

GENERALDIREKTÖREN

2022-10-20

Dnr 2022/03650

ud.hi.remiss@gov.se

Kopia till

ud.registrator@regeringskansliet.se

n.registrator@regeringskansliet.se

Livsmedelsverkets yttrande över remiss från Utrikesdepartementet angående Europeiska kommissionens förslag till ett krisinstrument för den inre marknaden

Sammanfattning

Livsmedelsverket välkomnar ansatsen till ett krisinstrument för den inre marknaden, men anser att många av de nuvarande förslagen är för långtgående och att de riskerar att påverka Sveriges nationella beredskap negativt. Livsmedelsverket understryker vikten av att samtliga förslag och åtgärder som påverkar eller riskerar att påverka livsmedelsförsörjningen samverkas med European Food Security Crisis preparedness and response Mechanism (EFSCM).

Livsmedelsverket tillstyrker införandet av den föreslagna krisförvaltningsstrukturen för den inre marknaden och är positivt till att en rådgivande grupp inrättas. Det föreslagna systemet för att fånga signaler om hot mot den inre marknaden bör så långt det är möjligt utgå från redan tillgängliga data och bör bevakas i samverkan med näringsidkare och branschorganisationer.

Livsmedelsverket avstyrker förslaget om uppbyggnad av strategiska reserver och listan över förbjudna nationella restriktioner som föreslås. Förslagen är svårförenliga med de fullmaktslagar som finns förberedda i Sverige för att tillämpas under höjd beredskap. Om det föreslagna gemensamma upphandlingssystemet och mandatet för Europeiska kommissionen att köpa in varor för medlemsstaters räkning införs menar Livsmedelsverket att det är viktigt att det utformas på ett sätt som inte påverkar Sveriges egen beredskap, som i hög grad bygger på upphandlingar och avtal.

För att livsmedelsförsörjningen ska fungera under en kris krävs att produktion och flöden upprätthålls. Därför tillstyrker Livsmedelsverket den rekommendation för säkerställande av tillgång till krisrelevanta varor genom att främja utökningen eller omställningen av produktionslinjer eller genom att påskynda tillstånd som föreslås, förutsatt att rekommendationen inte kan göras tvingande i något led. Livsmedelsverket tillstyrker

2022-10-20

Dnr 2022/03650

vidare förslaget om att skapa en regulatorisk flexibilitet för att snabbt kunna hantera en kris genom omställningar i produktionen.

Livsmedelsverket avstyrker alla förslag om inhämtning av uppgifter från näringsidkare som innefattar tvång och kan medföra sanktioner. Livsmedelsverket avstyrker också förslaget om att kommissionen ska kunna be näringsidkare att godta prioritetsklassade ordrar. Ett sådant system riskerar att bli förödande för den svenska avtalsbaserade beredskapen som så långt som möjligt bygger på samverkan och frivillighet.

Det föreslagna krisinstrumentet syftar till att skydda den inre marknadens funktion. Eftersom införandet av tvingande regler för näringsidkare kan skapa en incitamentsstruktur som riskerar att leda till att den inre marknaden minskar drar Livsmedelsverket slutsatsen att instrumentet i dess nuvarande form i själva verket kan göra att EU står sämre rustade i en kris.

Generella synpunkter

Livsmedelsverket är positivt till att kommissionen föreslår ett krisinstrument för den inre marknaden, men menar att ett sådant instrument bör syfta till att snabbt kunna fånga signaler om hot mot den inre marknaden, underlätta informationsdelning och analys mellan medlemsstaterna och kommissionen samt att underlätta för näringsidkarna som producerar kritiska varor och tjänster att vid behov kunna ställa om eller öka sin produktion.

Sveriges krisberedskap och totalförsvaret bygger på samverkan och frivillighet hos samhällets alla aktörer, inte minst samverkan mellan det offentliga och näringslivet. Stora delar av krisberedskapen och totalförsvaret bygger därför på upphandlingar och avtal. Att produktion och varuflöden upprätthålls är avgörande för att livsmedelsförsörjningen ska kunna fortsätta under ansträngda förhållanden.

Flera av de åtgärder som föreslås riskerar att inverka negativt på Sveriges krisberedskap och totalförsvaret. Livsmedelsverket ser också en risk för att införandet av krisinstrumentet i sin nuvarande utformning kan verka marknadsstörande. Vid införandet av ett system för att skydda den inre marknaden inför och under kris är det av största vikt att ta hänsyn till näringsidkares möjlighet att lägga ned eller flytta sin verksamhet från den marknaden. Tvång och sanktioner kan utgöra incitament för näringsidkare som producerar den kritiska varan eller tjänsten att lämna den inre marknaden. Inte minst när det gäller en vara eller tjänst som betraktas som kritisk inom EU eftersom den sannolikt betraktas på samma sätt i tredje land, vilket ger näringsidkaren möjlighet att välja att verka på en marknad där det offentliga kan ingripa och styra produktionen och verksamheten eller att verka på marknader där så inte kan ske.

