betydelse för försvarsviljan om Sverige är i krig eller krigsfara eller om det till följd av en utomordentlig händelse är brist på livsmedel i landet eller finns en betydande risk för att sådan brist ska uppstå. Den personuppgiftsbehandling som registerföringen medför bedöms därför vara nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse. De uppgifter som det kan bli aktuellt att behandla utgör inte känsliga personuppgifter. De innebär heller inte särskilda integritetsrisker och behandlingen kan inte anses utgöra ett betydande intrång i den personliga integriteten. Det integritetsintrång som behandlingen kan innebära måste mot den bakgrunden anses stå i proportion till syftet med behandlingen. Personuppgiftsbehandlingen bör därför vara tillåten enligt artikel 6.1 e och 6.3 i EU:s dataskyddsförordning.

förordning. I den mån det behövs några bestämmelser om personuppgiftsbehandlingen utöver det som följer av EU:s dataskyddsförordning och de kompletterande nationella bestämmelserna bedöms sådana bestämmelser kunna meddelas på förordningsnivå (jfr 2 kap. 6 § regeringsformen).

Information om lagerhållning enligt lagen ska lämnas till de civilområdesansvariga länsstyrelserna

Som *länsstyrelserna* påpekar bör även andra aktörer än den ansvariga myndigheten inom beredskapsstrukturen få information om den beredskapslagring som sker enligt lagen. Enligt regeringens mening är det tillräckligt att den ansvariga myndigheten lämnar uppgifterna om lagerhållningen till de civilområdesansvariga länsstyrelserna i enlighet med förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Informationen om de lager som hålls än nödvändig för att de civilområdesansvariga länsstyrelserna ska kunna fullgöra sina uppgifter.

11.2 Förelägganden ska kunna riktas mot den som inte följer uppgiftsskyldigheten

Regeringens förslag

Den ansvariga myndigheten ska få besluta de förelägganden som behövs för att föreskrifter om uppgiftsskyldighet ska följas. Ett föreläggande ska få förenas med vite.

Beslut om förelägganden ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

Promemorians förslag

Förslaget i promemorian stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

Remissinstanserna har inga synpunkter på promemorians förslag.

Skälen för regeringens förslag

I avsnitt 11 föreslås att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om skyldighet för enskilda lagerhållare att lämna uppgifter om lagret till den ansvariga myndigheten. Om det behövs för att en enskild ska följa föreskrifterna bör myndigheten få besluta om förelägganden. Sådana förelägganden bör kunna förenas med vite. Det saknas anledning att ställa upp några särskilda förutsättningar för när vite ska få användas utöver vad som följer av de allmänna bestämmelser om vite som finns i lagen (1985:206) om viten. Det bör alltså vara den ansvariga myndighetens uppgift att i varje enskilt fall med hänsyn till omständigheterna bestämma om vite ska sättas ut i ett föreläggande. En

omständighet som myndigheten bör beakta i samband med det är exempelvis intresset av att snar rättelse sker.

Den ansvariga myndighetens beslut om förelägganden bör kunna överklagas. Överklagande bör ske till allmän förvaltningsdomstol och prövningstillstånd bör krävas vid överklagande till kammarrätten.

12 Avtal med enskilda lagerhållare behöver utformas och följas upp med stor noggrannhet

Regeringens bedömning

Den ansvariga myndighetens möjligheter att följa upp att avtal med enskilda lagerhållare följs bör säkerställas genom att myndigheten i avtalen ges rätt att få upplysningar om lagren och tillträde till de utrymmen där lagren hålls.

Promemorians bedömning

Bedömningen i promemorian stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller invänder inte mot det.

Totalförsvarets forskningsinstitut och *Gröna arbetsgivare* efterlyser mer detaljerade riktlinjer om vad avtalen med enskilda bör innehålla och hur avtalen ska utformas kring ansvar, ersättning, riskfördelning och hantering av varor som måste omsättas. *Kungl. skogs- och lantbruksakademien* anser att avtalen bör präglas av att lagerhållare ges tydliga villkor för ansvar, spårbarhet och kvalitet samt att avtal och rutiner harmoniserar med etablerade logistik- och lagringsprocesser och att lagren kan omsättas i ordinarie verksamhet utan att beredskapsfunktionen går förlorad. *Kemikalieinspektionen* anser också att ansvarsfördelningen mellan myndigheter och enskilda vad gäller tillsynsansvar och ansvar för avfallshantering och säkert bortskaffande bör belysas närmare. *Vänersborgs tingsrätt* menar att ett förfarande med särskild handräckning om att få tillträde till lagret vid en händelse av tredska hos en enskild lagerhållare kan ta tid. Tidsutdräkten kan äventyra tillgången till nödvändiga livsmedel. Tingsrätten anser därför att det bör övervägas en offentlighetsrättslig bestämmelse om tillträdesrätt från den tidpunkt som ett beredskapslager ska få användas.

Skälen för regeringens bedömning

Villkoren i ett avtal varierar utifrån vad som lagerhålls

Förslagen i denna lagrådsremiss bygger på att lagring i första hand ska ske i ordinarie värdekedjor, dvs. hos de företag som den ansvariga myndig-

heten ingår avtal med. De avtal som den ansvariga myndigheten ingår med enskilda bygger på frivillighet. Detta ställer höga krav på att de avtal som ingås mellan den ansvariga myndigheten och ett företag är noggrant utformade och att de innehåller de villkor som krävs för att se till att lagren kontinuerligt har det innehåll och i övrigt sköts på det sätt som krävs för att syftet med lagerhållningen ska kunna uppnås. Som nämnts är denna typ av lagerhållning under uppbyggnad. Lagerhållningen med stöd av lagen kan komma att ske av många olika typer av varor i livsmedelskedjan och det innebär att villkoren måste anpassas utifrån vad som upphandlas i det enskilda fallet. Det är därför inte möjligt eller lämpligt att regeringen drar upp riktlinjer för vilka villkor som ett avtal ska innehålla såsom *Totalförsvarets forskningsinstitut* och *Gröna arbetsgivare* önskar. Som *Kungl. skogs- och lantbruksakademien* och *Kemikalieinspektionen* beskriver förutsätter regeringen dock att avtalen innehåller de villkor som är nödvändiga för att syftet med lagerhållningen ska kunna uppfyllas. Det innebär att parterna bland annat bör reglera hur varorna ska hanteras för att det sakrättsliga skyddet inte ska gå förlorat och vad som ska gälla exempelvis i fråga om ansvar, spårbarhet, ersättning, hur varor ska omsättas, tillträde till lokaler och avfallshantering samt säkert bortskaffande av varor.

När villkoren i ett avtal inte följs

Det kan inte uteslutas att det uppstår situationer där en lagerhållare inte längre följer villkoren i ett avtal om lagerhållning. Utöver att se till att avtalen är ändamålsenligt utformade behöver den ansvariga myndigheten därför kontinuerligt följa upp att de varor som hålls i lagren motsvarar vad som har avtalats och att övriga avtalsvillkor följs. För att detta ska fungera krävs att myndigheten har rätt att på begäran få de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för att kontrollera exempelvis mängden varor som beredskapslagras. Den ansvariga myndigheten behöver också ha rätt att få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen som används för beredskapslagring, för att kontrollera exempelvis kvaliteten på varorna eller att det lagerhållande företaget faktiskt har den mängd varor som det åtagit sig att hålla åt staten.

Det skulle kunna övervägas att införa författningsbestämmelser om den ansvariga myndighetens rätt till upplysningar och tillträde. Sådana rättigheter kan dock, som Livsmedelsberedskapsutredningen är inne på, också regleras i avtalen mellan myndigheten och de enskilda lagerhållarna (se SOU 2024:8 s. 260). Avtalsvillkor om rätt att få upplysningar och tillträde skulle kunna förenas med en rätt till vite vid avtalsbrott, men framför allt bör avtalen utformas på så sätt att det utgör grund för hävning av avtalet om en enskild lagerhållare i strid med detta nekar den ansvariga myndigheten de upplysningar som myndigheten begär eller vägrar tillträde till de utrymmen där beredskapslager hålls. Utgångspunkten bör därför vara att lager inte ska hållas av den som inte är beredd att tillmötesgå den ansvariga myndigheten i dessa avseenden. Bedömningen är därför att det i nuläget inte behövs författningsbestämmelser om rätt till upplysningar och tillträde.

Det kan slutligen konstateras, som *Vänersborgs tingsrätt* också anmärker, att bestämmelserna om särskild handräckning i 4 § första stycket 1 lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning

kan tillämpas om den ansvariga myndigheten nekas tillgång till de varor som finns hos en enskild lagerhållare i strid med vad som avtalats. Några nya författningsbestämmelser som ger myndigheten tvångsvis tillgång till varorna bedöms därför inte behövas även om förfarandet kan innebära en viss tidsutdräkt.

13 Regeringen ska besluta om användningen av beredskapslager

Regeringens förslag

Regeringen ska få besluta att ett beredskapslager helt eller delvis ska användas från den tidpunkt som regeringen bestämmer om Sverige är i krig eller krigsfara, eller om det till följd av krig eller krigsfara som Sverige har befunnit sig i, eller någon annan utomordentlig händelse, är brist på livsmedel i landet eller finns en betydande risk för att sådan brist ska uppstå. Regeringen ska då också få besluta hur varorna i lagret ska fördelas.

När ett beredskapslager har använts helt eller delvis ska regeringen besluta om huruvida lagret ska återställas.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer delvis överens med regeringens. Utredningen föreslår att den ansvariga myndigheten beträffande varje varukategori ska få avyttra upp till en fjärdedel av den lagrade mängden. I övrigt föreslås regeringen besluta om avyttring. Utredningen föreslår att de beredskapslagrade varorna ska få avyttras vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen eller en överhängande risk för en sådan störning.

Remissinstanserna

Endast Jordbruksverket yttrar sig över utredningens förslag. Myndigheten anser att det bör tydliggöras under vilka förhållanden avyttring får ske. Varje avyttring bör kräva tydliga regeringsbeslut för när lagren får användas, dvs. om det är aktuellt enbart vid höjd beredskap eller också vid allvarliga fredstida samhällsstörningar. Myndigheten bör därefter besluta om vilka varor som ska avyttras, tidpunkten, mängden samt närmare detaljer om hanteringen.

Promemorians förslag

Förslagen i promemorian stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

De remissinstanserna som yttrar sig över förslaget tillstyrker eller har inga invändningar mot det. *Kommerskollegium* anser att det finns skäl att överväga om bestämmelsen också ska reglera användningen av beredskaps-

lager med en möjlighet för regeringen att fatta beslut om användning av svenska beredskapslager för andra EU-länders eller Natoländers behov.

Totalförsvarets forskningsinstitut saknar ett fördjupat resonemang om i vilka situationer beredskapslager får användas. En otydlig prioriteringsordning vid framtida användning av lager kan försvåra beredskapsplaneringen för kommuner och regioner, vilka i sin tur behöver kunna göra egna prioriteringar i sin planering.

Länsstyrelserna anser att de bör ha en tydlig del och roll i att verkställa beslutet och ansvara för hur varorna ska fördelas och prioriteras. Det geografiska områdesansvaret som länsstyrelserna har på regional och högre regional nivå borde vara av stor vikt vid verkställande av regeringens beslut att aktivera beredskapslager. Det är också nödvändigt med lokal-kännedom och god planering när lagren ska aktiveras och varorna distribueras. Planen kommer troligen att se olika ut på olika platser beroende på de upphandlade lagrens placering, antal och volym. Länsstyrelsernas lokalkännedom och geografiska ansvar kan vara till nytta i planering.

