

Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet

Livsmedelsverkets yttrande över remiss från Landsbygds- och infrastrukturdepartementet angående kompletterande promemoria till betänkandet Livsmedelsberedskap för en ny tid (SOU 2024:8)

Sammanfattning

- Livsmedelsverket välkomnar att hela livsmedelskedjan omfattas av ett statligt åtagande i syfte att säkerställa tillgången till nödvändiga livsmedel under fredstida krissituationer och höjd beredskap.
- Det är centralt att lagen inte utesluter andra än statliga ägandeformer av beredskapslager.
- Livsmedelsverket instämmer med slutsatsen att beredskapslager i första hand inrättas inom ordinarie värdekedjor och att lagerhållning får avtalas med enskilda.

Generella synpunkter

Promemorians angreppssätt utgår från en uppfattning om staten som ägare av beredskapslagrade varor genom hela livsmedelskedjan. Det är Livsmedelsverkets uppfattning att statligt ägande är en lösning på ett begränsat problem, men att behovet av beredskapslagring i livsmedelskedjan är större än där statligt ägande är önskvärt och att en framtida lag inte ska utesluta beredskapslager som ägs av livsmedelsaktörerna. I det fall lagen inte utesluter andra ägandeformer av beredskapslager än statliga, bör detta förtydligas.

Enligt Livsmedelsverkets uppfattning omfattar beredskapslagring en bred palett av lösningar där både ägande (statligt, enskilt), besittningsförhållanden (i statlig besittning, i ett företags besittning) och geografisk placering varierar allt efter vilka behov som

bedöms finnas och inte minst de lagrade varornas beskaffenhet och användningsområden jämte vilka risker som är förknippade med lagringen. Beredskapslager i livsmedelskedjan kan fungera som en buffert och vara ett sätt att köpa tid under störningar i försörjningskedjorna.¹ Dagens brist på investeringar i ökad lagerhållning i livsmedelskedjan beror på att företag inte kan göra investeringar som inte är marknadsmässigt försvarbara.

Marknadsmässiga grunder styr agerandet för livsmedelssektorns aktörer. Styrande för företagens agerande är i första hand prismekanismen. Marknadspris är vägledande för produktionsval och företagens målsättning är vinst. Det medför bland annat att investeringar behöver ge marknadsmässig avkastning och att verksamheten därför ofta baseras på *just-in-time*-principen, eftersom lagerhållning är en kostnad.

Livsmedelsverket delar problembeskrivningen i Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen (SOU 2023:50, Försörjningsberedskapsutredningen):

”Många företagsverksamheter kännetecknas av just-in-time-leveranser och en minimal lagerhållning. Om det vid analysen av företag framkommer att de bedriver en verksamhet som är av särskild vikt för leveransen av varor och tjänster inför och vid fredstida krissituationer och under höjd beredskap och det saknas uthållighet i form av lagerhållning av varor som möjliggör denna verksamhet, kan beredskapslagring vara nödvändig. Ju färre företag som bedriver liknande verksamhet inom ett geografiskt område, desto större kan behovet av detta vara. Beredskapslagringen kan omfatta såväl insatsvaror som färdiga konsumtionsvaror. Den kan ske i statlig regi genom att staten upprättar statliga beredskapslager. Den kan också ske inom ramen för företags distributionskedjor genom att staten upphandlar denna tjänst utifrån kravspecifikationer om bland annat statens tillgång till varorna. Den kan även ske genom lagstadgad lagringsskyldighet.”²

Specifika synpunkter

Tillgången till nödvändiga livsmedel ska säkerställas genom beredskapslager

Livsmedelsverket välkomnar att hela livsmedelskedjan omfattas av ett statligt åtagande i syfte att säkerställa tillgången till nödvändiga livsmedel under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Livsmedelsverket instämmer även med avgränsningen mot dricksvattenförsörjning.

¹ SOU 2024:8 s. 173.

² SOU 2023:50 s. 250.

