

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

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Promemorians huvudsakliga innehåll

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.

Innehållsförteckning

1	Lagtext	4
1.1	Förslag till lag om beredskapslager i livsmedelskedjan	4
1.2	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	7
2	Det behövs ett alternativ till förslaget till ny lag om livsmedelsberedskap i SOU 2024:8	8
3	Beredskapslager är en viktig åtgärd för att säkerställa tillgången till nödvändiga livsmedel	9
4	Regeringen ska besluta vilka varor som ska lagras på vilka platser i landet och i vilken mängd	10
5	Ansvar för att hålla beredskapslager bör ligga på en eller flera myndigheter men lagerhållningen bör i första hand ske i ordinarie värdekedjor	11
6	Varorna i beredskapslagren ska vara statlig egendom	12
7	Statens förhållande till enskilda lagerhållares borgenärer	13
7.1	Staten ska få borgenärsskydd genom avtalet när den köper varor av lagerhållaren	13
7.2	Staten ska ha separationsrätt avseende varorna i beredskapslagret	14
7.3	Förstärkt borgenärsskydd när lagren kan behöva användas	17
8	Säkerhetsåtgärder	18
9	Uppgiftsskyldighet	18
9.1	Enskilda lagerhållare ska kunna åläggas att lämna uppgifter om lagren	18
9.2	Förelägganden ska kunna riktas mot den som inte följer uppgiftsskyldigheten	20
10	Avtal med enskilda lagerhållare behöver utformas och följas upp med stor noggrannhet	20
11	Regeringen ska besluta om användningen av beredskapslager	21
12	Tystnadsplikt	23
13	Ikraftträdande	27
14	Konsekvenser	27
14.1.1	Konsekvenser för befolkningen	27
14.2	Konsekvenser för den som deltar i enskild verksamhet som rör lagerhållning	28
14.3	Konsekvenser för företag	28
14.4	Konsekvenser för det allmänna	28
14.4.1	Konsekvenser för den eller de myndigheter som ska ansvara för lagerhållning	28

14.4.2	Konsekvenser för domstolar	29
14.4.3	Konsekvenser för kommuner och regioner.....	29
14.5	Förslagets förenlighet med EU-rätten.....	29
15	Författningskommentar.....	30
15.1	Förslaget till lag om beredskapslager i livsmedelskedjan	30
15.2	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen.....	35

1 Lagtext

1.1 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.
Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.2 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 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.

¹ Senaste lydelse 2024:1147.

2 Det behövs ett alternativ till förslaget till ny lag om livsmedelsberedskap i SOU 2024:8

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 antog namnet Utredningen om en ny livsmedelsberedskap överlämnade i januari 2024 betänkandet Livsmedelsberedskap för en ny tid (SOU 2024:8). Utredningen föreslog bl.a. 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. Lagen innehåller också bestämmelser om beredskapslagring inom jordbruksområdet och om kommunernas ansvar för livsmedelsförsörjningen. Betänkandet har remissbehandlats.

Vid remissbehandlingen framkom att remissinstanserna generellt sett är positiva till en ny lag om livsmedelsberedskap, men flera remissinstanser ifrågasatte samtidigt tillämpningsområdet och innehållet. Med anledning av remissinstansernas synpunkter har Regeringskansliet (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet) tagit fram ett nytt förslag till lag om beredskapslager i livsmedelskedjan. Förslaget är ett alternativ till det förslag till lag om livsmedelsberedskap som lämnades i betänkandet.

Förslaget skiljer sig från förslaget i betänkandet bl.a. genom att syftet med lagen föreslås vara att säkerställa tillgången till nödvändiga 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. En annan skillnad är att beredskapslagringen inte begränsas till att omfatta varor inom jordbruksområdet, utan föreslås kunna omfatta alla varor i livsmedelskedjan. I promemorian föreslås vidare att staten ska äga de varor som lagerhålls och ett antal bestämmelser som syftar till att de varor som hålls i lager enligt avtal med enskilda lagerhållare ska omfattas av sakrättsligt skydd. Det lämnas även förslag till bestämmelser om tystnadsplikt.

Den föreslagna lagen innehåller inte några bestämmelser om kommunernas ansvar för livsmedelsförsörjningen. Bakgrunden till detta är att ett förslag till en ny lag om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap lämnades i betänkandet Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig (SOU 2024:65) i september 2024. Det sist nämnda betänkandet har remitterats och bereds för närvarande i Regeringskansliet.