Skälen för regeringens förslag

Beredskapslagrade varor hålls för behoven i Sverige

Beredskapslagrade varor bör få användas om Sverige är i krig eller krigsfara. I en sådan situation ligger det i sakens natur att det är brist på livsmedel eller i vart fall finns en betydande risk för att sådan brist ska uppstå. Beredskapslagrade varor bör även få användas om det till följd av krig eller krigsfara som landet har befunnit sig i eller till följd av någon annan utomordentlig händelse är brist på livsmedel eller finns en betydande risk för att sådan brist ska uppstå. Ett tänkbart exempel på en sådan utomordentlig händelse är om ett krig utanför Sveriges gränser orsakar omfattande störningar i handeln, utan att Sverige är i krigsfara. Andra möjliga exempel är om en naturkatastrof inom eller utanför Sveriges gränser leder till omfattande svårigheter att transportera varor och därmed också försvårar handeln, eller om det av annan anledning uppstår en global brist på ett stort antal livsmedel eller insatsvaror. För att lagren ska få användas i en sådan situation krävs dock också att händelsen har lett till brist på livsmedel eller till att det finns en betydande risk för att sådan brist ska uppstå. Detta innebär att en händelse som i och för sig kan anses vara utomordentlig inte medför att lagren kan användas om den uppkomna bristen eller risken för brist kan avhjälpas på ett annat rimligt sätt. Det ska vara situation som påverkar Sveriges livsmedelsförsörjning. Det finns till skillnad mot vad *Kommerskollegium* efterfrågar i nuläget inte något skäl att göra det möjligt för regeringen att besluta om att beredskapslagrade varor ska användas för att tillgodose andra EU-länders eller Natoländers behov. Detta utesluter dock inte att lagren kan användas för värdlandsstöd och det hindrar inte heller eventuella samarbeten mellan länder framöver. I de förslag som kommissionen presenterade den 17 juli 2025 och som rör beredskap i livsmedelskedjan (se avsnitt 4.4.3) finns skrivningar om att medlemsstater på frivillig basis ska kunna dela med sig av sina beredskapslager i livsmedelskedjan till andra medlemsstater.

Att risken för livsmedelsbrist ska vara betydande innebär ett krav på att det ska vara fråga om en konkret risk. Detta innebär dock inte att den

befarade livsmedelsbristen måste vara nära förestående, utan det är tillräckligt att det kan konstateras att förhållandena är sådana att det finns en konkret risk för att livsmedelsbrist ska uppstå inom överskådlig tid och att risken inte i tillräckligt hög grad kan avhjälpas på annat sätt.

Kravet på att det ska vara brist på livsmedel eller finnas en betydande risk för att en sådan brist ska uppstå behöver inte vara uppfyllt i fråga om hela landet för att lagren ska få användas, utan det räcker att det finns en sådan risk lokalt eller regionalt. En lokal eller regional brist skulle kunna uppkomma om en del av landet skärs av från transporter från omvärlden.

Bedömningen av om en situation är av sådan karaktär att beredskapslagren bör användas är ytterst en politisk fråga. Även sådana frågor som vilka varor som ska användas och i vilken mängd samt hur varorna ska fördelas kräver att det görs ställningstaganden och prioriteringar av politisk natur. Mot bakgrund av detta och med beaktande av att användningen av lagren också kan innebära stor marknadspåverkan anser regeringen att beslut om användning av varorna i lagren och om fördelning av varorna bör fattas av regeringen och inte, såsom Livsmedelsberedskapsutredningen föreslår, till någon del av en myndighet.

Hur detaljerat ett beslut om användning och fördelning ska vara får avgöras från fall till fall. Regeringen skulle t.ex. kunna fatta beslut om att insatsvaror för primärproduktion ska användas i viss omfattning och att fördelningen av varorna ska ske utifrån en viss prioriteringsordning. Att därefter verkställa regeringens beslut kan bli en uppgift för den myndighet som ansvarar för att hålla det aktuella lagret. Om flera olika myndigheter håller beredskapslager kan det dock även tänkas att ansvaret för att verkställa beslut om användning och fördelning av beredskapslagrade varor av effektivitetsskäl behöver samlas hos en enda myndighet. Eftersom det är frågan om politiska beslut finns det inte skäl att som *Totalförsvarets forskningsinstitut* efterfrågar närmare ange förutsättningarna för, och begränsningarna av, användning av beredskapslager. Regeringen vill dock betona att regeringens beslut om att hålla beredskapslager liksom att använda dem inte påverkar den beredskapsplaneringen som kommuner och regioner har att göra.

Länsstyrelserna anser att det bör övervägas om länsstyrelserna ska ansvara för att verkställa regeringens beslut om att helt eller delvis använda de varor som lagerhålls. Som tidigare nämnts anser regeringen att det av effektivitetsskäl bör vara så få myndigheter som möjligt involverade i lagerhållningen. När regeringen fattar beslut om att använda varorna som lagras måste varorna ut snabbt. Kontaktvägarna ska vara korta och enkla. Som länsstyrelserna påpekar är det dock viktigt att det regionala perspektivet beaktas inför regeringens beslut om att använda lagren. Detta görs genom att den ansvariga myndigheten informerar de civilområdesansvariga myndigheterna om de varor som beredskapslagras (se avsnitt 11.1).

När ett beredskapslager har använts kommer lagringsnivån att understiga den nivå som regeringen tidigare beslutat om. Det är inte självklart att lagringsnivån alltid kan och bör återställas till samma nivå som tidigare. När ett lager har använts helt eller delvis behöver regeringen därför ta ställning till om lagret ska återställas och i så fall till vilken storlek och inom vilken tid.

14 Tystnadsplikt

Regeringens förslag

Uppgifter ska inte obehörigen få föras vidare eller utnyttjas, i de fall någon har fått del av eller tillgång till dessa när han eller hon har deltagit i en enskilds verksamhet som rör att hålla eller sköta ett lager eller upplåta en lokal för beredskapslagring enligt denna lag. Detta ska gälla om uppgifterna avser förhållanden av betydelse för att hantera fredstida krissituationer, eller förhållanden av betydelse för totalförsvaret eller annars för Sveriges säkerhet.

I det allmänna verksamheten ska i stället offentlighets- och sekretesslagen tillämpas.

Tystnadsplikten för uppgifter om förhållanden av betydelse för att hantera fredstida krissituationer ska ges företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Promemorians förslag

Förslaget i promemorian stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot promemorians förslag. *Foder & Spannmål* och *Kungl. skogs- och lantbruksakademien* välkomnar förslaget, men påpekar att lagstiftningen inte får försvåra nödvändig informationsdelning mellan berörda parter i försörjningskedjan, särskilt vid kris eller vid användning av beredskapslager. Situationen med att hantera tystnadsplikt och samtidigt hantera omsättningslager samt skötsel av lager bör beaktas så att detta inte försvårar och försämrar funktionaliteten. *Gröna arbetsgivare* anser att myndigheterna bör ta fram vägledningar och utbildningsinsatser för företag som omfattas av tystnadsplikten. Det bör klargöras hur tystnadsplikten förhåller sig till företagets övriga informationshantering och kommunikation. *Konkurrensverket* betonar vikten av att företag som är involverade i statens beredskapslagring inte får utbyta kommersiellt känslig information med varandra eftersom det kan strida mot förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete i konkurrenslagen (2008:579). Konkurrensverket framhåller att genomförandet av en upphandling i vissa avseenden förutsätter att leverantörer kan ta del av uppgifter om upphandlingsförmålet och att begränsningar i möjligheten att tillgängliggöra uppgifter kan påverka förutsättningarna för att genomföra en effektiv upphandling.

Vänersborgs tingsrätt anser att författningstexten bör justeras på så sätt att tystnadsplikt även uttryckligen ska gälla för uppgifter som rör rikets säkerhet i övrigt. Genom en sådan justering motsvarar förslaget till fullo den sekretess som gäller enligt bland annat 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). *Totalförsvarets forskningsinstitut* bedömer att det kan vara relevant att överväga att utforma bestämmelsen så att den i stället omfattar all beredskapslagring. *Tidningsutgivarna* ifrågasätter utformningen av bestämmelsen om tystnadsplikt och anför att ett skade-

rekvisit saknas. Bestämmelsen är mer kategoriskt utformad genom att förbjuda röjande av uppgifter om ”förhållanden av betydelse”. När det gäller meddelarfriheten är Tidningsutgivarna inte övertygade om att det finns ett behov att begränsa meddelarfriheten, särskilt eftersom det hör till ovanligheterna att tystnadsplikt enligt sekretessbestämmelser med raka skaderekvisit ges företräde framför meddelarfriheten.

Journalistförbundet avstyrker förslaget. Förbundet har förståelse för att vissa uppgifter om beredskapslager är känsliga. Samtidigt handlar det om beredskapsfrågan som har ett stort allmänintresse och som det finns anledning för såväl allmänheten som media att ha insyn i. I kombination med en inskränkt meddelarfrihet kommer det att vara mycket svårt att få insyn i eventuella brister och missförhållanden kopplade till beredskapslagringen. Detta riskerar att motverka syftet med förslaget, dvs. att främja en hög livsmedelsberedskap.

Skälen för regeringens förslag

En bestämmelse om tystnadsplikt behövs för att skydda beredskapslager av varor i livsmedelkedjan

Uppgifter om var beredskapslager finns, vilka varor de innehåller och vilka företag som har uppgifter inom ramen för beredskapslagringen är känsliga från säkerhetssynpunkt. Uppgifterna kan utnyttjas för att skada Sveriges förmåga att säkerställa tillgången till nödvändiga livsmedel och livsmedel som har avgörande betydelse för försvarsviljan vid utomordentliga händelser och ytterst krig.

I det allmännas verksamhet gäller bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen. Enligt 18 kap. 13 § offentlighets- och sekretesslagen gäller sekretess bland annat för uppgift som hänför sig till en myndighets verksamhet som består i planering och förberedelser inför samt hantering av fredstida krissituationer, om det kan antas att det allmännas möjligheter att förebygga och hantera fredstida kriser motverkas om uppgiften röjs. Enligt 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen gäller sekretess för uppgift som rör verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs. Bestämmelsen reglerar den s.k. försvarssekretessen. Den omfattar alla de olika verksamheter som är av betydelse för landets samlade försvarsåtgärder och alltså inte bara rent militära företeelser. Även åtgärder inom det civila försvaret kan alltså omfattas av sekretess, om de på något sätt har betydelse för Sveriges säkerhet (se prop. 1979/80:2 s. 132–135). Det finns därmed ett sekretesskydd som gäller för uppgifter i det allmännas verksamhet som rör beredskapslagringen.

