

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
li.remissvar@regeringskansliet.se
li.rs.l.remissar@regeringskansliet.se

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

Inledning

Upphandlingsmyndigheten har det samlade ansvaret för att utveckla, förvalta och stödja den offentliga upphandlingen. Myndigheten har idag ingen instruktionsenlig uppgift att ge stöd kring beredskapsaspekter i de offentliga inköpen, men såväl myndigheten som en rad utredningar och remissinstanser har över tid pekat på ett ökat behov av stöd kring sådana aspekter i upphandlingar.

Upphandlingsmyndigheten lämnade i maj 2024 sitt remissvar över betänkandet *Livsmedelsberedskap för en ny tid* (SOU 2024:8). Nu aktuellt remissvar bör läsas mot bakgrund av de synpunkter som myndigheten förde fram i det tidigare remissvaret. Upphandlingsmyndigheten vill särskilt framhålla att den nu remitterade promemorian liksom SOU 2024:8 väcker en rad frågor kring bland annat sektorsövergripande beroenden för att kunna upprätthålla livsmedelsförsörjningen samt gränsdragningen mot kommuners och regioners ansvar för måltidstjänster. Vidare har Upphandlingsmyndigheten återkommande påpekat att det omfattande utredningsarbetet som avser beredskapsfrågor försvårar förståelsen av olika förslag och hur dessa förhåller sig till andra förslag, liksom till pågående och kommande lagstiftningsarbete. Dessa utmaningar har belysts av Upphandlingsmyndigheten liksom andra remissinstanser i remissvaren över SOU 2024:8 varför de inte utvecklas i detta sammanhang.

Ert datum:
2025-09-16Datum:
2025-11-14Er ref:
L12025/01546Diarienummer:
UHM-2025-0322

Övergripande synpunkter

I Upphandlingsmyndighetens remissvar över SOU 2024:8 anförde myndigheten bland annat att en ny sektorsreglering för livsmedelsberedskapen, tillsammans med fullmaktslagarna och övriga befintliga regelverk, riskerar att skapa ett svåröverskådligt lapptäcke av regleringar.

Upphandlingsmyndigheten anser att ovanstående övergripande synpunkt alltjämt är giltig avseende nu remitterat lagförslag. Risker med en omfattande och sektorsspecifik reglering kan emellertid enligt Upphandlingsmyndighetens uppfattning i någon mening motverkas genom att tillkommande sådana regleringar utgår från samma grundläggande utgångspunkter och ges en likartad utformning i övrigt. Sammanfattningsvis bör sådana regelverk syfta till en sömlös och sammanhållen reglering som bygger på de principer som bär upp Sveriges krisberedskap.

Vidare så har det nu remitterade lagförslaget getts ett tillämpningsområde och en lagteknisk utformning som ligger i linje med en rad av Upphandlingsmyndighetens synpunkter på lagförslaget i SOU 2024:8. Till exempel så synes Upphandlingsmyndighetens synpunkter vad gäller avfattningen av syftesbestämmelsen i den nu föreslagna lagen överensstämma med myndighetens synpunkter i tidigare remissvar. Vidare har lagen avgränsats till att i princip reglera inrättandet och användningen av beredskapslager för varor i livsmedelskedjan inom livsmedelssektorn, och bemyndigandet att meddela föreskrifter har begränsats till detta syfte.

Synpunkter på särskilda avsnitt

I detta avsnitt lämnar Upphandlingsmyndigheten synpunkter på vissa av övervägandena och förslagen i promemorian.

Uppgiftsskyldighet genom författning och avtal

I promemorian föreslås att 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 (s. 18 samt 6 § i promemorians förslag till lag om beredskapslager i livsmedelskedjan). Vidare görs bedömningen att den ansvariga myndighetens möjligheter att följa upp att avtal med enskilda lagerhållare bör säkerställas genom att myndigheten i avtalen ges rätt att få upplysningar om lagren och tillträde till de utrymmen där lagren hålls (s. 20).

Upphandlingsmyndigheten anser att utformningen av lagförslaget är mer förenligt med regeringsformens bestämmelser om vilka föreskrifter som ska meddelas genom lag (8 kap. 2 § RF) än motsvarande författningsförslag i SOU 2024:8. Bemyndigandet har även getts en räckvidd som bättre överensstämmer med tillämpningsområdet för den aktuella lagen samt även i övrigt getts en mer ändamålsenlig lagteknisk utformning.