3 Beredskapslager är en viktig åtgärd för att säkerställa tillgången till nödvändiga livsmedel

Promemorians förslag: Det ska i Sverige finnas beredskapslager av varor i livsmedelskedjan. Lagerhållningen ska syfta till att säkerställa tillgången till nödvändiga 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.

Lagerhållningen ska inte syfta till att säkerställa tillgången till dricksvatten.

Skälen för promemorians förslag

Beredskapslagring ska införas för att säkerställa tillgången till nödvändiga 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 regeringens proposition Totalförsvaret 2025–2030 s. 135 och 136 [2024/25:34]). Genom beredskapslagring av insatsvaror kan 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 bör därför byggas upp beredskapslager i Sverige.

Syftet med lagringen bör vara att säkerställa tillgången till nödvändiga livsmedel, dvs. sådana livsmedel som tillgodoser människors grundläggande behov av energi och näring, 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.

Som nämnts är beredskapslagring en åtgärd som underlättar omställning. Att enbart beredskapslagra skapar inte uthållighet, utan en robust livsmedelsförsörjning behöver byggas upp brett. För närvarande pågår ett omfattande arbete med att stärka livsmedelsberedskapen. Andra viktiga delar i detta arbete är exempelvis framtagandet av investeringsprogram för förmågeutveckling inom beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten, som syftar till att öka företagets uthållighet och anpassningsförmåga, och arbetet med att se över möjligheterna att främja inhemsk produktion av insatsvaror (se regeringens livsmedelsstrategi 2.0 (LI2025/00646) s. 38–41).

Alla typer av varor i livsmedelskedjan ska kunna beredskapslagras

Det förslag om beredskapslagring som lämnats av Utredningen om en ny livsmedelsberedskap (Livsmedelsberedskapsutredningen) omfattar endast lagring av varor inom jordbruksområdet. För att syftet med lagringen ska kunna uppnås bör det dock vara möjligt att exempelvis lagra varor som behövs för färdigställandet av nödvändiga livsmedel i leden efter primärproduktionen. Att redan från början exkludera lagerhållning av sådana varor skulle innebära att flexibiliteten begränsas på ett onödigt sätt. Det föreslås därför att alla typer av varor i livsmedelskedjan ska kunna lagras. 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 hör därmed, utöver färdiga livsmedel, bl.a. utsäde, gödsel, växtskyddsmedel, foder, spannmål, maskiner, reservdelar och sådana varor som behövs för upprätthållande av djurskydd, djurhälsa och livsmedelssäkerhet. Även material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel ska kunna lagras.

Beredskapslagring i livsmedelskedjan ska inte syfta till att säkerställa tillgång till dricksvatten

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). I promemorian En säkrare tillgång till vattenreningskemikalier (Ds 2023:9) finns vidare förslag på en författningsreglerad ordning för fördelning av vattenreningskemikalier vid brist. Såväl betänkandet som promemorian bereds för närvarande i Regeringskansliet. Förslagen i denna promemoria omfattar därför inte varor som behövs för att säkerställa tillgången till dricksvatten, utan endast varor som behövs för att säkerställa tillgången till övriga livsmedel.

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

Promemorians förslag: Regeringen ska besluta om vilka varor i livsmedelskedjan som ska beredskapslagras och i vilken mängd samt på vilka platser i landet beredskapslager ska finnas.

Promemorians bedömning: Beredskapslagren bör byggas upp successivt under en längre tid.

Skälen för promemorians förslag: 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 nödvändiga 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. I viss mån kan det handla om att lagra livsmedel som är färdiga för konsumtion. Det torde dock i högre grad vara aktuellt att lagra råvaror som på ett enkelt sätt kan förädlas vidare till livsmedel och varor som behövs för att upprätthålla den inhemska livsmedelsproduktionen, såsom olika typer av insatsvaror i jordbruket och livsmedelsindustrin, inklusive reservdelar som används till maskiner i dessa sektorer. 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. Det blir därefter en uppgift för den myndighet som ska ansvara för lagerhållningen att avgöra vilka specifika varor som ska lagras. För att inrättandet av beredskapslagren inte ska leda till betydande marknadsstörningar behöver beredskapslagren byggas upp successivt under en längre tid. Även denna aspekt behöver beaktas vid bedömningen av vad som ska lagras och i vilken omfattning.