Förslagen i denna lagrådsremiss innebär att beredskapslager ska kunna hållas av enskilda företag, i enlighet med avtal med den ansvariga myndigheten. Eftersom lagring i ordinarie värdekedjor bedöms vara kostnads effektiv kan det förväntas att enskilda kommer att hålla beredskapslager i förhållandevis stor utsträckning. Enskilda kan också komma att involveras i lagerhållningen i fall där den ansvariga myndigheten håller ett lager själv, men hyr lagerlokaler eller anlitar ett företag för skötseln av varorna i lagret

under lagringstiden. Detta innebär att många enskilda, som inte är bundna av bestämmelserna om sekretess i offentlighets- och sekretesslagen, kan förväntas komma att ha tillgång till information om beredskapslagren som inte bör föras vidare. Det bör därför övervägas att införa en författningsreglerad tystnadsplikt för den som deltar eller har deltagit i en enskilds verksamhet som rör att hålla ett beredskapslager enligt lagen, och som genom deltagandet får reda på känsliga uppgifter. En sådan tystnadsplikt bör även övervägas för den som deltar eller har deltagit i en enskilds verksamhet att sköta ett beredskapslager som hålls av en myndighet eller som rör upplåtelse till en myndighet av en lokal för beredskapslagring enligt den föreslagna lagen. Det saknas underlag för att ta ställning till det förslag som *Totalförsvarets forskningsinstitut* framför, dvs. att tystnadsplikt ska gälla alla typer av beredskapslagring. Förslaget bör därför fortsatt vara begränsat till beredskapslagring av varor i livsmedelskedjan.

Begränsningen i yttrandefriheten är godtagbar

En författningsreglerad tystnadsplikt innebär en begränsning av yttrandefriheten enligt 2 kap. 1 § första stycket 1 regeringsformen. En sådan begränsning måste, enligt 2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen, göras genom lag och får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Den får inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Yttrandefriheten får begränsas bland annat med hänsyn till rikets säkerhet och folkförsörjningen (2 kap. 23 § första stycket). Vid bedömandet av vilka begränsningar som får göras med stöd av första stycket ska särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter (2 kap. 23 § andra stycket).

Yttrandefriheten skyddas även av artikel 10 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Även enligt Europakonventionen, som gäller som svensk lag – lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna – får yttrandefriheten inskränkas bland annat om det är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, till den territoriella integriteten eller den allmänna säkerheten. Enligt 2 kap. 19 § regeringsformen får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

Syftet med att införa en tystnadsplikt för enskilda som deltar i verksamhet som rör beredskapslager är att säkerställa att det inte sprids sådan information om lagren som kan utnyttjas för att exempelvis förstöra lagren eller på annat sätt se till att dessa inte kan fylla sin funktion att säkerställa tillgången till nödvändiga livsmedel och livsmedel som har avgörande betydelse för försvarsviljan om Sverige är i krig eller krigsfara eller det till följd av en utomordentlig händelse är brist på livsmedel i landet eller finns en betydande risk för att en sådan brist ska uppstå. Detta utgör ett godtagbart ändamål enligt regeringsformen och Europakonventionen.

När det gäller omfattningen av tystnadsplikten bör den på motsvarande sätt som är fallet för uppgifter om beredskapslager i det allmänna verk-

samhet omfatta uppgifter om förhållande av betydelse för att hantera fredstida krissituationer och av betydelse för totalförsvaret eller annars för Sveriges säkerhet (jfr 18 kap. 13 § och 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen). Som *Vänersborgs tingsrätt* föreslår bör lydelsen justeras så att den även omfattar förhållanden av betydelse för Sveriges säkerhet. Den tystnadsplikt som föreslås avser alltså att skydda uppgifter som i offentlig verksamhet skyddas av offentlighets- och sekretesslagen. Även om tystnadsplikten uttrycks på olika sätt är målsättningen att uppgifterna ska skyddas på motsvarande sätt hos privata och offentliga aktörer.

Vid tolkning av obehörighetsrekvisitet bör ledning sökas i de skaderekvisit som finns i de motsvarande bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (jfr regeringens proposition 1980/81:28 om följdlagstiftning till den nya sekretesslagen i fråga om hälso- och sjukvården samt den allmänna försäkringen s. 23). *Foder & Spannmål* och *Kungl. skogs- och lanbruksakademien* lyfter särskilt fram att den författningsreglerade tystnadsplikten inte får hindra genomförandet av upphandlingar eller att berörda parter kan utbyta nödvändig information med varandra för att lagerhållningen ska kunna hållas på det sätt som föreskrivs i lagen. Regeringen instämmer i detta. De enskilda lagerhållarna måste ha sådana förutsättningar att arbetet enligt den föreslagna lagen kan utföras på ett effektivt sätt. Enligt regeringens mening kan därför inte alla de uppgifter som förs vidare eller utnyttjas innebära ett obehörigt röjande. Med obehörigen avses exempelvis inte situationer där det i författning eller annars är sakligt motiverat att uppgifterna förs vidare. Det kan handla om att lämna uppgifter till en myndighet som utför offentlig kontroll med stöd av annan författning, att delta i offentlig upphandling och där lämna uppgifter om sina erfarenheter av beredskapslagring eller att utbyta information med en annan aktör i syfte att fullgöra det avtal som ingåtts med myndigheten. Det kan också vara uppgifter som den enskilda lagarhållaren genom avtalet med den ansvariga myndigheten får sprida vidare. Det är ytterst den som lyder under tystnadsplikt som har att avgöra om röjandet är behörigt i varje enskild situation. Det kan dock som *Gröna arbetsgivare* efterfrågar finnas anledning för den ansvariga myndigheten att ta fram en vägledning.

En på detta sätt utformad reglering bedöms kunna leda till det resultat som eftersträvas, dvs. att de aktuella uppgifterna skyddas och ytterst att tillgången till nödvändiga livsmedel säkerställs. Uppgifterna kan inte skyddas på något annat, mindre ingripande, sätt än genom att rätten att föra dem vidare begränsas. Med hänsyn till att ändamålet är att säkerställa allmänhetens tillgång till nödvändiga livsmedel uppväger vinsterna med regleringen den begränsning av yttrandefriheten som tystnadsplikten innebär. Begränsningen sträcker sig inte så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen.

Sammantaget bedöms den begränsning av yttrandefriheten som föreslås vara förenlig med såväl regeringsformen som Europakonventionen. Regeringen kan därför inte instämma i det som *Journalistförbundet* framför, dvs. att förslaget begränsar insyn i eventuella brister och missförhållanden kopplade till beredskapslagringen på ett alltför långtgående sätt. Eftersom regeringen ska besluta om vilka varor i livsmedelskedjan som ska beredskapslagras och i vilken mängd samt var i landet bedöms såväl allmänheten som media få en tillräcklig insyn om beredskapslagringen av varor i livsmedelskedjan.

Säkerhetsskyddslagstiftningen gör inte en bestämmelse om tystnadsplikt obehövlig

Den föreslagna tystnadsplikten aktualiserar frågan i vilken mån bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen (2018:585) är tillämpliga på den verksamhet som bedrivs av enskilda som är involverade i beredskapslagringen. Säkerhetsskyddslagen gäller för den som till någon del bedriver verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd (1 kap. 1 §). Sådan verksamhet kallas i lagen för säkerhetskänslig verksamhet. I lagen finns en bestämmelse om tystnadsplikt, enligt vilken den som på grund av anställning eller på annat sätt deltar eller har deltagit i säkerhetskänslig verksamhet inte obehörigen får röja eller utnyttja säkerhetsklassificerade uppgifter (8 kap. 2 §). Med säkerhetsklassificerade uppgifter avses uppgifter som rör säkerhetskänslig verksamhet och som därför omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen eller som skulle ha omfattats av sekretess enligt den lagen, om den hade varit tillämplig.

Beredskapslagringen av varor i livsmedelskedjan syftar till att säkerställa tillgången till nödvändiga livsmedel bland annat om Sverige är i krig eller krigsfara och utgör därmed en del av det civila försvaret, vilket är en central del av säkerhetsskyddslagstiftningens skyddsområde (jfr regeringens proposition 2017/18:89 Ett modernt och stärkt skydd för Sveriges säkerhet – ny säkerhetsskyddslag s. 41). Detta talar för att verksamhet som innebär att man håller beredskapslager kan anses vara av betydelse för Sveriges säkerhet i säkerhetsskyddslagens mening. Noteras kan att det i förarbetena till säkerhetsskyddslagen understryks att uttrycket Sveriges säkerhet inte ska tolkas som att endast verksamheter av nationell betydelse omfattas av lagstiftningen. Skyddsvärda verksamheter kan finnas även på lokal eller regional nivå. Bedömningen av tillämpningsområdet kan inte enbart ha sin grund i geografiska områden eller antalet medborgare som potentiellt kan drabbas vid ett angrepp på verksamheten. Även potentiella följdverkningar av en händelse måste vägas in i bedömningen (jfr prop. 2017/18:89 s. 42). Det går dock inte att säga med säkerhet att säkerhetsskyddslagstiftningen kommer att vara tillämplig på verksamheten hos alla de enskilda företag som kommer att hålla beredskapslager. Det är också osäkert i vilken mån den kommer att vara tillämplig på företag som anlitas av den ansvariga myndigheten för att utföra uppgifter kopplade till myndighetens egen lagerhållning eller som upplåter lokaler till myndigheten. Det förhållandet att det finns bestämmelser om tystnadsplikt i säkerhetsskyddslagen innebär därför inte att en tystnadsplikt som specifikt tar sikte på uppgifter om beredskapslager är obehövlig.

Meddelarfriheten bör till viss del begränsas

Med meddelarfrihet avses rätten att lämna uppgift i vilket ämne som helst för publicering i de medier som omfattas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen (1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen samt 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen). Rätten att meddela eller offentliggöra uppgifter som följer av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen har som huvudregel företräde framför tystnadsplikten. Det finns dock vissa undantag från meddelarfriheten som innebär

att en meddelare kan straffas för sitt uppgiftslämnande. Det rör sig om fall där utlämnandet av uppgifter omfattar vissa grövre brott mot rikets säkerhet, ett oriktigt utlämnande av hemlig handling eller ett uppsåtligt åsidosättande av s.k. kvalificerad sekretess, dvs. sådan sekretess som enligt offentlighets- och sekretesslagen bryter meddelarfriheten (7 kap. 22 § tryckfrihetsförordningen och 5 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen). Bestämmelser om tystnadsplikt kan alltså ges företräde framför meddelarfriheten på vissa områden.

Den tystnadsplikt som följer av bestämmelsen om sekretess vid fredstida krissituationer i 18 kap. 13 § offentlighets- och sekretesslagen har i sin helhet företräde framför meddelarfriheten enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen (18 kap. 19 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen). Skälet för denna inskränkning av meddelarfriheten är att om uppgifter om t.ex. allvarliga sårbarheter i myndigheternas processer blir allmänt kända och utnyttjas för angrepp mot myndigheterna, skulle det kunna leda till stora skador för myndigheterna, enskilda och samhället i stort (regeringens proposition 2004/05:5 Vårt framtida försvar s. 265).

Även den tystnadsplikt som följer av försvarssekretessen i 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen inskränker meddelarfriheten i stor utsträckning. Regleringen innebär att rätten att meddela och offentliggöra uppgifter är starkt begränsad på försvarssekretessens område (15 kap. 6 § offentlighets- och sekretesslagen med hänvisningar).

Stor återhållsamhet bör iakttas när man överväger om en inskränkning ska göras i rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Faktorer att beakta vid sådana överväganden är t.ex. vilken styrka sekretessen har och om uppgiften har lämnats i en förtroendesituation (regeringens proposition 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m., del A s. 111–112).

