



WTO-enheten
Jonas Hallberg

REMISS
2024-05-16 Dnr 2024/00308-6

Klimat- och näringslivsdepartementet

Remissvar till betänkandet SOU 2024:8 Livsmedelsberedskap för en ny tid

Er referens LI2024/00248

Sammanfattning

Kommerskollegium tillstyrker förslaget men vill samtidigt betona att eftersom det råder osäkerhet om på vilket sätt regeringen kan komma att omhänderta de olika förslag som lämnas i betänkandet är det av stor vikt att regeringens senare hantering av livsmedelsberedskapen bereds genom remissförfarande i de delar så är nödvändigt. Kommerskollegium är beredd att tillhandahålla stöd i det fortsatta arbetet.

Kommerskollegiums uppdrag

Kommerskollegium ansvarar för frågor som rör utrikeshandel, EU:s inre marknad och handelspolitik. Kommerskollegiums uppdrag är att verka för frihandel. Det innebär att vi verkar för fri rörlighet på den inre marknaden och för liberaliseringar av handeln mellan EU och omvärlden samt globalt.

Övergripande synpunkter

Kommerskollegium välkomnar i stort betänkandet och ser ett mervärde i att både statliga aktörer och kommuner ges förtydligade ansvarsområden. Likaså välkomnas tillskapandet av en ny lag som reglerar livsmedelsberedskapen över tid.

Kommerskollegium vill understryka att det är positivt att det föreslagna målet för livsmedelsberedskapen utgår från att det är tillgången till nödvändiga livsmedel som ska säkerställas (och alltså inte den inhemska produktionen). Tillgången kan säkras genom både inhemska produktion och handel.

Kommerskollegium välkomnar att utredningen framhåller den inre marknadens och handels avgörande betydelse för vår livsmedelsförsörjning liksom värdet av öppen handel. Vi vill understryka att det är önskvärt att detta synsätt genomsyrar den fortsatta hanteringen av utredningens förslag.

I huvudsak är diskussionen i betänkandet gällande beredskapslager resonerande och de förslag och problematiseringar som tas upp i betänkandet är väl genomtänkta. Eftersom Kommerskollegium finner det sannolikt att regeringen kan komma att gå vidare med någon form av beredskapslagring vill vi trots det understryka följande aspekter:

I likhet med betänkandet gör Kommerskollegium bedömningen att beredskapslager riskerar att tränga undan andra angelägna åtgärder och det är därför viktigt att hålla beredskapslager enbart på de områden där så är nödvändigt. Det är därför viktigt att vad som avses med ”nödvändiga livsmedel” inte ges en alltför vid definition.

Det är svårt att uppskatta kostnader och konsekvenser av lagerhållning innan det är bestämt vilka varor och vilken kvantitet av dessa som kan komma att lagerhållas. Det är därför omöjligt att uppskatta den totala kostnaden ett sådant system, medförande att konsekvensanalysen i denna del är behäftad med stor osäkerhet. Det är av samma anledning och eftersom det är oklart vilka villkor som ska gälla för utformningen av beredskapslagren även svårt att värdera vilka eventuella handelsstörande effekter som inköp och avyttrande av varorna i samband med lagerhållning kan medföra.

Som en följd av osäkerheten kring hur lagerhållning ska tillgodoses är det svårt att bedöma vilka regelverk som senare kan komma att aktualiseras. Som utredningen själv understryker på flera ställen är det av vikt att både EU-rätten och WTO-rätten beaktas där så är relevant.

Om regeringen exempelvis beslutar att inflödet till lagerhållning ska ske via offentlig upphandling, så måste lagen (2016:1145) om upphandling beaktas. Om regeringen i stället väljer ett system, eller kompletterar ett system, baserat på subventioner/skattelättnader/ investeringsstöd kan andra regelverk komma att aktualiseras. Ur ett handelsperspektiv är det viktigt att komma ihåg att införandet av en subvention medför en osäkerhet, eftersom denna när som helst kan komma att dras undan.

Sannolikt är det så att ju större beredskapslager som hålls desto större kommer kostnaden att bli. Både monetärt och i termer av eventuella handelsstörningar. Lösningar som i stället vilar på en tillförlitlig handel och företagets förmåga att förebygga och hantera störningar i leveranskedjorna är därför att föredra och de åtgärder som företas bör vara balanserade.

För att systemet inte ska bli alltför betungande och dyrt är det av vikt att det förslag som lämnas i den utsträckning det är möjligt och rimligt utgår från en fungerande inre marknad. Därvid bör beaktas de initiativ som har tagits i EU för att stärka den inre marknadens motståndskraft mot störningar i samband med allvarliga kriser, framför allt krisinstrumenten för den inre marknaden såsom European food security crisis preparedness and response mechanism (EFSCM) och Internal Market Emergency and Resiliency Act (IMERA). Möjligen bör det tas höjd för undantagsfall som riskerar att falla under det unionsrättsliga undantaget för nationell säkerhet, det vill säga artikel 4.2 Fördraget om Europeiska unionen.