För att regeringen ska ha ett så bra beslutsunderlag som möjligt kommer berörda beredskapsmyndigheter behöva bidra med omfattande information och analyser. Ett arbete med grundläggande kartläggningar och analyser pågår redan hos Jordbruksverket, Livsmedelsverket och Statens veterinärmedicinska anstalt. Även Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, som bl.a. har i uppdrag att bistå andra statliga myndigheter med kunskap och information i frågor som rör beredskapslagring, kan behöva involveras när beslutsunderlag tas fram.

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

Promemorians 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).

Skälen för promemorians förslag: Ansvaret för att varor i livsmedelskedjan hålls i beredskapslager i enlighet med vad regeringen beslutat bör ligga på den myndighet som regeringen bestämmer. Det är inte möjligt att i nuläget 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. Generellt sett bör beredskapsarbetet ligga så nära myndig-

heternas vanliga uppgifter som möjligt. 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 av effektivitetsskäl behöver samlas hos en enda myndighet.

Livsmedelsberedskapsutredningen gör bedömningen att det är mest kostnadseffektivt om lagringen sker i ordinarie värdekedjor, dvs. hos företagen. 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. Utredningen gör vidare bedömningen att företagens medverkan i beredskapslagringen lämpligen bör baseras på frivillighet (se SOU 2024:8 s. 257 och 258). Mot denna bakgrund föreslås att den myndighet som ansvarar för att hålla ett beredskapslager ska få 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. Hur upphandlingen av ett uppdrag att hålla beredskapslager ska gå till är en fråga som den ansvariga myndigheten kommer att behöva bedöma utifrån reglerna om offentlig upphandling.

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 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.

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 fortsätter utveckla sitt arbete med livsmedelsberedskapsfrågor är fortsatt av stor vikt (jfr prop. 2024/25:34 s. 136).

6 Varorna i beredskapslagren ska vara statlig egendom

Promemorians förslag: De varor som beredskapslagras ska ägas av staten.

Skälen för promemorians förslag: Livsmedelsberedskapsutredningens förslag innebär att det ska vara upp till den ansvariga myndigheten att avgöra om de varor som hålls i lagren alltid ska ägas av staten eller om avtal med enskilda ska kunna innebära att varorna ägs av den enskilde (se SOU 2024:8 s. 258 och 259). Jordbruksverket har därefter i två rapporter avseende beredskapslagring av spannmål respektive insatsvaror till jordbruket förespråkat att varorna ska ägas av staten, eftersom det är viktigt att staten har full dispositionsrätt (se rapporten En robust livsmedelsförsörjning i kris och krig – beredskapslagring av spannmål, s. 23 och rapporten En robust livsmedelsförsörjning i kris och krig – del 2 Beredskapslagring av insatsvaror till jordbruket, s. 53 och 54). Att staten har full dispositionsrätt till de varor som beredskapslagras i livsmedelskedjan och utan vidare omgång kan få tillgång till dem i en krissituation är av stor betydelse ur ett beredskapsperspektiv. Det föreslås därför att de varor som beredskapslagras ska ägas av staten. 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 förfäras 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.

7 Statens förhållande till enskilda lagerhållares borgenärer

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

Promemorians 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.

Skälen för promemorians 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 be-

höva 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 föreslås därför att ett avsteg görs 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 borgenärers intresse för 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.

7.2 Staten ska ha separationsrätt avseende varorna i beredskapslagret

Promemorians 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.

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

Skälen för promemorians 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 (RVL). 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 RVL 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 RVL 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 egendomsmassa. 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 RVL.

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 RVL, så länge ersättningsvarorna i rätt tid har avskilts för beredskapslagringen.

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 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 vad 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.

7.3 Förstärkt borgenärsskydd när lagren kan behöva användas

Promemorians 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. Det gäller endast under förutsättning att varorna inte tillhör någon annan än lagerhållaren.

Skälen för promemorians 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. Ett förstärkt sakrättsligt skydd bör dock 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 11 föreslås 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 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 borgenärs 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.

8 Säkerhetsåtgärder

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

Skälen för promemorians förslag: 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 (2018:585). 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. Sådana skyldigheter kan dock också regleras i de avtal som den ansvariga myndigheten ingår med enskilda lagerhållare. Det bedöms därför inte vara nödvändigt att införa några författningsbestämmelser om enskilda lagerhållares skyldighet att vidta säkerhetsåtgärder.