2022-10-20

Dnr 2022/03650

Eftersom försörjningskedjorna inom livsmedelssektorn är komplexa menar Livsmedelsverket att stora delar av förslagen måste utredas noggrant med omfattande konsekvensanalyser innan de införs.

Livsmedelsverket konstaterar att det samordnings- och kommunikationsnät som föreslås innebär omfattande arbete för medlemsstaterna. Om Livsmedelsverket skulle utses till en myndighet som bär ett ansvar för någon del i det arbetet påpekas här att verket skulle behöva utökade resurser.

Synpunkter på förslagen

Krisförvaltningsstruktur för den inre marknaden

Införande av beredskaps-, övervaknings- och krisläge

Livsmedelsverket tillstyrker förslaget att införa olika skeden inför och under en kris. En sådan struktur ger en tydlighet och viss förutsebarhet om hur hoten och den eventuella påverkan på den inre marknaden bedöms, inte enbart för medlemsstaterna, utan också för näringsidkare.

Samordnings- och kommunikationsnät för att förbättra beredskapen

För att skydda den inre marknaden är det viktigt att ha ett system för att fånga tidiga signaler om hot om störningar. Livsmedelsverket menar att ett sådant system så långt som möjligt bör utgå från redan tillgänglig data.

Det bör övervägas om privata aktörer kan ha en roll i datahanteringen för att undvika spridning av känslig information och för att hanteringen ska bli effektivare. I nuläget planeras för att Livsmedelsverket inte ska bygga upp ett eget system för mätning av livsmedel i systemet utan istället bevaka detta i samverkan med dagligvaruhandeln och grossisterna.

Livsmedelsverket förutsätter att det föreslagna systemet samordnas med den ”dashboard” för övervakning som tas fram för livsmedelsförsörjningen inom European Food Security Crisis preparedness and response Mechanism (EFSCM).

Inrättande av en rådgivande grupp

Livsmedelsverket tillstyrker att en rådgivande grupp inrättas. Den inre marknaden är komplex och det är svårt att förutspå hur en störning kommer att påverka försörjningskedjorna. Det har inte minst de senaste årens kriser visat. Livsmedelsverket anser därför att det bör tydliggöras i artikel 4 att den rådgivande gruppen måste höra EFSCM i frågor som riskerar att påverka livsmedelsförsörjningen. Det gäller då också frågor som hör till andra sektorer.

2022-10-20

Dnr 2022/03650

Om det införs någon form av tvingande instrument som ingriper i näringsidkares rätt att styra sin egen produktion och verksamhet menar Livsmedelsverket att den rådgivande gruppen måste höra EFSCM för att se till att ett sådant ingrepp inte riskerar att få följd effekter i form av till exempel allvarlig brist på andra varor som påverkar livsmedelsförsörjningen.

Nya åtgärder för att hantera hot mot den inre marknaden

Övervakning av leveranskedjor för strategiskt viktiga varor och tjänster

Livsmedelsverket avstyrker all form av tvång i insamlandet av uppgifter från näringsidkare genom det föreslagna krisinstrumentet. Livsmedelsverket instämmer i att information från näringsidkarna som producerar en kritisk vara eller tjänst är avgörande i en kris, men förespråkar istället incitament för företag att samarbeta och lämna information på frivillig väg. Tvång och sanktioner riskerar att leda till negativa marknadsmässiga konsekvenser.

På Livsmedelsverket pågår för närvarande en kartläggning av företags förmåga att leverera varor och tjänster under höjd beredskap. Detta arbete kan visserligen ha synergier med den föreslagna datainsamlingen, men Livsmedelsverket anser att den mest ändamålsenliga och proportionella datainsamlingen vore genom ett system för rapportering vid behov snarare än att samla data centralt. Att samla data centralt och sedan hålla den uppdaterad inom en så komplex sektor som livsmedelssektorn skulle dessutom kräva stora resurser. Eftersom livsmedelssektorn har många beroenden är det också oklart om ett insamlande av data i förväg kan ge en rättvisande bild om hoten mot och påverkan på varor högre upp i förädlingsledet.