2025-11-17

Dnr 2025/03454

Begreppet varor i livsmedelskedjan ges en tämligen vid utsträckning i motivtexten, vilket Livsmedelsverket tillstyrker. Inte bara varor som kan komma att uppgå i slutprodukten på tallriken, utan även förpackningsmaterial omfattas och varor som behövs vid framställningen av livsmedel, såsom jordbruksmaskiner och maskiner i livsmedelsindustrin. Det är viktigt att betydelsefulla varor som förekommer i livsmedelskedjan omfattas av begreppet varor och kan beredskapslagras såsom tryckfärg, etiketter, emballage, drivmedel, kemikalier, lastbärare, reservdelar och specialfordon.

Syftet med lagerhållningen ska vara att säkerställa tillgången till nödvändiga livsmedel, dvs. sådana livsmedel som tillgodoser människors grundläggande behov av energi och näring. I både de befintliga finska och de avvecklade svenska beredskapslagren lagrades till exempel kaffebönor. Förr lagrades även köttkonserver i de svenska beredskapslagren. Det bör därför övervägas om det ska tydliggöras att även varor som har betydelse för försvarsviljan, såsom kaffe, te och köttkonserver, anses som nödvändiga livsmedel.

Regeringen ska besluta vilka varor som ska lagras på vilka platser i landet och i vilken mängd

Livsmedelsverket har inget att invända mot promemorians förslag om att regeringen beslutar om vilka varor som ska beredskapslagras, vilken mängd och på vilka platser.

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

Livsmedelsverket välkomnar att beredskapslagringen föreslås vara ett statligt ansvar.

Livsmedelsverket instämmer med slutsatsen att beredskapslager i första hand inrättas i ordinarie värdekedjor och att lagerhållning får avtalas med enskilda.

Utgångspunkten bör vara att ansvaret för lagren som huvudregel följer myndigheternas ansvarsområden. För Livsmedelsverkets del behöver det utredas vidare om det är lämpligt att myndigheten ansvarar för en uppgift, såsom lagerhållning av livsmedel, när den samtidigt har till uppgift att kontrollera den typen av verksamhet.

Varorna i beredskapslagren ska vara statlig egendom

Det är centralt att lagen inte utesluter andra än statliga ägandeformer av beredskapslager. Livsmedelsverket anser att detta bör tydliggöras.

Livsmedelsverket ser avtalad beredskapslagring i omsättningslager som ett förstahandsval för myndighetens arbete med beredskapslagring i leden efter

2025-11-17

Dnr 2025/03454

primärproduktionen. Formerna och förutsättningarna för hur omsättningslager för ökad livsmedelsberedskap ska inrättas utreds för närvarande inom Livsmedelsverket. Myndigheten utgår i sin planering från att produktion och distribution ska upprätthållas hos beredskapsviktiga verksamhetsutövare. Beredskapen ska stärkas genom kostnadseffektiva insatser och därmed bör utgångspunkten vara att genom omsättningslager hos verksamheterna stärka befintliga produktions- och distributionssystem. En lag om beredskapslagring i livsmedelskedjan bör inte utesluta beredskapslagring inom vidareförädlingsleden som inte ägs av staten utan medge alternativ till statligt ägande.

Inom beredskapssektorn hälsa, vård och omsorg har Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (TLV), som svar på regeringsuppdrag om lagerhållning av läkemedel föreslagit att läkemedelsföretag ska vara skyldiga att lagerhålla vissa läkemedel. TLV har föreslagit olika nivåer av lagerhållning där de volymmässigt mest betydelsefulla nivåerna nivå 1 och nivå 2 består av omsättningslager där läkemedelsföretagen kvarstår som ägare av de lagrade läkemedlen.³ Nivå 3 avser fristående statliga beredskapslager (säkerhetslager) med statligt ägande och nivå 4 avser tillverkningsberedskap. Syftet med statliga säkerhetslager är lagerhållning av sjukvårdsprodukter som inte kan omsättas i vardagen. Det handlar i huvudsak om produkter som normalt inte används, eller som i vissa situationer behövs i så stor mängd att de inte kan omsättas.⁴

Även lagring enligt lagen (2012:806) om beredskapslagring av olja bygger på principen att importörer, säljare och förbrukare av olja åläggs en viss fastställd lagringsskyldighet, utan att staten för den skull äger den råolja eller de petroleumprodukter som finns i beredskapslagren.