9 Uppgiftsskyldighet

9.1 Enskilda lagerhållare ska kunna åläggas att lämna uppgifter om lagren

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

Skälen för promemorians förslag: 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 föreslås därför att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om skyldighet för den som håller ett beredskapslager att lämna uppgifter om lagret till den ansvariga myndigheten.

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 kan även behöva innehålla uppgifter om exempelvis de kontroller av lagren som myndigheten 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 bestämmelserna i 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 bl.a. 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 lagerhållningen. Detta är i sin tur nödvändigt för att denna ska kunna fylla sitt syfte, dvs. att säkerställa tillgången till nödvändiga 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 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. I den mån det behövs några bestämmelser om personuppgiftsbehandlingen utöver vad som följer av EU:s dataskyddsförordning och de kompletterande nationella bestämmelserna bedöms

sådana bestämmelser kunna meddelas på förordningsnivå (jfr 2 kap. 6 § regeringsformen).

9.2 Förelägganden ska kunna riktas mot den som inte följer uppgiftsskyldigheten

Promemorians 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.

Skälen för promemorians förslag: I avsnitt 9.1 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.

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

Promemorians 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.

Skälen för promemorians bedömning: Förslagen i denna promemoria bygger på att lagring i första hand ska ske i ordinarie värdekedjor, dvs. hos de företag som den ansvariga myndigheten ingår avtal med. Detta ställer höga krav på att de avtal som ingås med företagen är noggrant utformade och 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. I avtalen behöver det bl.a. ställas krav

på att företagen hanterar varorna i lagren på ett sådant sätt att det sakrättsliga skyddet inte går förlorat.

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 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 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 inte behövs författningsbestämmelser om rätt till upplysningar och tillträde.

Det kan slutligen konstateras 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.

11 Regeringen ska besluta om användningen av beredskapslager

Promemorians förslag: Regeringen får 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.

Skälen för promemorians förslag: 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. 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.

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 av politisk karaktär. 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 föreslås att beslut om användning av varorna i lagren och om fördelning av varorna ska 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 prioritetsordning. 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.

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.

12 Tystnadsplikt

Promemorians 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 att på uppdrag av en myndighet hålla ett beredskapslager, sköta ett beredskapslager som hålls av myndigheten eller i en enskilds verksamhet som rör upplåtelse till en myndighet av en lagerlokal för beredskapslagringsändamål. Detta ska gälla om uppgifterna avser förhållanden av betydelse för att hantera fredstida krissituationer, eller förhållanden av betydelse för totalförsvaret.

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället offentlighets- och sekretesslagen.

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.

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

I det allmännas verksamhet gäller bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Enligt 18 kap. 13 § offentlighets- och sekretesslagen gäller sekretess bl.a. 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 promemoria 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 att på uppdrag av en myndighet hålla ett beredskapslager, och som genom deltagandet får reda på känsliga uppgifter. En sådan tystnadsplikt bör även övervägas i fråga om 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 lagerlokal för beredskapslagringsändamål.

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 bl.a. 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 bl.a. om det är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, till den territoriella integriteten eller den allmänna säkerheten eller till skydd för hälsa. 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 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 i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen av yttrandefriheten har också ett sådant syfte som krävs för att den ska vara godtagbar enligt regeringsformen och Europakonventionen.

När det gäller omfattningen av tystnadsplikten bör den motsvara den sekretess som gäller för uppgifter om beredskapslager i det allmänna verksamheten enligt 15 kap. 2 § och 18 kap. 13 § offentlighets- och sekretesslagen. Detta bedöms kunna uppnås om tystnadsplikten utformas som

ett förbud mot att obehörigen röja eller utnyttja uppgifter som har betydelse för att hantera fredstida krissituationer eller rör totalförsvaret (jfr 15 kap. 2 § och 18 kap. 13 § offentlighets- och sekretesslagen). 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).

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.

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 bl.a. 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 ska 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 och 43). Säkerhetsskyddslagstiftningen bygger dock på grundprincipen att det är verksamhetsutövaren själv som gör bedömningen

av om en verksamhet är säkerhetskänslig och frågan får ytterst avgöras i rättstillämpningen. Det går därför 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 (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) (1 kap. 1 och 7 §§ TF samt 1 kap. 1 och 10 §§ YGL). Rätten att meddela eller offentliggöra uppgifter som följer av TF och YGL 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 § TF och 5 kap. 4 § YGL). 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 TF och YGL (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 och 112).