Ert datum:
2025-09-16Datum:
2025-11-14Er ref:
L12025/01546Diarienummer:
UHM-2025-0322

Upphandlingsmyndigheten konstaterar emellertid att författningsförslaget och bedömningen i fråga om utformning av avtal synes överlappande i så måtto att båda syftar till att skapa en uppgiftsskyldighet för enskilda näringsidkare gentemot den ansvariga myndigheten. Såsom Upphandlingsmyndigheten anförde i remissvaret över SOU 2024:8 bör det göras en åtskillnad mellan skyldigheter som formuleras som civilrättsliga villkor i avtal, eller om skyldigheten i stället åläggs genom offentligrättslig reglering. Frågan synes i och för sig vara föremål för överväganden i promemorian (s. 21), men dessa resonemang till trots så synes författningsförslaget innebära risk för en överlappande reglering i detta avseende. Enligt Upphandlingsmyndighetens uppfattning kan det i den fortsatta beredningen behöva klargöras vad den föreslagna författningsreglerade uppgiftsskyldigheten omfattar, och vilka uppgifter som myndigheten i stället kan behöva reglera i de avtal som den ingår med enskilda lagerhållare.

Förslagens förenlighet med EU-rätten

I promemorians konsekvensanalys görs bedömningen att förslagen är förenliga med EU-rätten (s. 28).

Upphandlingsmyndigheten har ingen invändning mot bedömningen. Samtidigt kommer beredskapslagringens förenlighet med unionsrätten i praktiken att vara beroende av utformningen av de upphandlingar som den ansvariga myndigheten förutsätts genomföra (se avsnitt 5 i promemorian). Upphandlingsmyndigheten konstaterar att beredskapsfrågor som involverar näringslivet återkommande väcker frågor om olika åtgärders förenlighet med unionsrätten, särskilt upphandlings- och statsstödsreglerna. Det är även sannolikt att så blir fallet avseende de upphandlingar som den ansvarige myndigheten förväntas genomföra utifrån förslagen i SOU 2024:8 liksom nu remitterade promemoria. Detta kan i sin tur medföra ett ökat behov av stöd kring beredskapsaspekter i upphandling (se nästföljande avsnitt).

Behov av stöd kring beredskapsaspekter i upphandling

Utredningen om en ny livsmedelsberedskap ansåg bland annat att Jordbruksverkets upphandlingar bör ske i samråd med Upphandlingsmyndigheten.

Upphandlingsmyndigheten konstaterade i sitt remissvar att myndighetens generella uppdrag inom beredskapsområdet borde klargöras innan det skapas mer detaljerade uppgifter eller förväntningar på myndigheten.

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att samhällsutvecklingen liksom en rad därefter beslutade betänkandet och regeringsuppdrag knappast innebär att betydelsen av att myndigheten ges ett sådant uppdrag har avtagit. Även nu remitterad promemoria visar på betydelsen av utformningen av upphandlingar och avtal. I promemorian anges bland annat att 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 (s. 12). Vidare anges att en enskild lagerhållares skyldighet att vidta säkerhetsåtgärder för att skydda ett lager kan regleras i avtalet med den ansvariga myndigheten (s. 18). Det framhålls även att

Ert datum:
2025-09-16Datum:
2025-11-14Er ref:
L12025/01546Diarienummer:
UHM-2025-0322

lagring i ordinarie värdekedjor ställer höga krav på att de avtal som ingås med företagen är noggrant utformade och innehåller de villkor som krävs för att syftet med lagerhållningen ska kunna uppnås (s. 20).

Enligt Upphandlingsmyndighetens uppfattning skulle en instruktionsenlig uppgift för Upphandlingsmyndigheten även underlätta för offentliga sektor och näringslivet att ta till vara och sprida erfarenheter från faktiskt genomförda förmågehöjande åtgärder, såsom den beredskapslagring inom livsmedelssektorn som omfattas av nu remitterad promemoria.

Upphandlingsmyndigheten har inga synpunkter på promemorian i övrigt. Myndigheten vill likväl avslutningsvis framhålla att avsnittet i promemorian om tystnadsplikt är välskrivet och genomarbetat.

Generaldirektör Anja Clausin har beslutat i detta ärende. Seniora juristen Henrik Grönberg har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har även chefsjuristen Helene Molander och avdelningschefen Sofia Mårtensson deltagit.

Anja Clausin

Henrik Grönberg