I denna lagrådsremiss föreslås att tystnadsplikt ska gälla för enskilda som deltar i eller har deltagit i enskild verksamhet som på vissa sätt rör beredskapslagring. Syftet med förslaget är bland annat att ett sekretesskydd motsvarande det som gäller i det allmännas verksamhet enligt 18 kap. 13 § offentlighets- och sekretesslagen ska gälla. Detta förutsätter att även tystnadsplikten för enskilda ges företräde framför meddelarfriheten. Samma skäl som motiverar att meddelarfriheten inskränks i fråga om uppgifter som är skyddade med stöd av 18 kap. 13 § offentlighets- och sekretesslagen gör sig gällande i detta sammanhang. En begränsning av meddelarfriheten bör mot denna bakgrund gälla för uppgifter om förhållanden av betydelse för att hantera fredstida krissituationer i den utsträckning som de omfattas av tystnadsplikt enligt förslaget i denna lagrådsremiss. Regeringen anser till skillnad från *Tidningsutgivarna* att de skäl som motiverar en inskränkning i meddelarfriheten är tillräckliga.

De begränsningar av meddelarfriheten som i vissa fall gäller för uppgifter som skyddas av försvarssekretess gäller redan på ett motsvarande sätt för enskilda (se 7 kap. 10, 12–18 §§, 20 § 3 och 22 § första stycket 1 och andra stycket tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § och 4 § första stycket 1 och andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen). Några ytterligare begränsningar av meddelarfriheten behöver därför inte införas.

15 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag

Den nya lagen och ändringen i offentlighets- och sekretesslagstiftningen ska träda i kraft den 1 juli 2026.

Lagen tillämpas även i fråga om enskilda lagerhållare som den ansvariga myndigheten har ingått avtal med före ikraftträdandet, men efter den 1 januari 2026.

Bestämmelserna om förhållandet till den enskilda lagerhållarens borgenärer i den nya lagen ska tillämpas även på köp av varor som den ansvariga myndigheten har gjort före ikraftträdandet, men efter den 1 januari 2026.

Promemorians förslag

Förslaget i promemorian stämmer delvis överens med regeringens. I promemorian föreslås inte några bestämmelser om lagens tillämplighet före ikraftträdandet.

Remissinstanserna

Statens jordbruksverk (Jordbruksverket) anser att lagens tillämplighet på redan ingångna avtal behöver klargöras. *Lantbrukarnas Riksförbund* förutsätter att lagstiftningen inte hindrar redan påbörjade upphandlingar.

Skälen för regeringens förslag

Det är angeläget att uppbyggnaden av beredskapslager av varor i livsmedelskedjan kan påbörjas så snart som möjligt. Det föreslås därför att lagen om beredskapslagring av varor i livsmedelskedjan ska träda i kraft den 1 juli 2026. Detsamma gäller den lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som föreslås.

Jordbruksverket har i regleringsbrevet för budgetåret 2026 fått i uppdrag att ansvara för etablering av beredskapslager för spannmål och insatsvaror i primärproduktionen (se avsnitt 4). Jordbruksverket kan därför redan innan lagens ikraftträdande ha ingått avtal med en enskild om att hålla beredskapslager som den nya lagen avser att reglera. Som *Jordbruksverket* framhåller bör det tydliggöras hur lagen ska tillämpas i förhållande till sådana avtal.

I den föreslagna 4 § definieras enskild lagerhållare som en enskild som den ansvariga myndigheten ingår avtal med. För att klargöra att lagen ska vara tillämplig även i fråga om enskilda lagerhållare som Jordbruksverket kan ha ingått avtal med före ikraftträdandet, men efter den 1 januari 2026, behövs en övergångsbestämmelse. På så sätt blir det tydligt att t.ex. bestämmelsen om uppgiftsskyldighet i 7 § gäller även för sådana lagerhållare.

Det finns även skäl att tydliggöra vad som ska gälla i fråga om det sakrättsliga skyddet för varor som köpts in av den ansvariga myndigheten före

ikraftträdandet. Enligt den föreslagna 11 § gäller köpet som huvudregel mot den enskilda lagerhållarens borgenärer i och med avtalet. Det bör därför särskilt anges att den bestämmelsen även ska gälla de köp av varor som den ansvariga myndigheten har gjort före ikraftträdandet, men efter den 1 januari 2026. Att bestämmelsen är tillämplig även på de köpen innebär att staten i efterhand får ett sakrättsligt skydd som inte fanns när köpen gjordes. Det är en avvikelse från vad som brukar gälla för nya civilrättsliga regler, som inte har kunnat förutses av en enskild lagerhållares borgenärer. Dessa förväntas dock inte påverkas. Vid en avvägning mellan statens intresse av att få skydd för de varor som beredskapslagras och andra motstående intressen får statens intresse anses väga tyngst.

16 Konsekvensutredning

I lagrådsremissen föreslås att det införs en ny lag om beredskapslager av varor i livsmedelskedjan. Förslaget innebär att det i Sverige ska finnas beredskapslager av varor i livsmedelskedjan. Syftet med lagerhållningen är att säkerställa tillgången till nödvändiga livsmedel och livsmedel som har avgörande betydelse för försvarsviljan, för det fall att Sverige är i krig eller krigsfara eller om det till följd av en utomordentlig händelse är brist på livsmedel i landet eller finns en betydande risk för att en sådan brist ska uppstå. Lagen gäller inte varor som syftar till att säkerställa tillgången till dricksvatten. Ett beredskapslager ska hållas av den myndighet som regeringen bestämmer eller av en enskild som myndigheten ingår avtal med. Staten ska äga de varor som lagerhålls och få borgenärsskydd redan genom avtalet när varorna köps av en enskild lagerhållare. Ett förstärkt skydd mot enskilda lagerhållares borgenärer ska gälla bland annat vid höjd beredskap. Tystnadsplikt ska bland annat gälla för den som deltagit i enskilds verksamhet att på uppdrag av en myndighet hålla beredskapslager och som genom deltagandet får reda på känsliga uppgifter.

Regelrådet bedömer att konsekvensutredningen i promemorian inte uppfyller kraven i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. Regelrådets bedömning är att det inte finns någon tydlig information om vilka företag som berörs och att det saknas kvantifierad beskrivning av kostnadspåverkan för företagen. Regelrådet anser också att påverkan på konkurrensen är otydlig och att det saknas information om hur och när förslagets konsekvenser kan utvärderas. Att det kan bli aktuellt för en ansvarig myndighet att hålla lager i egen regi kan begränsa kostnader och andra negativa effekter för företag, men begränsningen är inte tillräckligt beskriven. Regelrådet påpekar att konsekvenserna av om ingen åtgärd vidtagits inte har beskrivits och inte heller behovet av speciella informationsinsatser. Inget anges om förslaget går utöver EU-rättsliga minimikrav och det saknas också en beskrivning av särskilda hänsyn till små och medelstora företag och påverkan på företagens intäkter.

Gröna arbetsgivare anser att det behövs en fördjupad analys av de ekonomiska och administrativa konsekvenserna för företag. Ersättningsnivåer

och villkor bör vara tydliga och förutsägbara för att säkerställa att företag har incitament att delta i beredskapslagring.

Länsstyrelserna framför att konsekvensutredningen bör kompletteras med vilka konsekvenser som förslagen medför för länsstyrelser och civilområdesansvariga länsstyrelser.

16.1 Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Regelrådet efterlyser en redovisning av konsekvenserna om inga åtgärder vidtas. En lag om beredskapslager av varor i livsmedelskedjan behövs för att reglera vad som ska gälla i fråga om lagring med stöd av lagen. Därutöver vidtas flera robusthöjande åtgärder inom livsmedelskedjan, inte minst inom det investeringsprogram som tas fram inom beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten. Oavsett detta har regeringen bedömt att beredskapslagring behövs som en yttersta försäkring för fortsatt livsmedelsproduktion under en omställningsperiod till nya förhållanden. Utan beredskapslagring är livsmedelsproduktionen beroende av att de övriga åtgärderna som staten och andra aktörer har vidtagit för att öka robustheten är tillräckliga.

16.2 Konsekvenser för befolkningen

En kontinuerlig livsmedelsförsörjning är avgörande för befolkningens överlevnad och har även en central betydelse för att upprätthålla försvarsviljan. Införandet av beredskapslagring av varor i livsmedelskedjan bedöms stärka livsmedelsberedskapen i Sverige. En förstärkt livsmedelsberedskap förbättrar förutsättningarna att under utomordentliga händelser och ytterst krig upprätthålla livsmedelsförsörjningen i Sverige.

16.3 Konsekvenser för den som deltar i enskild verksamhet som rör lagerhållning

Ett av förslagen i lagrådsremissen är att bestämmelser om tystnadsplikt ska gälla för den som deltar eller har deltagit i viss enskild verksamhet som rör lagerhållning. Tystnadsplikten begränsar yttrandefriheten för de som berörs och är förenad med straffrättsligt ansvar enligt 20 kap. 3 § brottsbalken.

16.4 Konsekvenser för företag

Av den kompletterande promemorian framgår att förslagen berör dels de företag som ingår avtal med den ansvariga myndigheten om att hålla beredskapslager, dels de företag som har nytta av att få tillgång till lagrade varor. Vidare anges att förslagen även berör företag som har fordringar på lagerhållande företag.

Regelrådet bedömer att det inte finns någon tydlig information om vilka företag som berörs och att det saknas en kvantifierad beskrivning av kostnadspåverkan för företagen.

Som förslagen i lagrådsremissen är utformade kan de beröra nästintill alla företag som är verksamma i livsmedelskedjan. Tydligast berör förslagen de företagare som ingår avtal med den ansvariga myndigheten om att hålla beredskapslager, upplåta lagerlokaler eller sköta om beredskapslager. Konsekvenserna för de företagen kommer i allt väsentligt bero på avtalsvillkoren. Det är upp till den ansvariga myndigheten att ta fram villkoren för avtalen som måste vara noga utformade för att statens rätt ska skyddas och tas till vara. Det kan exempelvis handla om hur ofta lagerhållna varor ska omsättas, olika kontroller av beredskapslager och lokaler, vilken information som är skyddsvärd samt vilka säkerhetsåtgärder som är nödvändiga för att skydda beredskapslagren mot intrång, sabotage och annan skadegörelse. Vissa konsekvenser följer emellertid direkt av förslagen. I den nya lagen föreslås bland annat en föreskriftsrätt för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer om enskilda lagerhållares uppgiftsskyldighet i förhållande till den myndighet som ansvarar för lagerhållningen. Omfattningen av uppgiftsskyldigheten kan leda till kostnader för företagen. Om uppgiftsskyldigheten inte följs får den ansvariga myndigheten besluta om ett föreläggande som får förenas med vite.

Företag som har fordringar på de företag som har ingått avtal med en ansvarig myndighet påverkas av de bestämmelser om sakrättsligt skydd som föreslås. Bestämmelserna innebär att borgenärsskyddet försvagas.

Om Sverige är i krig eller krigsfara eller det till följd av en utomordentlig händelse är brist på livsmedel i landet eller finns en betydande risk för att en sådan brist ska uppstå kan förslagen medföra konsekvenser för de företag som har nytta av att få tillgång till lagrade varor. De företag som får tillgång till exempelvis en viktig insatsvara kan helt eller delvis fortsätta sin produktion även under sådana förhållanden, i vart fall för en viss tid. De företag som inte får del av lagerhållna varor kan ha svårt att fortsätta att bedriva sin produktion och kan i stället behöva anpassa eller ställa om sin produktion.

Även företag i efterföljande led i livsmedelskedjan kan påverkas i olika utsträckning vad gäller tillverkning och distribution beroende på om vad som lagerhålls och om företagen får del av lagerhållna varor eller inte.