I denna promemoria 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 bl.a. 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 framtida krissituationer i den utsträckning som de omfattas av tystnadsplikt enligt förslaget i denna promemoria.

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 TF samt 5 kap. 1 § och 4 § första stycket 1 och andra stycket YGL). Några ytterligare begränsningar av meddelarfriheten behöver därför inte införas.

13 Ikraftträdande

Promemorians förslag: Lagarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2026.
--

Skälen för promemorians förslag: Det är angeläget att uppbyggnaden av beredskapslager i livsmedelskedjan kan påbörjas så snart som möjligt. Det föreslås därför att den lag om beredskapslagring i livsmedelskedjan som föreslås i denna promemoria ska träda i kraft den 1 juli 2026. Det samma gäller den lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen som föreslås.

14 Konsekvenser

14.1.1 Konsekvenser för befolkningen

En kontinuerlig livsmedelsförsörjning är avgörande för befolkningens överlevnad och har även en central betydelse för att upprätthålla försvarsviljan. I promemorian föreslås att beredskapslagring av varor i livsmedelskedjan ska införas, i syfte 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. Införandet av beredskapslagring bedöms stärka livsmedelsberedskapen i Sverige. En på detta sätt förstärkt livsmedelsberedskap förbättrar förutsättningarna att under utomordentliga händelser och ytterst krig upprätthålla livsmedelsförsörjningen i Sverige.

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

I avsnitt 12 föreslås att 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.

14.3 Konsekvenser för företag

Förslagen i promemorian 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. Förslagen berör även företag som har fordringar på lagerhållande företag.

Konsekvenserna för företag som håller beredskapslager kommer i allt väsentligt bero på avtalsvillkoren. För företag som vid användning av lagren får tillgång till exempelvis en viktig insatsvara innebär förslagen i promemorian att de helt eller delvis kan fortsätta sin produktion även vid störda förhållanden. Även företag i efterföljande led i livsmedelskedjan får då större möjligheter att fortsätta tillverka och distribuera livsmedel.

I promemorian föreslås att regeringen ska besluta vilka varor som ska lagras och var. Dessa beslut kan påverka företagens 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.

Det finns en risk för att införande av beredskapslagring kan tränga undan alternativa åtgärder inom livsmedelsberedskapen som säkerställer försörjningen på lång sikt. Exempel på sådana alternativa åtgärder är substitution, återvinning och inhemsk produktion liksom samarbete med andra länder för att återuppta handeln. Lagerhållning kan således hämma motivationen att vidta alternativa åtgärder och kan därmed bidra till att försena mer långsiktiga lösningar.

Företag som har fordringar på lagerhållande företag påverkas av de bestämmelser om sakrättsligt skydd som föreslås. Bestämmelserna innebär att borgenärsskyddet försvagas.

14.4 Konsekvenser för det allmänna

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

I promemorian föreslås 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 ansvarområde för den ansvariga myndigheten och krav på utökad bemanning. Kunskap kommer krävas om bl.a. livsmedelskedjan, marknadsvillkor, upphandlingsrätt, avtalsrätt och kontroll av produktkvalitet. När det gäller själva lagerhållningen föreslås i promemorian att regeringen ska besluta om vad som ska lagras, i vilken omfattning och var. Kostnaderna för såväl myndighetens arbete som själva lagerhållningen kommer behöva hanteras inom givna ekonomiska ramar. I promemorian görs bedömningen att lagren bör byggas upp successivt över tid. Det föreslås vidare att staten ska äga lagren. Detta innebär att kostnaderna kommer att vara som högst i uppbyggnadsskedet, när inköp av varorna ska finansieras. Därefter kommer kostnaderna vara lägre i och med att de i stället kommer avse den kontinuerliga lagerhållningen. Uppbyggnadsskedet förväntas vara under en relativt lång period.

14.4.2 Konsekvenser för domstolar

I promemorian föreslås 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.

14.4.3 Konsekvenser för kommuner och regioner

Förslagen i promemorian innebär att staten ska ha ett ansvar för att varor i livsmedelskedjan hålls i beredskapslager. Som nämnts i avsnitt 5 innebär detta inte att staten ska ta över det ansvar som kommuner och regioner har för att kontinuerligt upprätthålla 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.

14.5 Förslagens förenlighet med EU-rätten

Förslagen i promemorian bedöms vara förenliga med EU-rätten.

