

Enheten för handel och säkerhet
Kristina Olofsson

YTTRANDE
2025-11-17 Dnr 2025/01765-2

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Kommerskollegiums remissvar om kompletterande promemoria till betänkandet Livsmedelsberedskap för en ny tid (SOU 2024:8)

Er referens: LI2025/01546

Sammanfattning

Kommerskollegium tillstyrker att det kan behövas beredskapslager för att säkerställa tillgången till nödvändiga livsmedel i krig, krigsfara och vid brist till följd av utomordentliga händelser. Vi stödjer därför att en lag om beredskapslagring i livsmedelskedjan införs.

Vi är dock tveksamma till lagens breda varutäckning givet att uppbyggnaden av beredskapslager kan minska incitamenten för alternativa åtgärder för att hantera brist på livsmedel.

Det bör finnas skäl att överväga om 8 § som reglerar användningen av beredskapslager bör kompletteras med en möjlighet för regeringen att fatta beslut om användning av svenska beredskapslager för andra EU-länders eller Natoländers behov.

Kommerskollegium anser att konsekvensanalysen om förslagets förenlighet med EU-rätten är bristfällig. Vi saknar också en diskussion om förslagen i relation till olika EU-initiativ för stärkt krisberedskap på den inre marknaden.

1 Kommerskollegiums roll

Kommerskollegium ansvarar för frågor som rör utrikeshandel, EU:s inre marknad och EU:s handelspolitik. Kollegiets 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. Kommerskollegium är också sektorsansvarig myndighet för den nya beredskapssektorn Utrikeshandel.

Remissvaret inskränker sig till de delar av promemorian som vi bedömer omfattas av kollegiets ansvarsområde. Vi har därför inte kommenterat vissa aspekter av förslaget såsom säkerhetsåtgärder, separationsrätt, förstärkt borgenärsskydd och tystnadsplikt.

2 Kort om förslaget

I promemorian föreslås en ny lag om beredskapslagring i livsmedelskedjan som innebär att det ska finnas beredskapslager i Sverige av varor i livsmedelskedjan. Varorna ska ägas av staten. Lagren ska antingen hållas av en myndighet eller av enskilda lagerhållare som myndigheten ingår avtal med. Förslaget är ett alternativ till det förslag till lag om livsmedelsberedskap som lämnades i betänkandet Livsmedelsberedskap för en ny tid (SOU 2024:8). Syftet med beredskapslagringen ska vara att säkerställa tillgången till nödvändiga livsmedel i krig och krigsfara samt vid brist på livsmedel i samband med en utomordentlig händelse. Det alternativa förslaget i promemorian skiljer sig mot förslaget i betänkandet (SOU 2024:8) när det gäller bland annat att alla varor i livsmedelskedjan omfattas och inte bara varor inom jordbruksområdet samt att staten ska äga varorna som lagras.

3 Kommerskollegiums synpunkter

3.1 Beredskapslager för att säkerställa tillgången till nödvändiga livsmedel

Promemorian föreslår att det ska finnas beredskapslager av varor i livsmedelskedjan i Sverige för att säkerställa tillgången till nödvändiga livsmedel om Sverige är i krig eller krigsfara samt vid brist på livsmedel till följd av en utomordentlig händelse.

Kommerskollegium tillstyrker att det kan behövas beredskapslager för att stärka livsmedelsberedskapen i krig, krigsfara och till följd av utomordentliga händelser och noterar att arbete redan har inletts på området. Beredskapslager kan ge möjlighet att köpa tid för att ställa om produktion respektive återuppta eller ställa om handelsströmmar vid störda förhållanden. Vi ser positivt på att den föreslagna lagens syfte är avgränsat till att säkerställa tillgång till *nödvändiga* livsmedel.

Vi delar utredarens bedömning att beredskapslagring kan bidra till att underlätta omställning i krig, krigsfara eller vid utomordentliga händelser samtidigt som det inte skapar uthållighet att enbart beredskapslagra livsmedel. Det kan tydliggöras i lagen att beredskapslagrens funktion är att underlätta omställning till nya förhållanden och inte att säkerställa tillgången till nödvändiga livsmedel över längre tid. Kommerskollegium vill i detta sammanhang understryka utrikeshandelns och särskilt den inre marknadens centrala roll för en uthållig och robust livsmedelsförsörjning i Sverige. Inte minst är utrikeshandeln av avgörande betydelse om den inhemska livsmedelsproduktionen minskar till följd av krig, krigsfara eller en utomordentlig händelse.

Även om vi tillstyrker att en lag om beredskapslager för livsmedel införs har vi synpunkter på delar av förslaget. Vi vill också understryka att det vid utformningen av lagen är viktigt att ta höjd för det pågående arbete på krisberedskapsområdet inom EU, i synnerhet genomförandet av förordningen om krissituationer och resiliens på den inre marknaden (IMERA).