Enligt förslagen är det regeringen som ska besluta vilka varor som ska lagras och var. Dessa beslut kan påverka företagets villkor och konkurrensförmåga. Eftersom volymen av de varor som lagras kommer vara begränsad kan varor behöva ransoneras när lagren används. Även om en vara som ett företag behöver i sin produktion har lagrats i det område där företaget är verksamt kan det alltså inte garanteras att företaget kommer få tillgång till varan i den omfattning som företaget skulle önska för sin verksamhet.

Regelrådet efterfrågar också en bedömning av om särskild hänsyn har tagits till hur förslagen påverkar små och medelstora företag. Det är den ansvariga myndigheten som för statens räkning ingår avtal om lagerhållning eller att sköta ett lager med beredskapslagrade varor. Vilka företag som kan bli föremål för avtalen bestäms således av den upphandlade myndigheten efter upphandling. Det är framför allt företagets verksamhet, och inte dess storlek, som är avgörande för om företaget får komma att ta

befattning med lagerhållna varor eller inte. Företaget måste bedriva en sådan verksamhet som är kopplad till att säkerställa tillgången till nödvändiga livsmedel för att företaget ska komma i fråga.

16.5 Konsekvenser för det allmänna

16.5.1 Konsekvenser för den eller de myndigheter som ska ansvara för lagerhållning

Förslaget innebär att beredskapslager ska hållas av en eller flera ansvariga myndigheter. Det föreslås vidare att den ansvariga myndigheten ska få ingå avtal med enskilda om att hålla beredskapslager. När sådana avtal ingås kommer den ansvariga myndigheten kontinuerligt behöva följa upp att avtalen följs och att lagerhållaren följer de föreskrifter om uppgiftsskyldighet som föreslås kunna meddelas.

Uppgiften att hålla beredskapslager i egen regi eller att avtala med enskilda om hållande av lager kommer innebära ett utvidgat ansvarsområde för den ansvariga myndigheten och krav på utökad bemanning. Kunskap kommer krävas om bland annat livsmedelskedjan, marknadsvillkor, upphandling, avtalsrätt och kontroll av produktkvalitet. När det gäller själva lagerhållningen föreslås att regeringen ska besluta om vad som ska lagras, i vilken omfattning och var. Bedömningen är att lagren bör byggas upp successivt över tid. Det föreslås vidare att staten ska äga lagren. I budgetpropositionen för 2026 satsar regeringen 575 miljoner kronor på uppbyggnad av beredskapslager, primärt för spannmål och kritiska insatsvaror inom primärproduktionen, men även för senare led i livsmedelskedjan. För åren 2027 och 2028 beräknas totalt 700 miljoner kronor respektive 850 miljoner kronor för ändamålet. I beloppen ingår utöver investeringskostnader också kostnader för förvaltning, vilka beräknas till 75 miljoner kronor 2026, 100 miljoner kronor 2027 och 150 miljoner kronor 2028. Med denna satsning möjliggörs inledning av beredskapslagring av t.ex. spannmål och insatsvaror till jordbruket, såsom gödning, växtskyddsmedel och utsäde, men även av varor i senare led i livsmedelskedjan. Medel för investeringskostnader beräknas till 700 miljoner kronor per år under perioden 2029 till 2036. Kostnaden för förvaltning beräknas till 200 miljoner kronor per år och utgör en permanent kostnad.

16.5.2 Konsekvenser för länsstyrelserna

Flera länsstyrelser, däribland *länsstyrelserna i Västra Götalands och Gotlands län*, anser att konsekvensutredningen ska kompletteras med vilka konsekvenser som förslagen medför för länsstyrelser och civilområdesansvariga länsstyrelser. Förslagen medför inte direkt några konsekvenser för länsstyrelserna.

16.5.3 Konsekvenser för domstolar

Förslaget innebär att den ansvariga myndigheten kommer att genomföra offentliga upphandlingar för att uppfylla lagens syfte. Besluten kan

komma att överprövas av allmän förvaltningsdomstol. Det kan resultera i att antalet överprövningar av upphandlingar kan komma att öka, men endast i en begränsad omfattning.

Förslaget innebär också att den ansvariga myndighetens beslut om förelägganden ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Förelägganden ska få beslutas om det behövs för att enskilda lagerhållare ska följa de föreskrifter om uppgiftsskyldighet som föreslås kunna meddelas. Med hänsyn till att enskilda kommer hålla lager på frivillig basis görs bedömningen att situationer där det är nödvändigt att rikta förelägganden mot enskilda för att de ska uppfylla sin uppgiftsskyldighet kommer vara sällsynta. Mot denna bakgrund bedöms antalet beslut som kommer överklagas till förvaltningsdomstolarna vara mycket begränsat. De kostnader som förslaget medför bedöms därför rymmas inom domstolarnas befintliga anslag.

16.5.4 Konsekvenser för kommuner och regioner

Förslagen innebär att staten ska ha ett ansvar för att varor i livsmedelskedjan hålls i beredskapslager. Detta innebär inte att staten ska ta över det ansvar som kommuner och regioner har för att kontinuerligt upprätthålla exempelvis måltidsverksamheter inom vård, skola och omsorg. Förslagen bedöms inte heller i övrigt ha några direkta konsekvenser för kommuner och regioner eller för den kommunala självstyrelsen.

16.6 Förslagets förenlighet med EU-rätten

Kommerskollegium anser att konsekvensanalysen är bristfällig vad gäller förslagets förenlighet med EU-rätten. En diskussion om förslagen i relation till olika EU-initiativ för stärkt krisberedskap på den inre marknaden saknas. Det pågår ett intensivt arbete på unionsrättslig nivå med att stärka beredskapen i livsmedelskedjan (se avsnitt 4). Det arbete som pågår innebär dock inget hinder mot att regeringen föreslår ett system för att hålla nationella beredskapslager av varor i livsmedelskedjan. Förslagen bedöms därför vara förenliga med gällande EU-rätt. Därutöver förutsätter regeringen att den ansvariga myndigheten vidtar åtgärder i enlighet med de gällande unionsrättsliga regelverken.

17 Författningskommentar

17.1 Förslaget till lag om beredskapslager av varor i livsmedelskedjan

Lagens syfte och tillämpningsområde

1 § Syftet med denna lag är att säkerställa tillgången till nödvändiga livsmedel och livsmedel som har avgörande betydelse för försvarsviljan, för det fall att

Sverige är i krig eller krigsfara eller det till följd av en utomordentlig händelse är brist på livsmedel i landet eller finns en betydande risk för att en sådan brist ska uppstå.

I paragrafen anges syftet med lagen. Övervägandena finns i avsnitt 5.

Med uttrycket nödvändiga livsmedel i *första stycket* avses livsmedel som tillgodoser människors grundläggande behov av energi och näring. Med livsmedel som har avgörande betydelse för försvarsviljan avses livsmedel som inte nödvändigtvis tillgodoser människors grundläggande behov av energi eller näring, men som har avgörande betydelse för deras försvarsvilja. Ett exempel kan vara kaffe.

Exempel på utomordentliga händelser som kan leda till livsmedelsbrist eller till risk för att sådan brist ska uppstå är om Sverige har varit i krig eller krigsfara. Ett annat exempel är om ett krig utanför Sveriges gränser orsakar omfattande störningar i handeln. Det kan också handla om en naturkatastrof inom eller utanför Sveriges gränser som leder till omfattande svårigheter att transportera varor och därmed också försvårar handeln, eller om att det av annan anledning uppstår en global brist på ett stort antal livsmedel eller insatsvaror.

2 § Lagen gäller inte varor som syftar till att säkerställa tillgången till dricksvatten.

I paragrafen avgränsas tillämpningsområdet för lagen. Överväganden finns i avsnitt 5.

Av paragrafen framgår att lagen inte gäller varor som syftar till att säkerställa tillgången till dricksvatten, som är ett livsmedel i livsmedelslagens mening. Det innebär att varor som är nödvändiga för att säkerställa tillgången till dricksvatten inte kan lagras i enlighet med lagen. Det kan exempelvis vara olika kemikalier som behövs för att rena dricksvatten. Om förpackat dricksvatten behövs för att säkerställa tillgången till nödvändiga livsmedel enligt 1 § är det dock möjligt att lagrhålla sådant vatten med stöd av lagen.

Sveriges beredskapslager

3 § Det ska i Sverige finnas beredskapslager av varor i livsmedelskedjan.

I paragrafen anges att det ska finnas beredskapslager av varor i livsmedelskedjan i Sverige. Övervägandena finns i avsnitt 5.

Med uttrycket varor i livsmedelskedjan avses alla varor som förekommer i leden från och med primärproduktionen till och med utsläppandet på marknaden av färdiga livsmedel. Till de varor som ska kunna lagras enligt lagen hör därmed, utöver färdiga livsmedel, bland annat utsäde, gödsel, växtskyddsmedel, foder, spannmål, maskiner, reservdelar och sådana varor som behövs för upprätthållande av djurskydd, djurhälsa och livsmedelssäkerhet liksom livsmedel för speciella medicinska ändamål. Även material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel ska kunna lagras.

4 § Beredskapslager ska hållas av den myndighet som regeringen bestämmer (ansvarig myndighet). Ett sådant lager får även hållas av en enskild som den ansvariga myndigheten ingår avtal med (enskild lagerhållare).

I paragrafen anges vem som kan hålla beredskapslager. Övervägandena finns i avsnitt 7.

Ett beredskapslager ska hållas av den myndighet som regeringen bestämmer eller av en enskild som myndighet ingår avtal med. Med enskilda avses såväl fysiska personer som enskilda juridiska personer. Det kan alltså vara fråga om såväl enskilda näringsidkare som exempelvis aktiebolag. Vad som ska ingå i en enskilds uppdrag att hålla ett lager får avgöras från fall till fall. Typiskt sett bör det, utöver att ta hand om varorna under lagringstiden och se till att de förvaras på ett säkert sätt, omfatta att bygga upp varulagret. I den mån varornas kvalitet försämras med tiden eller det av andra skäl kan förutses att varorna endast kan användas under en begränsad tid bör avtalet även omfatta en skyldighet att omsätta lagrade varor för att förhindra att de behöver kasseras och att ersätta dem med nya varor.

5 § Regeringen beslutar om vilka varor som ska lagras och i vilken mängd samt var i landet det ska finnas beredskapslager.

I paragrafen anges att regeringen fattar beslut om vilka varor som ska lagras, i vilken omfattning och var. Hur detaljerade regeringens beslut bör vara får avgöras från fall till fall. Övervägandena finns i avsnitt 6.

6 § De varor som lagras enligt denna lag ska ägas av staten.

Paragrafen reglerar vem som äger varorna i ett lager. Övervägandena finns i avsnitt 8.

Av bestämmelsen framgår att de varor som beredskapslagras ska ägas av staten. Bestämmelsen har inte någon självständig civilrättslig effekt, utan utgör en instruktion till den ansvariga myndigheten om att avtalen med enskilda lagerhållare behöver vara utformade på ett sådant sätt att staten äger varorna.

Uppgiftsskyldighet

7 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för enskilda lagerhållare att lämna uppgifter om beredskapslagret till den ansvariga myndigheten.

I paragrafen finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om uppgiftsskyldighet för enskilda som håller beredskapslager. Övervägandena finns i avsnitt 11.1.

Uppgiftsskyldigheten får avse lämnande av uppgifter om lagret till den ansvariga myndigheten. Det kan t.ex. handla om att med visst intervall lämna uppgifter om innehållet i lagret och var varorna finns.