15 Författningskommentar

15.1 Förslaget till lag om beredskapslager i livsmedelskedjan

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.

I paragrafen anges lagens syfte. Övervägandena finns i avsnitt 3.

Med uttrycket nödvändiga livsmedel avses livsmedel som tillgodoser människors grundläggande behov av energi och näring.

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

Av paragrafen framgår att det ska finnas beredskapslager av varor i livsmedelskedjan i Sverige. Övervägandena finns i avsnitt 3.

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, bl.a. utsäde, gödsel, växtskyddsmedel, foder, spannmål, maskiner, reservdelar och sådana varor som behövs för upprätthållande av djurskydd, djurhälsa och livsmedelssäkerhet. Även material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel ska kunna lagras.

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).

Av paragrafen framgår att beredskapslager ska hållas av den myndighet som regeringen bestämmer och att myndigheten i sin tur kan ingå avtal med enskilda om att hålla lagret. Övervägandena finns i avsnitt 5.

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.

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

Av paragrafen framgår att regeringen fattar beslut om vilka varor som ska lagras, i vilken omfattning och var. Hur detaljerade sådana beslut bör vara får avgöras från fall till fall. Övervägandena finns i avsnitt 4.

5 § De varor som beredskapslagras ska ägas av staten.

Av paragrafen framgår att de varor som beredskapslagras ska ägas av staten. Övervägandena finns i avsnitt 6.

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.

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.

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 9.1.

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.

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.

I paragrafen finns bestämmelser om förelägganden. Övervägandena finns i avsnitt 9.2.

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 6 § 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.

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.

I paragrafen finns bestämmelser om användningen av beredskapslager. Övervägandena finns i avsnitt 11.

Av bestämmelserna 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.

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 befärade 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.

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

Av paragrafen framgår att regeringen, när ett beredskapslager har använts, beslutar om huruvida lagret ska återställas till den nivå som regeringen tidigare beslutat om enligt 4 §, eller inte. Övervägandena finns i avsnitt 11.

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.

Paragrafen reglerar statens skydd mot en enskild lagerhållares borgenärer och är tillämplig när den ansvariga myndigheten köper varor som ska

beredskapslagras av den som också ska hålla lagret. Övervägandena finns i avsnitt 7.1.

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.

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.

Paragrafen reglerar statens skydd mot en enskild lagerhållares borgenärer och är tillämplig när varor i ett lager har ersatts med varor av samma sort. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

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.

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.

Paragrafen reglerar statens skydd mot en enskild lagerhållares borgenärer och är tillämplig dels vid höjd beredskap, dels i situationer då det, enligt 8 §, är möjligt för regeringen att fatta beslut om användning av ett beredskapslager. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

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.

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).

Paragrafen innehåller bestämmelser om tystnadsplikt. Övervägandena finns i avsnitt 12.

I *första stycket* regleras att den som deltar eller har deltagit i en enskilds verksamhet att på uppdrag av en myndighet hålla ett beredskapslager 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. I det allmännas verksamhet gäller i stället 18 kap. 13 § offentlighets- och sekretesslagen. Enligt *andra punkten* får inte uppgifter om förhållanden av betydelse för totalförsvaret föras vidare eller utnyttjas. I det allmännas verksamhet gäller i stället 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen. Att bryta mot tystnadsplikten kan enligt 20 kap. 3 § brottsbalken leda till straffansvar för brott mot tystnadsplikten.

Av *andra stycket* följer att tystnadsplikten även gäller den som deltar i eller har deltagit i en enskilds verksamhet att på uppdrag av en myndighet sköta ett beredskapslager som hålls av myndigheten eller i en enskilds verksamhet som rör upplåtelse till en myndighet av en lagerlokal för beredskapslagringsändamål.

Tredje stycket hänvisar till offentlighets- och sekretesslagen i fråga om tystnadsplikt och sekretess i det allmännas verksamhet.

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

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om överklagande. Övervägandena finns i avsnitt 9.2.

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

15.2 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen

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

Paragrafen reglerar i vilka fall tystnadsplikt i vissa författningar inskränker den grundlagsskyddade rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 12.

Av *åttonde punkten*, som är ny framgår att tystnadsplikten enligt 12 § lagen om beredskapslager i livsmedelskedjan är en sådan tystnadsplikt som inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det gäller uppgifter av betydelse för att hantera fredstida krissituationer.