Försörjningsberedskapsutredningen delade in den administrativa hanteringen av beredskapslager i tre huvudkategorier:

- Kategori A – avtalad beredskapslagring inom ramen för företags verksamheter,
- Kategori B – beredskapslagring i statlig regi, samt
- Kategori C – beredskapslagring genom lagstadgad lagringsskyldighet.⁵

Samtliga kategorier av beredskapslager förekommer i dag, eller är under utveckling av beredskapsmyndigheterna.

³ Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket, Omsättningslagring av vissa läkemedel för en stärkt försörjningsberedskap (dnr 2082/2023), juni 2023, s. 12.

⁴ Socialstyrelsen, Underlag för vilka sjukvårdsprodukter som bör omfattas av hälso- och sjukvårdens försörjningsberedskap, februari 2024, s. 11.

⁵ SOU 2023:50 s. 599 ff.

2025-11-17

Dnr 2025/03454

Jordbruksverket har föreslagit att spannmålslager ska ägas av staten. Det kan konstateras att lagrat spannmål utgör en begynnelsepunkt i en förädlingskedja där befintliga spannmålslager utgör en brytpunkt mellan leverans från primärproducenterna vid skörd som sker säsongsvis och vidareförädling som sker kontinuerligt över året. Redan under normala förhållanden lagras spannmål efter skörd i väntan på att bearbetas vid en senare tidpunkt vilket gör att avskild lagring innan förädlingen redan är en etablerad praxis.

Inom livsmedelsförädlingen är ledtiderna i många fall kortare än vid hanteringen av spannmål. När spannmål förädlas till livsmedel, kan det tänkas att en del av råvaran mals till mjöl vilket är en insatsvara i en rad efterföljande produkter, såsom bröd eller pasta. En produkt som mjöl mals året om för att genom kontinuerliga leveranser försörja livsmedelsindustrin där produktionen också sker året om.

Där produktionen av en insatsvara är anpassad till konsumtionen är det mera tveksamt om staten bör agera mellanhand eftersom det handlar om varulager för kommande dags eller dagars produktion där det är ständig omsättning mellan inleverans av insatsvaror och användning av den samma för vidareförädling. Statligt ägande kan också innebära att staten som säljare av ingredienser ikläder sig ett ansvar för produktens egenskaper gentemot efterföljande förädlingsled.

Åtskilliga gånger är insatsvarorna anpassade till en produkt eller produktionslinje, vilket knyter användningsområdet till en viss livsmedelsindustri. Det ekonomiska värdet av reservdelar, förpackningar, ingredienser och andra insatsvaror som är knutna till en viss tillverkning är sannolikt begränsat utanför den industriella användning där dessa förekommer. Specialtillverkade reservdelar och förpackningar som försetts med tryck och varumärkeskännetecken är några exempel på insatsvaror som sannolikt har ett ringa värde utanför den avsedda tillverkningslinjen och det finns därför ingen större ekonomisk säkerhet förknippad med att staten äger ett sådant lager. Däremot kan det finnas ett stort värde för samhället att viktig livsmedelsproduktion inte avstannar, vilket kan motivera att staten finansierar utökad lagerhållning av insatsvaror eller reservdelar för att säkerställa tillgången till nödvändiga livsmedel i kris och krig. När beredskapslagringen syftar till att stärka ett enskilt företags leveranskapacitet, eller när säkerhets- och sakrättsliga risker bedöms som låga, är det att föredra att företaget äger varorna.⁶

Såsom vid uppbyggnaden av lager av läkemedel och sjukvårdsutrustning kan statligt ägda lager vara att betraktas som en metod för beredskapslagring först när verksamhetsnära omsättningslager inte bedöms vara lämpligt. I livsmedelskedjan är detta förmodligen mest lämpligt vid ändpunkterna av en inhemsk förädlingskedja, såsom råvaror med lång hållbarhet och ätfärdiga portioner eller enkelt tillagade livsmedel med lång hållbarhet.