Föreläggande

8 § Den ansvariga myndigheten får besluta de förelägganden som behövs för att föreskrifter som har meddelats med stöd av 7 § ska följas.

Ett föreläggande får förenas med vite.

I paragrafen finns bestämmelser om förelägganden. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.

Genom bestämmelsen i *första stycket* får den ansvariga myndigheten möjlighet att besluta de förelägganden som behövs för att sådana föreskrifter om uppgiftsskyldighet som har meddelats med stöd av 7 § ska följas. Ett föreläggande kan t.ex. riktas mot en enskild lagerhållare som inte kommit in med uppgifter om innehållet i lagret inom föreskriven tid.

Av *andra stycket* framgår att förelägganden får förenas med vite. Allmänna bestämmelser om vite finns i lagen (1985:206) om viten.

Användning av beredskapslager

9 § Regeringen får besluta att ett beredskapslager helt eller delvis ska användas från den tidpunkt som regeringen bestämmer, om

1. Sverige är i krig eller krigsfara, eller

2. det till följd av krig eller krigsfara som Sverige har befunnit sig i, eller någon annan utomordentlig händelse, är brist på livsmedel i landet eller finns en betydande risk för att en sådan brist ska uppstå.

När regeringen beslutar om användning av ett beredskapslager får den också besluta hur varorna i lagret ska fördelas.

I paragrafen regleras när beredskapslager får användas och vem som beslutar om användningen. Övervägandena finns i avsnitt 13.

Av *första stycket* framgår att regeringen får besluta att ett beredskapslager helt eller delvis ska användas. För att ett lager ska få användas krävs antingen att Sverige är i krig eller krigsfara eller att det till följd av krig eller krigsfara som Sverige har befunnit sig i, eller någon annan utomordentlig händelse, är brist på livsmedel eller finns en betydande risk för att sådan brist ska uppstå. Ett tänkbart exempel på en sådan utomordentlig händelse är om ett krig utanför Sveriges gränser orsakar omfattande störningar i handeln, utan att Sverige är i krigsfara. Andra möjliga exempel är om en naturkatastrof inom eller utanför Sveriges gränser leder till omfattande svårigheter att transportera varor och därmed också försvårar handeln, eller om det av annan anledning uppstår en global brist på ett stort antal livsmedel eller insatsvaror.

Att risken för att livsmedelsbrist ska uppstå ska vara betydande innebär ett krav på att det ska vara fråga om en konkret risk. Det innebär dock inte att den befarade livsmedelsbristen måste vara nära förestående, utan det är tillräckligt att det kan konstateras att förhållandena är sådana att det finns en konkret risk för att livsmedelsbrist ska uppstå inom överskådlig tid och att risken inte i tillräckligt hög grad kan avhjälpas på annat sätt.

Kravet på att det ska vara brist på livsmedel eller finnas en betydande risk för att en sådan brist ska uppstå behöver inte vara uppfyllt i fråga om hela landet för att lagren ska få användas, utan det räcker att det finns en sådan risk lokalt eller regionalt. En lokal eller regional brist skulle kunna uppkomma om en del av landet skärs av från transporter från omvärlden.

Av *andra stycket* framgår att regeringen får besluta hur varorna ska fördelas. Regeringen kan alltså i ett beslut ange att fördelning ska ske utifrån en viss prioritetsordning.

10 § När ett beredskapslager har använts helt eller delvis beslutar regeringen om lagret ska återställas.

I paragrafen regleras vad som gäller när ett beredskapslager har använts. Övervägandena finns i avsnitt 13.

Efter att ett beredskapslager har använts ska regeringen besluta om huruvida lagret ska återställas till den nivå som regeringen tidigare beslutat om enligt 5 §, eller inte.

Förhållandet till enskilda lagerhållares borgenärer

11 § Om den ansvariga myndigheten köper varor som ska beredskapslagras av den som också ska hålla lagret, gäller köpet mot säljarens borgenärer i och med avtalet.

När ett köp inte avser en bestämd vara som ska lagerhållas, blir köpet dock inte gällande mot borgenärerna förrän någon åtgärd har vidtagits genom avskiljande eller märkning av varan, anteckning om varan i en bokföringshandling eller på något annat sätt så att det framgår att varan är avsedd för statens beredskapslagring.

Trots *andra stycket* gäller ett köp mot borgenärerna i och med avtalet, om det avser en viss mängd av en vara som ingår i ett bestämt och avgränsat lager av varan. Om lagret inte är bestämt i avtalet, gäller köpet mot borgenärerna först när någon åtgärd har vidtagits så att det framgår i vilket lager mängden ingår.

Paragrafen reglerar statens skydd mot en enskild lagerhållares borgenärer när den ansvariga myndigheten köper varor som ska beredskapslagras av den som också ska hålla lagret. Övervägandena finns i avsnitt 9.

Bestämmelserna i första och *andra stycket* är utformade efter förebild i bestämmelserna i 8 kap. 7 § konsumentköplagen (2022:260). Bestämmelsen i *första stycket* innebär att det inte krävs att besittningen av en vara som ska beredskapslagras övergår på staten för att staten ska vara skyddad mot lagerhållarens borgenärer. Det är alltså tillräckligt att det har träffats ett köpeavtal. Detta gäller i fall där köpet avser ett i avtalet bestämt exemplar av en vara.

I *andra stycket* regleras köp som inte avser ett bestämt exemplar av en vara utan varor av ett visst slag eller en viss kvantitet av ett angivet varuslag. I sådana fall kan skydd mot säljarens borgenärer inte uppkomma förrän varan har blivit individualiserad genom exempelvis åtskiljande eller märkning.

Av *tredje stycket* framgår att även köp av en viss mängd varor som ingår i ett bestämt och avgränsat lager blir gällande mot lagerhållarens borgenärer i och med avtalet. Med uttrycket ett bestämt och avgränsat lager avses att det är en särskiljbar samling eller mängd av varan som hålls i lager. Det kan t.ex. vara innehållet i en viss utpekad silo eller en container med ett visst serienummer eller varor av samma sort som hålls i en identifierbar lagerlokal. Bestämmelsen innebär att den köpta mängden inte behöver individualiseras för att borgenärsskydd ska uppkomma, så länge den ingår i ett avgränsat lager som är möjligt att peka ut. Om det vid köpet

inte är bestämt vilket specifikt lager som avses uppkommer inte skyddet förrän detta är bestämt och t.ex. antecknat i en bokföringshandling.

12 § Statens rätt till det som hålls i beredskapslager av en enskild lagerhållare omfattar även de varor som har ersatt varor i lagret av samma sort.

Paragrafen reglerar statens skydd mot en enskild lagerhållares borgenärer när varor i ett lager har ersatts med varor av samma sort. Övervägandena finns i avsnitt 9.2.

I bestämmelsen, som gäller vid både konkurs och utmätning hos lagerhållaren, tydliggörs att statens rätt inte påverkas av att ett utbyte har skett. Separationsrätten avser i så fall de ersättningsvaror som ingår i beredskapslagret. Det måste alltså framgå att varorna gör det, t.ex. genom hur de faktiskt har hanterats, genom märkning av dem eller av bokföringshandlingar.

13 § Vid höjd beredskap eller om de förutsättningar som anges i 9 § första stycket 1 eller 2 annars är uppfyllda, ska varor som finns i en enskild lagerhållares besittning vara förbehållna staten framför lagerhållarens borgenärer i den utsträckning som varorna motsvarar vad lagerhållaren ska hålla i lager enligt ett sådant avtal som avses i 4 §. Det gäller dock inte sådana varor som tillhör någon annan än lagerhållaren.

Paragrafen reglerar statens skydd mot en enskild lagerhållares borgenärer dels vid höjd beredskap, dels i situationer då det, enligt 9 §, är möjligt för regeringen att fatta beslut om användning av ett beredskapslager. Övervägandena finns i avsnitt 9.3.

Bestämmelsen innebär att ett förstärkt sakrättsligt skydd gäller vid höjd beredskap och i situationer då det är möjligt att fatta beslut om användning av ett beredskapslager. Vid konkurs hos lagerhållaren har den ansvariga myndigheten rätt att få ut varor som finns i lagerhållarens besittning och som motsvarar vad lagerhållaren varit skyldig att lagerhålla. Det gäller oavsett om staten under normala omständigheter skulle ha haft ett sakrättsligt skydd. På motsvarande sätt får inte utmätning hos lagerhållaren av sådana varor inskränka statens möjlighet att få ut varor i den mängd som skulle ingå i lagret. Det rör sig i dessa situationer inte nödvändigtvis om de varor som hållits i lager för statens räkning. Statens rätt att få ut varor gäller dock inte varor som tillhör någon annan än lagerhållaren och omfattas av dennes separationsrätt.

Tystnadsplikt

14 § Den som deltar eller har deltagit i en enskilds verksamhet som rör att hålla eller sköta ett lager eller upplåta en lokal för beredskapslagring enligt denna lag, får inte obehörigen föra vidare eller utnyttja uppgifter som han eller hon fått del av eller tillgång till genom deltagandet i verksamheten och som rör

1. förhållanden av betydelse för att hantera fredstida krissituationer, eller
2. förhållanden av betydelse för totalförsvaret eller annars för Sveriges säkerhet.

I det allmänna verksamhet tillämpas i stället offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Paragrafen innehåller bestämmelser om tystnadsplikt. Övervägandena finns i avsnitt 14.

I *första stycket* regleras att den som deltar eller har deltagit i en enskilds verksamhet som rör att hålla eller sköta ett lager eller upplåta en lokal för beredskapslagring enligt lagen inte obehörigen får föra vidare eller utnyttja uppgifter som han eller hon genom deltagandet har fått tillgång till.

De uppgifter som omfattas av tystnadsplikten anges i en punktuppställning. Enligt *första punkten* gäller tystnadsplikt för uppgifter om förhållanden av betydelse för att hantera fredstida krissituationer. Enligt *andra punkten* får inte uppgifter om förhållanden av betydelse för totalförsvaret eller annars för Sverige säkerhet föras vidare eller utnyttjas. Att bryta mot tystnadsplikten kan enligt 20 kap. 3 § brottsbalken leda till straffansvar för brott mot tystnadsplikten.

Andra stycket hänvisar till offentlighets- och sekretesslagen i fråga om tystnadsplikt och sekretess i det allmännas verksamhet. De bestämmelser som är tillämpliga är 18 kap. 13 § och 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen.

Överklagande

15 § Beslut enligt 8 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om överklagande. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.

Av paragrafen följer att den ansvariga myndighetens beslut om förelägganden får överklagas till allmän förvaltningsdomstol och att det krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

2. Lagen tillämpas även i fråga om enskilda lagerhållare som den ansvariga myndigheten har ingått avtal med före ikraftträdandet, men efter den 1 januari 2026.

3. Bestämmelserna i 11 § ska tillämpas även på köp av varor som skett efter den 1 januari 2026, men före ikraftträdandet.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna behandlas i avsnitt 15.

I *första punkten* anges att lagen träder i kraft den 1 juli 2026.

I *andra punkten* anges att med en enskild lagerhållare enligt lagen avses också en lagerhållare som den ansvariga myndigheten har ingått avtal med före lagens ikraftträdande, men efter den 1 januari 2026. På så sätt blir det tydligt att lagen även gäller de lagerhållare som den ansvariga myndigheten har ingått avtal med före lagens ikraftträdande.