Anmälningsskyldighet

Tjänstedirektivet

Även om det i betänkandet finns en del förslag som kan komma att påverka företag såsom i 10.2 (att näringslivet ska delta i totalförsvarsberedningen), i 15.4 (att livsmedelsbutiker ska vidta beredskapsåtgärder) och 15.6 (att Livsmedelsverket ska få i uppdrag att kartlägga livsmedelsbutikernas förmåga att motstå allvarliga störningar) så görs bedömningen att detta skulle sannolikt inte leda till påverkan på gränsöverskridande tjänsteleverans.

Kommerskollegiums bedömning är därför att betänkandet inte innehåller krav på tjänsteverksamhet som träffar andra än offentliga aktörer, varför anmälningsskyldighet enligt tjänstedirektivet inte aktualiseras.

Vi vill ändå uppmärksamma regeringen på att för det fall betänkandets förslag implementeras på ett sådant sätt att det ändå skulle leda till bestämmelser med krav på gränsöverskridande tjänsteverksamhet som även *företag* måste beakta, på ett sätt som vi idag har svårt att förutse, så skulle anmälningsskyldigheten enligt EU-direktiv 2006/123 (tjänstedirektivet) kunna aktualiseras. Tjänstedirektivet måste i så fall beaktas i den kommande beredningen av förslagen. Det finns inte någon tidsgräns för när en anmälan enligt tjänstedirektivet behöver göras och vi är tillgängliga för vidare diskussion kring dessa frågor.

Tekniska regler

Enligt 20§ 6 p. förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet ska Regeringskansliet anmäla förslag till författningar i enlighet med de procedurer som följer av Sveriges EU-medlemskap eller av andra internationella överenskommelser, bland annat enligt proceduren i anmälningsdirektivet för tekniska föreskrifter, (EU) 2015/1535. Kommerskollegium genomför anmälan efter uppdrag från Regeringskansliet.

Tekniska regler är bland annat krav på varors egenskaper eller krav på provning, begränsningar av hur en vara får användas, krav på återvinning av varor eller vissa förbudsbestämmelser.

I remissen lämnas förslag till bland annat ny lag om livsmedelsberedskap och ny förordning om livsmedelsberedskap. I förslaget till lag finns nu bestämmelser om att beredskapslagring får ske av varor inom jordbruksområdet för att nödvändiga livsmedel ska kunna framställas.

Varor för att kunna framställa nödvändiga livsmedel är en vag men till viss del avgränsad varukategori. Sannolikt omfattar den både jordbruksprodukter (t.ex. vete m.m.) och industriellt framtagna produkter (bränsle etc.), vilka omfattas av anmälningsdirektivet, direktiv 2015/1535.

Enligt anmälningsdirektivet ska bland annat ”andra krav” på jordbruksprodukter och industriella produkter anmälas. Ett annat krav definieras på följande sätt:

ett krav som inte är en teknisk specifikation och som ställs på en produkt framför allt av skyddshänsyn och i synnerhet för att skydda konsumenterna eller miljön och som påverkar dess livscykel efter det att den har släppts ut på marknaden, t.ex. villkor för användning, återvinning, återanvändning eller bortskaffande, om dessa föreskrifter på ett väsentligt sätt kan påverka produktens sammansättning eller natur eller saluföringen av den.

Vi bedömer att det inte kan uteslutas att bestämmelsen om beredskapslagring är ett annat krav. Vi överlämnar till departementet att bedöma huruvida beredskapslagringen bedöms kunna påverka till exempel saluföringen av de produkter som avses.

I förslaget till förordning finns bland annat en bestämmelse om att Jordbruksverket får upphandla varor för att säkerställa beredskapslager och en begränsning av hur mycket de får avyttra från lagret. Beroende på hur det påverkar saluföringen av varorna bedömer vi att även detta kan utgöra ett annat krav.

Tekniska föreskrifter som inte anmälts fast de borde ha gjort det, saknar rättsverkan och kan inte tillämpas mot enskilda. Vår rekommendation vid tveksamhet är därför alltid att anmäla.

Utöver lagringsbestämmelserna finns det också regler om hur kommuner ska planera för distribution av livsmedel och bemyndigande till Livsmedelsverket att anta föreskrifter om vilka livsmedel som är nödvändiga. Vi kan inte heller utesluta att sådana planer eller föreskrifter kan komma att omfattas av anmälningsplikt.

Ärendet har avgjorts av enhetschefen Pernilla Trägårdh i närvaro utredaren Jonas Hallberg, föredragande. I den slutliga handläggningen har även deltagit utredaren, Ralph Eliasson och utredaren, Jasmin Saleh.