⁶ SOU 2023:50 s. 602.

2025-11-17

Dnr 2025/03454

En utgångspunkt för Livsmedelsverkets 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 stötdämpare innan aktörerna i livsmedelskedjan har anpassat sig till nya förhållanden och alternativa flöden har kommit igång. Sådana lager av insatsvaror i livsmedelskedjan bör av effektivitetsskäl placeras nära producenterna eller förädlarna av varorna. På så sätt kan man använda redan etablerade distributionsvägar och låta de som i dag ansvarar för inköp och lager att även hantera beredskapslagren, vilket följer inriktningen att i så stor utsträckning som möjligt utnyttja näringslivets befintliga kapacitet.

Statens förhållande till enskilda lagerhållares borgenärer

Livsmedelsverket har inget att invända om promemorians förslag om borgenärsskydd genom avtalet när staten köper varor av lagerhållaren, statens separationsrätt avseende varor i statliga lager eller förstärkt borgenärsskydd under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap.

Förfogande som alternativ till separationsrätt har inte utretts

En åtgärd som kan vara lämplig för att säkra tillgången till livsmedelsproduktion under krigsförhållanden är planering inför förfogande (uttagning) och förfogande enligt förfogandelagen (1978:262). Samtidigt är tröskeln för att tillgripa förfogande hög och ska betraktas som ett sistahandsalternativ som inte heller är tillgänglig under fredstida kriser. Separationsrätt är en rättsfigur som tillhör exekutionsrätten och aktualiseras först när innehavaren av annans egendom går i konkurs eller utsätts för utmätning. Det är sannolikt att staten redan har separationsrätt till lagrad egendom redan enligt allmänna principer, såsom påpekas i promemorian. Även om tydlig och lagstadgad separationsrätt förstärker statens äganderättsanspråk i annan besittning bör inte sakrättsliga överväganden helt styra myndigheternas strategier för beredskapslagring. Precis som under vanliga marknadsförhållanden bör det finnas möjligheter till överväganden där flexibilitet, trygghet och statlig kontroll tillåts variera efter vad som anses mest lämpligt.

Under krigsförhållanden och om det föreligger brist på viktiga livsmedel kan förfogande av produktionskapacitet och tillgängliga insatsvaror vara ett mer betydelsefullt tillvägagångssätt för staten för att säkra fortsatt livsmedelsproduktion än separationsrätt till visst varulager. Livsmedelsverket anser att detta bör utredas.

Säkerhetsåtgärder

I tillägg till promemorians resonemang om säkerhetsåtgärder kan Livsmedelsverket nämna att 9 § livsmedelslagen (2006:804) i kombination med 16 §

2025-11-17

Dnr 2025/03454

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.

I dagsläget har bemyndigandet använts för att föreskriva om åtgärder mot sabotage och annan skadegörelse riktad mot dricksvattenanläggningar (LIVSFS 2008:13). Dessa föreskrifter gäller för större kommunalägda vattenverk och distributionsanläggningar. Det finns inte några föreskrifter avseende livsmedelsansläggningar.

Till skillnad från avtalsrättsliga sanktioner kan överträdelser mot föreskrifter som meddelats med stöd av 9 § livsmedelslagen leda till straffansvar.

Övriga lagförslag

Livsmedelsverket har inget att invända mot förslagen i avsnitt 9–13.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Christina Nordin. I den slutliga handläggningen medverkade avdelningschefen Daniel Karlsson och Elin Häggqvist, chefsjurist samt Jacob Westborg och Martin Coborn, verksjurister. Föredragande var Lena Lind, enhetschef.

Christina Nordin

Lena Lind