I *tredje punkten* anges att det sakrättsliga skyddet som enligt 11 § gäller mot den enskilda lagerhållarens borgenärer i och med avtalet också ska gälla för de köp av varor som den ansvariga myndigheten har gjort före lagens ikraftträdande, men efter den 1 januari 2026.

17.2 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

44 kap.

5 § Rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter inskränks av den tystnadsplikt som följer

1. av beslut som har meddelats med stöd av 7 § lagen (1999:988) om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet,

2. av 7 kap. 1 § 1 lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap,

3. av 4 kap. 16 § försäkringsrörelselagen (2010:2043),

4. av 5 kap. 15 § lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige,

5. av 32 § lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning,

6. av 4 § lagen (2020:914) om tystnadsplikt vid utkontraktering av teknisk bearbetning eller lagring av uppgifter,

7. av 3 kap. 7 § lagen (2024:1146) om vissa forskningsdatabaser, och

8. av 14 § lagen (2026:000) om beredskapslager av varor i livsmedelskedjan, när det är fråga om uppgift om förhållanden av betydelse för att hantera fredstida krissituationer.

Paragrafen reglerar i vilka fall tystnadsplikt i vissa författningar inskränker den grundlagsskyddade rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 14.

Av *åttonde punkten*, som är ny, framgår att tystnadsplikten enligt 14 § lagen om beredskapslager av varor i livsmedelskedjan är en sådan tystnadsplikt som inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det gäller uppgifter av betydelse för att hantera fredstida kris-situationer.

Sammanfattning av betänkandet Livsmedelsberedskap för en ny tid (SOU 2024:8) i relevanta delar

Ett mål för livsmedelsberedskap

En förnyad livsmedelsberedskap främjas av en inriktning som synliggör vägval. Det är tydligt att vår tids utmaningar ställer höga krav på beslutsfattande och strategisk samordning. Inte minst gäller det hur Sverige ska navigera i det nya säkerhetspolitiska landskapet, och samtidigt beakta behovet av hållbar utveckling och ta tillvara den tekniska utvecklingens möjligheter.

Vi föreslår att med livsmedelsberedskap avses verksamhet som syftar till att upprätthålla den livsmedelsförsörjning som är nödvändig för befolkningens överlevnad, för att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna eller för att bidra till det militära försvarets förmåga. Verksamheten bedrivs av ett stort antal aktörer, bl.a. myndigheter, kommuner och regioner samt enskilda, företag och civilsamhället. Vi föreslår att målet för livsmedelsberedskapen ska vara att säkerställa att hela befolkningen över tid har tillgång till nödvändiga livsmedel vid en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen. Vi föreslår att målet för livsmedelsberedskapen förs in i en ny lag vars bestämmelser syftar till att uppnå detta mål. Lagen ska heta lagen om livsmedelsberedskap. Genom lagen införs bestämmelser om kommuners ansvar för livsmedelsberedskap och bestämmelser om beredskapslagring.

Definitionen av livsmedelsberedskap knyter an till definitionen av såväl civilt försvar som försörjningsberedskap, och tydliggör därmed att livsmedelsberedskap är en grundläggande del av totalförsvaret. Livsmedelsberedskapen bör dock inte begränsas till en situation med höjdberedskap och den fullmaktstagstiftning som då kan användas. Skälet till det är att fredstida krissituationer som t.ex. effekter av klimatförändringar, smittsamma sjukdomar och radioaktiva utsläpp också kan få allvarliga konsekvenser för livsmedelsförsörjningen.

Livsmedelsberedskapen bör följas upp av Livsmedelsverket. Myndigheten för totalförvarsanalys bör få i uppdrag att analysera och utvärdera livsmedelsberedskapen och bedöma om vidtagna åtgärder har fått önskad effekt ur ett systemperspektiv.

Stärkt förmåga att hantera allvarliga störningar

Livsmedelsförsörjningen kan hotas av händelser och situationer i fredstid, under höjd beredskap och ytterst av krig. Hotbilden har försämrats över tid, bl.a. på grund av klimatförändringar och eskalerande säkerhetspolitiska motsättningar. Konsekvenserna för befolkningens tillgång till livsmedel kan bli märkbara. Vi lämnar därför flera förslag som syftar till

att stärka förmågan att tidigt upptäcka och hantera allvarliga störningar i livsmedelsförsörjningen.

Störningar i utrikeshandeln kan få stora konsekvenser för den inhemska produktionen. Beredskapslagring var tidigare omfattande i Sverige. Även om det finns en viss lagringskapacitet i det svenska livsmedelssystemet idag, så är det främst fråga om omsättningslager inom företagens verksamhet. Lagerhållning för beredskapsändamål saknas helt. Vi menar att beredskapslagring av vissa varor kan vara ett sätt att mildra de negativa konsekvenserna av allvarliga störningar i livsmedelsförsörjningen genom att ge utrymme för omställning. Därför föreslår vi att ett regelverk om beredskapslagring inom jordbruksområdet införs. Beredskapslagringen ska omfatta varor inom jordbruksområdet som krävs för framställning av nödvändiga livsmedel. Jordbruksverket föreslås få ansvaret att ombesörja beredskapslagring. Regler om beredskapslagring föreslås införas i den nya lagen om livsmedelsberedskap.

Livsmedelsberedskapen ska finansieras via statsbudgeten

Våra förslag utgör en del av underlaget för regeringens fortsatta arbete för uppbyggnaden av livsmedelsberedskapen i syfte att stärka samhällets krisberedskap och det civila försvaret i enlighet med målet för det civila försvaret. Vi föreslår att kostnader för livsmedelsberedskap ska belasta statsbudgeten och beräknas uppgå till cirka en miljard kronor per år mot slutet av nästa totalförsvarsbeslutsperiod.

Förslag till lag om livsmedelsberedskap

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Inledande bestämmelser

Lagens ändamål och syfte

1 § I denna lag finns bestämmelser om landets livsmedelsberedskap.

2 § Bestämmelserna i denna lag syftar till att säkerställa att befolkningen i landet över tid har tillgång till nödvändiga livsmedel vid en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen.

Förhållandet till annan lagstiftning

3 § Om inget annat anges i denna lag gäller de skyldigheter som offentliga aktörer har enligt annan lagstiftning.

Definitioner

4 § I denna lag avses med

allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen: en störning i livsmedelsförsörjningen som medför att befolkningens behov av nödvändiga livsmedel inte utan ansträngning kan tillgodoses.

befolkningen i kommunen: de personer som är folkbokförda i kommunen eller personer som inte endast tillfälligt vistas där.

nödvändiga livsmedel: livsmedel som tillgodoser befolkningens behov av energi.

Lagens disposition

5 § Lagen innehåller bestämmelser om

- kommuners ansvar (2 kap.), och
- beredskapslagring inom jordbruksområdet (3 kap.).

Föreskrifter om livsmedelsberedskap

6 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen, och
2. livsmedel som tillgodoser befolkningens behov av energi och näring vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen.

Föreskrifter om vägledning och uppföljning

7 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vägledning och uppföljning enligt 2 kap. 4 §.

Föreskrifter om beredskapslagring

8 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får

1. meddela föreskrifter om de villkor som ska gälla för avyttring av varor enligt 3 kap. 3 §, och
2. i övrigt meddela de föreskrifter som behövs för att varor som krävs för framställning av nödvändiga livsmedel ska kunna lagras.

2 kap. Kommuners ansvar

Förberedelse inför allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen

1 § Kommunen ska vidta förberedande åtgärder genom att analysera de behov som kan uppstå för befolkningen i kommunen vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen.

Vid analysen ska kommunen

1. särskilt beakta vilka grupper av personer som kan behöva livsmedel i ett tidigt skede, och
2. samverka med andra aktörer om det bedöms nödvändigt.

2 § Kommunen ska planera för hur nödvändiga livsmedel kan distribueras i kommunen vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen.

I planeringen ska kommunen

1. samverka med andra aktörer som har betydelse för livsmedelsförsörjningen, och
2. analysera på vilket sätt verksamheter inom kommunens ansvarsområden kan bidra till att distributionen av livsmedel kan upprätthållas vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen.

Åtgärder vid allvarliga störningar i livsmedelsförsörjningen

3 § Vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen eller en överhängande risk för en sådan störning i kommunen ska kommunen utifrån sina förutsättningar vidta lämpliga åtgärder för att upprätthålla tillgången till nödvändiga livsmedel för befolkningen i kommunen. Kommunen ska samverka med andra aktörer i nödvändig utsträckning.

Första stycket gäller inte de kommuner som bedriver verksamhet enligt 3 kap. 3 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Vägledning och uppföljning

4 § Livsmedelsverket ska vägleda och följa upp kommunernas arbete med livsmedelsberedskap enligt denna lag och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

5 § Kommunen ska på begäran av Livsmedelsverket lämna information om kommunens arbete med livsmedelsberedskap som utförs enligt denna lag.

6 § Kommunen ska på begäran av länsstyrelsen lämna information om

1. försörjningsbehovet för befolkningen i kommunen,
2. förutsättningarna för distribution av nödvändiga livsmedel, och
3. kommunens behov av statliga och internationella resurser.

7 § Kommunen ska verka för att informationen till befolkningen i kommunen samordnas i fråga om allvarliga störningar i livsmedelsförsörjningen.

3 kap. Beredskapslagring inom jordbruksområdet

1 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får beredskapslagra varor inom jordbruksområdet för att nödvändiga livsmedel ska kunna framställas.

2 § Beredskapslagring ska ske genom att tillgången till sådana varor som anges i 3 kap. 1 § säkerställs.