Uppbyggnad av strategiska reserver

Livsmedelsverket avstyrker förslaget om uppbyggnad av strategiska reserver. För att skapa ett system med gemensam lagerhållning av kritiska varor inom EU krävs en mycket noggrann utredning och konsekvensbedömning. Inte minst måste det utredas hur ett sådant system förhåller sig till de enskilda medlemsstaternas krisberedskaps- och totalförsvarssystem. I Sverige skulle sådana strategiska reserver till exempel kunna påverkas av och påverka de fullmaktslagar som tillämpas under höjd beredskap.

Lista över förbjudna restriktioner

Livsmedelsverket avstyrker den lista över förbjudna nationella restriktioner som föreslås i artikel 17. De riskerar att stå i direkt strid med de fullmaktslagar som finns förberedda i Sverige för att tillämpas under höjd beredskap. Att införa åtgärder som riskerar att leda till att Sverige fullt ut inte kan tillämpa de författningar som förberetts för att skydda landet vid krigsfara och krig kan vara direkt skadligt för det svenska totalförsvaret.

2022-10-20

Dnr 2022/03650

Rekommendation för säkerställande av tillgång till krisrelevanta varor genom att främja utökningen eller omställningen av produktionslinjer eller genom att påskynda tillstånd
Livsmedelsverket tillstyrker förslaget förutsatt att kommissionen inte ska kunna tvinga medlemsstaten att genomföra några åtgärder eller att kommissionen eller medlemsstaten ska kunna tvinga näringsidkare att genomföra åtgärder.

Främjande av kommissionens offentliga upphandlingar av relevanta tjänster och varor
Livsmedelsverket anser att det är svårt att bedöma konsekvenserna av det föreslagna gemensamma upphandlingssystemet. För svensk livsmedelsförsörjning är det viktigt att sådana gemensamma upphandlingar inte påverkar landets egen beredskap, som i stort bygger på upphandlingar och förberedda avtal.

Vad avser förslaget att kommissionen ska ha mandat att köpa in varor för medlemsstaters räkning menar Livsmedelsverket att det är viktigt att det i så fall ska avse varor som omfattas av harmoniserade regler.

Åtgärder som en sista utväg i en kris

Riktade begäran om information från ekonomiska aktörer

Livsmedelsverket avstyrker alla föreslagna åtgärder inom krisinstrumentet om inhämtning av uppgifter från näringsidkare som innefattar tvång och kan medföra sanktioner för enskilda näringsidkare. Tvång och sanktioner riskerar att få långtgående marknadsmässiga konsekvenser och riskerar att verka direkt negativt inför och under en kris.

Livsmedelsverket instämmer i att information från näringsidkarna som producerar en kritisk vara eller tjänst är avgörande i en kris, men förespråkar incitament för företag att samarbeta istället för tvång och sanktioner.

Prioritetsklassade ordrar

Livsmedelsverket avstyrker förslaget att kommissionen kan be näringsidkare att godta prioritetsklassade ordrar. De argument som framförs ovan om tvingande och sanktionerad inhämtning av information gäller också vid tvingande och sanktionerade prioritetsklassade ordrar. Utöver det vill Livsmedelsverket betona att den svenska krisberedskapen och totalförsvaret bygger på upphandling och avtal och att ett system i vilket kommissionen kan prioritetsklassa ordrar riskerar att leda till förödande konsekvenser för den svenska beredskapen.

Eftersom livsmedelsförsörjningen är så komplex menar Livsmedelsverket att det finns en överhängande risk att prioritetsklassade ordrar skapar nya, oförutsedda, störningar som kan leda till brister på andra kritiska varor för livsmedelssektorn eller andra sektorer.

2022-10-20

Dnr 2022/03650

Livsmedelsverket reagerar också särskilt på den sanktion som tycks innebära att en begärd skriftlig förklaring från en näringsidkare som motsätter sig att prioritera en order ska kunna publiceras av kommissionen. Sanktionen ger intryck att vara en sådan form av skrämstaktik och skambeläggande som inte hör hemma i en rättsstat.

Påskyndade utsläppande på marknaden genom snabbare testning och godkännande

Livsmedelsverket tillstyrker förslaget att skapa en regulatorisk flexibilitet för att snabbt kunna hantera en kris genom omställningar i produktionen. Livsmedelsverket påpekar att det är centralt att avsteg från regler inom livsmedelssektorn hanteras i de forum där sådana ändringar vanligtvis behandlas. På så vis säkerställs att relevanta hänsyn inom området tas, till exempel avseende frågor inom livsmedelssäkerhet.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Annica Sohlström. I den slutliga handläggningen medverkade avdelningschef Mats Johansson. Föredragande var jurist Magdalena Frykstrand.

Annica Sohlström

Magdalena Frykstrand