3.2 Alla typer av varor ska kunna beredskapslagras

Promemorian föreslår att alla typer av varor i livsmedelskedjan ska kunna beredskapslagras, från varor som förekommer i primärproduktionen (insatsvaror) till färdiga livsmedel. I betänkandet om en ny livsmedelsberedskap (SOU 2024:8) föreslogs enbart lagring av varor inom jordbruksområdet. Argumentet för en bredare varutäckning är ökad flexibilitet och möjlighet att täcka behov i såväl primärproduktionen som i leden efter fram till färdiga livsmedel.

Vi kan konstatera att förslaget öppnar upp för beredskapslagring av många olika varor i livsmedelskedjan. En fördel med detta kan vara flexibiliteten att tillgodose exempelvis olika behov i olika delar av landet. Vi ser dock också nackdelar med att utvidga beredskapslagringens potentiella varutäckning givet risken att beredskapslagring kan tränga undan andra åtgärder för att säkerställa tillgången till livsmedel. Dessutom kan den breda varuteckningen bidra till att det blir otydligt för företag vad som kan komma att lagras. Den möjliga varuomfattningen – varor i livsmedelskedjan – förefaller också bredare än vad syftet med lagstiftningen kräver, dvs. att säkerställa tillgång till *nödvändiga* livsmedel. Kommerskollegium anser mot bakgrund av risken för undanträngningseffekter av alternativa åtgärder att det är lämpligt att hålla beredskapslager enbart på de områden där så är nödvändigt. Vi är därför tveksamma till den breda formuleringen av den möjliga varuomfattningen i 2 § i förslaget till lag.

3.3 Regeringen ska besluta vilka varor som ska lagras varutäckning

Utredaren föreslår att regeringen ska besluta om vilka varor i livsmedelskedjan som ska beredskapslagras och i vilken mängd samt på vilka platser i landet beredskapslager ska finnas. Hur detaljerade besluten blir ska avgöras från fall till fall. Regeringen kan besluta att myndigheten som ska ansvara för lagerhållningen får avgöra vilka specifika varor som ska lagras. Enligt promemorian ska beredskapslagren byggas upp successivt under en längre tid.

Kommerskollegium tillstyrker förslaget att regeringen ska besluta om vilka varor som ska beredskapslagras. Det är dock viktigt att sådana beslut är baserade på gedigen analys från behöriga myndigheter av behov och konsekvenser av eventuell lagring. Därför är det positivt att utredaren lyfter fram att berörda beredskapsmyndigheter måste bidra med information och analys till regeringens beslutsunderlag samt att risken för marknadsstörningar ska beaktas vid bedömningar av vad som ska lagras. Ur Kommerskollegiums perspektiv är det viktigt att sådan analys också omfattar den inre marknadens bidrag till vår förmåga att hantera bristsituationer på livsmedelsområdet

samt risker för undanträngning av alternativa åtgärder för att säkerställa försörjningen. Även betydelsen av EU-initiativ för att stärka krisberedskapen och den inre marknadens motståndskraft i samband med allvarliga kriser bör vägas in, bland annat samarbetet inom den europeiska mekanismen för beredskap och insatser vid livsmedelsförsörjningskriser (EFSCM) och förordningen om krissituationer och resiliens på den inre marknaden (IMERA).

Vi delar utredarens bedömning att lagren bör byggas upp successivt för att begränsa eventuella marknadsstörningar i samband med inköp till lagren.

3.4 Lagerhållningen bör i första hand ske i ordinarie värdekedjor

Enligt promemorian ska beredskapslager hållas av den myndighet regeringen bestämmer. Lagret får också hållas av en enskild som myndigheten ingår avtal med.

Kommerskollegium välkomnar att lagerhållningen i första hand ska ske i ordinarie värdekedjor eftersom detta ger möjlighet att nyttja befintlig infrastruktur och underlättar omsättning och ersättning av lagrade varor med begränsad hållbarhet.

3.5 Regeringen ska besluta om användningen av beredskapslager

Utredaren föreslår att regeringen ska få besluta om ett beredskapslager ska användas och hur varorna i lagret ska fördelas.

Vi tillstyrker förslaget att regeringen ska få besluta om ett beredskapslager ska användas. Det kan dock vara relevant att överväga att inkludera en delegeringsmöjlighet så att ansvariga myndigheter under vissa omständigheter kan fatta sådana beslut.

Regeringen får enligt 8 § besluta om användning av beredskapslager när Sverige är i krig eller krigsfara eller när det är brist på livsmedel i Sverige till följd av krig, krigsfara eller annan utomordentlig händelse. Förslaget innehåller inte någon öppning för att svenska beredskapslager ska kunna användas för andra länders behov vid allvarliga bristsituationer i andra EU-länder eller Natoländer. Vi vill lyfta fram att det bör finnas skäl att överväga om 8 § bör kompletteras med en möjlighet för regeringen att fatta beslut om solidarisk användning av svenska beredskapslager. Detta är relevant givet utvecklingen inom EU med ett ökat fokus på krisberedskap och samarbete på beredskapsområdet. Exempelvis innehåller IMERA en artikel (34) som talar om solidaritet och samordnad distribution av krisnödvändiga varor för att avhjälpa en krissituation på den inre marknaden. Även om solidaritetsklausulen i IMERA inte är tvingande bedömer vi att regeringens befogenhet att bestämma om hur lagren ska användas kan behöva ta höjd för behov inom EU om ett krisläge utlysts under IMERA.