3 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer beslutar om avyttring av beredskapslagrade varor. Varor som beredskapslagras får avyttras vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen eller en överhängande risk för en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden kommit in från Adda AB, Affärsverket svenska kraftnät, Arla Foods AB, Domstolsverket, Finansinspektionen, Flens kommun, Folkhälsomyndigheten, Formas, Fortifikationsverket, Fritidsodlingens riksorganisation, Föreningen Foder och Spannmål, Företagarna Sverige Service AB, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Försvårshögskolan, Försvarmakten, Förvarsunderrättelsesdomstolen, Gävle kommun, Göteborgs kommun, Hagfors kommun, Havs- och vattenmyndigheten, Hjo kommun, Hudiksvall kommun, Hushållnings-sällskapens Förbund, Hylte kommun, Härnösands kommun, Justitiekanslern, Jönköpings kommun, Kammarkollegiet, Karlskrona kommun, Kemikalieinspektionen, Kiruna kommun, Kommerskollegium, Konkurrensverket, Krigsförsäkringsnämnden, Kriminalvården, Kristianstads kommun, Krokoms kommun, Kungl. krigsvetenskapsakademien, Kungl. skogs- och lantbruksakademien, Kött- och Charkuteriföretagen i Sverige, Lantbrukarnas riksförbund, Lantmännen, Linköpings kommun, Livsmedelsföretagen Service i Sverige AB, Livsmedelsverket, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Malmö kommun, Myndigheten för psykologiskt försvar, Myndigheten för civilt försvar (dåvarande Myndigheten för samhällsskydd och beredskap), Myndigheten för totalförsvarsanalys, Mörbylånga kommun, Naturvårdsverket, Nora kommun, Post- och telestyrelsen, Regelrådet, Region Gotland, Region Gävleborg, Region Halland, Region Jämtland Härjedalen, Region Jönköpings län, Region Kalmar län, Region Kronobergs län, Region Norrbotten, Region Skåne, Region Stockholm, Region Sörmland, Region Värmland, Region Västerbotten, Region Västernorrland, Region Västmanland, Region Örebro, Riksbanken, RISE Research Institutes of Sweden, Sala kommun, Sjöfartsverket, Socialstyrelsen, Statistiska centralbyrån, Statens energimyndighet, Statens jordbruksverk, Statens veterinärmedicinska anstalt, Statens väg- och transportforskningsinstitut, Statskontoret, Stockholms kommun, Svensk dagligvaruhandel, Svensk fågel, Svensk handel, Svenska bankföreningen, Svenskt näringsliv, Svenskt vatten, Sveriges civilförsvarsförbund, Sveriges geologiska undersökning, Sveriges jordägareförbund, Sveriges Kommuner och Regioner, Sveriges lantbruksuniversitet, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Sveriges veterinärförbund, Tillväxtverket, Totalförsvarets forskningsinstitut, Trafikanalys, Trafikverket, Transportstyrelsen, Transportföretagen, Tullverket, Upphandlingsmyndigheten, Uppsala kommun, Verket för innovationssystem, Vetenskapsrådet, Vilhelmina kommun, Västra Götalandsregionen och Älmhults kommun.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna några synpunkter: AAK AB, Alfa Laval AB, Arvika kommun, Axfood AB, Bankgirocentralen BGC AB, Dagligvaruleverantörers förbund, Eslövs kommun, Förbundet Sveriges Småbrukare, Gotlands kommun, Gård & Djurhälsan Sverige, ICA-handlarnas Förbund AB, Järfälla kommun, Kooperativa förbundet, Livsmedelshandlarna SSLF AB, Mariestads kommun, Menigo Foodservice AB, Nordic Sugar AB, Orkla Foods Sverige AB, Pågen Aktiebolag, Region Blekinge, Region Dalarna, Region Uppsala, Region Östergötland, Svenska Foder, Svenska Röda Korset, Svenska Ägg, Sveriges riksbank, Sveriges spannmålsodlareförening, Valdemarsviks kommun, Väderstad AB, Växa Sverige, Älvdalens kommun och Östhammars kommun.

Yttranden har också kommit in från Coompanion Roslagen & Norrort, Ekologiska Lantbrukarna, Fiskbranschens riksförbund, Förbundet svensk fäbodkultur och utmarksbruk, Karlstad kommun Klimatkommuner, KRAV, Matfiskodlarna Sverige, Naturskyddsföreningen, Stockholms universitet, Svenska insjöfiskarens centralförbund, Sveriges fiskares producentorganisation, Sweden Food Arena, Swedish Pelagic Federation PO, Torsta landsbygdsutveckling, Torsås kommun, Växtbaserat Sverige och Växjö kommun.

Sammanfattning av Kompletterande promemoria till betänkandet Livsmedelsberedskap för en ny tid (SOU 2024:8)

I denna promemoria föreslås en ny lag om beredskapslagring i livsmedelskedjan. Förslaget är ett alternativ till det förslag till lag om livsmedelsberedskap som lämnades i betänkandet Livsmedelsberedskap för en ny tid (SOU 2024:8).

Förslaget i promemorian innebär att det i Sverige ska finnas beredskapslager av varor i livsmedelskedjan. Syftet med lagerhållningen ska vara att säkerställa tillgången till nödvändiga livsmedel, exklusive dricksvatten, om Sverige är i krig eller krigsfara eller om det till följd av en utomordentlig händelse är brist på livsmedel i landet eller finns en betydande risk för att en sådan brist ska uppstå.

Ett beredskapslager ska hållas av den myndighet som regeringen bestämmer eller av en enskild som myndigheten ingår avtal med. Staten ska äga de varor som lagerhålls och få borgenärsskydd redan genom avtalet när den köper varor av en enskild lagerhållare. Ett förstärkt skydd mot enskilda lagerhållares borgenärer ska gälla bl.a. vid höjd beredskap.

Tystnadsplikt ska gälla bl.a. för den som deltagit i en enskilds verksamhet att på uppdrag av en myndighet hålla ett beredskapslager och som genom deltagandet får reda på känsliga uppgifter.

Förslag till lag om beredskapslager i livsmedelskedjan

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens syfte

1 § Syftet med denna lag är att säkerställa tillgången till nödvändiga livsmedel om Sverige är i krig eller krigsfara eller det till följd av en utomordentlig händelse är brist på livsmedel i landet eller finns en betydande risk för att en sådan brist ska uppstå.

Lagen syftar inte till att säkerställa tillgången till dricksvatten.

Sveriges beredskapslager

2 § Det ska i Sverige finnas beredskapslager av varor i livsmedelskedjan.

3 § Beredskapslager ska hållas av den myndighet som regeringen bestämmer (ansvarig myndighet). Ett sådant lager får även hållas av en enskild som den ansvariga myndigheten ingår avtal med (enskild lagerhållare).

4 § Regeringen beslutar om vilka varor som ska lagras och i vilken mängd samt på vilka platser i landet det ska finnas beredskapslager.

5 § De varor som beredskapslagras ska ägas av staten.

Uppgiftsskyldighet

6 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för enskilda lagerhållare att lämna uppgifter om lagret till den ansvariga myndigheten.

Förelägganden

7 § Den ansvariga myndigheten får besluta de förelägganden som behövs för att föreskrifter som har meddelats med stöd av 6 § ska följas.

Ett föreläggande får förenas med vite.

Användning av beredskapslager

8 § Regeringen får besluta att ett beredskapslager helt eller delvis ska användas från den tidpunkt som regeringen bestämmer, om

1. Sverige är i krig eller krigsfara, eller
2. det till följd av krig eller krigsfara som Sverige har befunnit sig i, eller någon annan utomordentlig händelse, är brist på livsmedel i landet eller finns en betydande risk för att en sådan brist ska uppstå.

När regeringen beslutar om användning av ett beredskapslager får den också besluta hur varorna i lagret ska fördelas.

9 § När ett beredskapslager har använts helt eller delvis beslutar regeringen om lagret ska återställas.

Förhållandet till enskilda lagerhållares borgenärer

10 § Om den ansvariga myndigheten köper varor som ska beredskapslagras av den som också ska hålla lagret, gäller köpet mot säljarens borgenärer i och med avtalet.

När ett köp inte avser en bestämd vara som ska lagerhållas, blir köpet dock inte gällande mot borgenärerna förrän någon åtgärd har vidtagits genom avskiljande eller märkning av varan, anteckning om varan i en bokföringshandling eller på något annat sätt så att det framgår att varan är avsedd för statens beredskapslagring.

Trots det som anges i andra stycket gäller ett köp mot borgenärerna i och med avtalet, om det avser en viss mängd av en vara som ingår i ett bestämt och avgränsat lager av varan. Om lagret inte är bestämt i avtalet, gäller köpet mot borgenärerna först när någon åtgärd har vidtagits så att det framgår i vilket lager mängden ingår.

11 § Statens rätt till det som hålls i beredskapslager av en enskild lagerhållare omfattar även de varor som har ersatt varor i lagret av samma sort.

12 § Vid höjd beredskap eller om de förutsättningar som anges i 8 § första stycket 1 eller 2 annars är uppfyllda, ska varor som finns i en enskild lagerhållares besittning vara förbehållna staten framför lagerhållarens borgenärer i den utsträckning som varorna motsvarar vad lagerhållaren ska hålla i lager enligt ett sådant avtal som avses i 3 §. Det gäller dock inte sådana varor som tillhör någon annan än lagerhållaren.

Tystnadsplikt

13 § Den som deltar i eller har deltagit i en enskilds verksamhet att på uppdrag av en myndighet hålla ett beredskapslager får inte obehörigen föra vidare eller utnyttja uppgifter som han eller hon fått del av eller tillgång till genom deltagandet i verksamheten om

1. förhållanden av betydelse för att hantera fredstida krissituationer, eller
2. förhållanden av betydelse för totalförsvaret.

Detsamma gäller den som deltar i eller har deltagit i en enskilds verksamhet

1. att på uppdrag av en myndighet sköta ett beredskapslager som hålls av myndigheten, eller

2. som rör upplåtelse till en myndighet av en lagerlokal för beredskapslagringsändamål.

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Överklagande

14 § Beslut enligt 7 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Häriigenom föreskrivs att 44 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

44 kap.

5 §²

Rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter inskränks av den tystnadsplikt som följer

1. av beslut som har meddelats med stöd av 7 § lagen (1999:988) om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet,

2. av 7 kap. 1 § 1 lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap,

3. av 4 kap. 16 § försäkringsrörelselagen (2010:2043),

4. av 5 kap. 15 § lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstitutets verksamhet i Sverige,

5. av 32 § lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning,

6. av 4 § lagen (2020:914) om tystnadsplikt vid utkontraktering av teknisk bearbetning eller lagring av uppgifter, *och*

7. av 3 kap. 7 § lagen (2024:1146) om vissa forskningsdatabaser.

6. av 4 § lagen (2020:914) om tystnadsplikt vid utkontraktering av teknisk bearbetning eller lagring av uppgifter,

7. av 3 kap. 7 § lagen (2024:1146) om vissa forskningsdatabaser, *och*

8. av 12 § lagen (2026:000) om beredskapslagring i livsmedelskedjan, när det är fråga om uppgift om förhållanden av betydelse för att hantera fredstida krissituationer.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

² Senaste lydelse 2024:1147.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden kommit in från Dagligvaruleverantörers förbund, Föreningen Foder och Spannmål, Försvarsmakten, Förvaltningsrätten i Jönköping, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Integritetsskyddsmyndigheten, Journalistförbundet, Justitiekanslern, Kemikalieinspektionen, Kommerskollegium, Konkurrensverket, Kronofogdemyndigheten, Kungl. skogs- och lantbruksakademien, Lantbrukarnas riksförbund, Livsmedelsföretagen Service i Sverige AB, Livsmedelsverket, Läkemedelsverket, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Malmö tingsrätt, Myndigheten för civilt försvar (dåvarande Myndigheten för samhällsskydd och beredskap), Regelrådet, Statens energimyndighet, Statens jordbruksverk, Statens veterinärmedicinska anstalt, Statskontoret, Svensk dagligvaruhandel, Svensk handel, Sveriges advokatsamfund, Säkerhetspolisen, Tidningsutgivarna, Totalförsvarets forskningsinstitut, Upphandlingsmyndigheten och Vänersborgs tingsrätt.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna några synpunkter: Ekonomistyrningsverket, Fiskbranschens riksförbund, Fritidsodlingens riksorganisation Hushållningssällskapens förbund, Lantmännen, Matfiskodlarna, Myndigheten för totalförvarsanalys, Rekonstruktör- och konkursförvaltarkollegiet i Sverige, Svensk fågel, Svenska bankföreningen, Svenska bonde och småbrukarförbundet, Svenska foder, Svenska ägg, Svenskt näringsliv, Sveriges bagare & konditorer, Sveriges fiskares producentorganisation, Sveriges lantbruksuniversitet, Sveriges spannmålsodlareförening, Swedish Agro Swedish Pelagic Federation Producentorganisation, Uppsala universitet (juridiska fakulteten), Varaslättens lagerhus och Växa Sverige.

Yttranden har också kommit in från Gröna arbetsgivare, Länsstyrelsen i Västerbotten, Svenskt växtskydd, Vi svenska fiskare och Växtbaserat Sverige.