Vad gäller fördelningen av varorna i lagret bedömer vi att metoden för fördelning kan ha betydelse för eventuell marknadspåverkan av användningen av beredskapslagret.

Det finns därför skäl att som en förberedande åtgärd analysera olika metoder för att fördela lagrade varor.

Det är värt att notera att IMERA har bestämmelser som kan ha betydelse för hur beredskapslagrade varor får användas av de företag som får tilldelning från lagren. Detta kan bli aktuellt i de fall varorna har identifierats som krisnödvändiga. Enligt artikel 21 i IMERA, den s.k. svarta listan, ska medlemsstaterna i ett krisläge avhålla sig ifrån att förbjuda eller begränsa unionsintern varuexport eller vidta åtgärder med motsvarande verkan om det skulle leda till störningar av leveranskedjor för krisnödvändiga varor eller en brist av sådana varor. Begränsningar av unionsintern export ska alltså i ett krisläge bedömas utifrån harmoniseringsbestämmelserna i IMERA och inte mot bakgrund av EUF-fördraget eller annan unionsrätt.

3.6 Varor i beredskapslagren ska vara statlig egendom

Promemorian föreslår att de varor som beredskapslagras ska ägas av staten för att staten ska ha full dispositionsrätt. Avtal med lagerhållare ska innehålla en skyldighet att omsätta varorna för statens räkning i de fall lagerhållningen avser varor som kan förfaras. Kommerskollegium tillstyrker förslaget att varorna ska vara statlig egendom.

3.7 Enskilda lagerhållare ska kunna åläggas att lämna uppgifter om lagren

Enligt promemorian ska regeringen eller den berörda myndigheten ges bemyndigande att meddela föreskrifter om skyldighet för enskilda lagerhållare att lämna uppgifter om lagren till den ansvariga myndigheten.

Kommerskollegium har inget att invända mot förslaget om uppgiftsskyldigheter. Vi vill dock uppmärksamma att enskilda lagerhållare på sikt även kan behöva förhålla sig till bestämmelser om att tillhandahålla information i IMERA. Enligt artikel 27 i IMERA har EU-kommissionen möjlighet att i ett krisläge uppmana relevanta ekonomiska aktörer att på frivillig basis tillhandahålla specifik information om bland annat befintliga lager av krisnödvändiga varor. Det gäller förutsatt att det föreligger en allvarlig brist på sådana varor, att informationen är absolut nödvändig för bedömning av andra åtgärder enligt IMERA samt att kommissionen inte kan få tag på informationen från andra källor.

4 Konsekvensanalysen

Kommerskollegium anser att konsekvensanalysen om förslagets förenlighet med EU-rätten är bristfällig. I promemorian konstateras att förslagen bedöms vara förenliga med EU-rätten utan att detta motiveras. Vi anser också att det är anmärkningsvärt att det inte förs en diskussion om hur förslagen förhåller sig till viktiga EU-initiativ när det gäller krisberedskap. Vi vill här särskilt lyfta fram förordningen om krissituationer och resiliens på den inre marknaden, IMERA, som kan ha betydelse för bland annat förutsättningarna för användning av beredskapslagrade varor i ett krisläge. Det gäller

för de varor som enligt IMERA definieras som krisnödvändiga, vilket avgörs från fall-till-fall. Vi vill framhålla att en bedömning av förslaget till lag om beredskapslagring bör göras i relation till IMERA som ska börja tillämpas i maj 2026. Vidare kan samarbetet inom den europeiska mekanismen för beredskap och insatser vid livsmedelsförsörjningskriser (EFSCM) vara relevant att beakta.

Kommerskollegium noterar att risken för undanträngning av alternativa åtgärder för att säkerställa livsmedelsförsörjningen nämns i konsekvensanalysen, vilket är bra eftersom detta kan vara ett problem med lagerhållning. När det gäller förslagets konsekvenser för företag saknar vi dock en diskussion om risken för konkurrenssnedvridningar om vissa företag inte får någon eller bara liten tillgång till varorna från beredskapslagren. Vad gäller konsekvenser för det allmänna står det i konsekvensanalysen att kostnaderna kommer att vara som högst när lagren byggs upp samtidigt som såväl myndigheternas arbete som själva lagerhållningen ”kommer att behöva hanteras inom givna ekonomiska ramar”. Det är inte tydligt för oss vad som avses med givna ekonomiska ramar i detta sammanhang.

5 Anmälningsskyldighet enligt regelverk på handelsområdet

Kommerskollegium bedömer inte att de regelförändringar som föreslås är anmälningspliktiga enligt EU:s tjänstedirektiv (direktiv 2006/123/EG) eller anmälningsdirektiv (direktiv 2015/1535/EU).

Ärendet har avgjorts av enhetschefen Pernilla Trägårdh i närvaro av ämnesrådet Kristina Olofsson, föredragande. I den slutliga handläggningen har även deltagit utredarna Kristoffer Darin-Mattsson, Mia Salborn Hodgson, Jasmin Saleh och Malin Gisslén.

Pernilla Trägårdh

Kristina Olofsson