

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
li.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia:
li.dl@regeringskansliet.se

Livsmedelsberedskap för en ny tid (SOU 2024:8)

1. Sammanfattning

Den offentliga upphandlingen i Sverige uppgår uppskattningsvis till 879 miljarder per år, varav upphandlingen av livsmedel utgörs av ca 12–13 miljarder.

Upphandlingsmyndigheten betonar vikten av att upphandlande organisationer beaktar krisberedskapsaspekter i det reguljära inköpsarbetet, och konstaterar att det är främst på detta sätt som den offentliga upphandlingen kan fungera som styrmedel avseende försörjningsberedskapen och stimulera innovation i näringslivet.

Upphandlingsmyndigheten anser att det är beklagligt att utredningsarbetet avseende kris- och försörjningsberedskapsrelaterade frågor inte kännetecknas av större sammanhållning och överskådlighet. Myndigheten framhåller även att en ny sektorsreglering tillsammans med fullmaktslagarna och övriga befintliga regelverk som avser samhällets krisberedskap riskerar att skapa ett svåröverskådligt lapptäcke av regleringar. Det är också tydligt att många av bestämmelserna i lagförslaget antingen överlappar bestämmelser i andra regelverk eller är allmänt avfattade. Andra bestämmelser utgörs endast av bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter. Vidare framhåller utredningen att upprätthållandet av den inre marknaden är av central betydelse för livsmedelsförsörjningen, men Upphandlingsmyndigheten konstaterar att betänkandet inte innehåller några egentliga överväganden eller förslag kring hur detta kan och bör ske.

Upphandlingsmyndigheten tillstyrker att livsmedelsberedskapen inte begränsas till höjd beredskap utan även omfattar andra situationer. Myndigheten ifrågasätter dock om det är möjligt och lämpligt att ange specifika mål för just livsmedelsberedskapen, särskilt som produktion och distribution av livsmedel är beroende av en mängd varor och tjänster inom andra sektorer. Det måste även säkerställas att samtliga aktörer som är involverade i livsmedelsberedskapen arbetar utifrån samma målsättning. Vad gäller målets betydelse för offentliga måltidstjänster framhåller Upphandlingsmyndigheten

att avsaknaden av tydliga mål utgör en begränsning och anser att det hade varit värdefullt om utredningen hade resonerat närmare kring innebörden av målet för olika aktörer.

Vad gäller den närmare avfattningen av lagförslaget har Upphandlingsmyndigheten synpunkter på utredningens exempel på lämpliga åtgärder för att upprätthålla tillgången till nödvändiga livsmedel. Vidare tycks den föreslagna utformningen av lagen medföra att bemyndigandet att meddela föreskrifter (behov av energi och näring) är vidare än den föreslagna lagens tillämpningsområde (behov av energi). Vad gäller bemyndigandet att meddela föreskrifter avseende begreppet "allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen" så anser Upphandlingsmyndigheten att räckvidden av bemyndigandet är oklart, och det kan även ifrågasättas om sådana störningar överhuvudtaget låter sig definieras. Vidare kommer samverkan givetvis att utgöra en hörnsten i arbetet med att stärka Sveriges krisberedskap, men myndigheten ifrågasätter behovet av en särskild reglering som avser livsmedelsberedskapen.

Upphandlingsmyndigheten anser att det är viktigt att kommuners ansvar för krisberedskapen tydliggörs, men konstaterar att den föreslagna regleringen i delar synes gå på tvärs mot ansvarsprincipen. Vad gäller åliggandet att vidta åtgärder för att upprätthålla tillgången till livsmedel framstår därtill formuleringen som mycket vid och kan skapa oberättigade och varierande förväntningar på kommuners förmåga.

Upphandlingsmyndigheten tillstyrker förslaget om beredskapslagring och instämmer överlag i utredningens bedömningar i denna del. Samtidigt ligger det något av en motsättning i att framhålla fördelarna med lagring i ordinarie värdekedjor och föreslå att det inrättas beredskapslager som inte kommer bygga på livsmedelsförsörjningens ordinarie värdekedjor. Vad gäller utredningens förslag att Jordbruksverkets upphandlingar bör ske i samråd med Upphandlingsmyndigheten bör framhållas att Upphandlingsmyndigheten idag inte har något särskilt uppdrag avseende försörjnings- eller krisberedskap, och att myndighetens generella uppdrag inom området bör klargöras innan det skapas mer detaljerade uppgifter eller förväntningar.

Vad gäller förslaget att Jordbruksverket ska få meddela de föreskrifter som behövs för att varor som krävs för framställning av nödvändiga livsmedel ska kunna lagras anser Upphandlingsmyndigheten att det är oklart vilka bestämmelser som sådana föreskrifter är tänkta att innehålla och vilka aktörer de ska rikta sig till. Det är av även av vikt att det är tydligt om de krav som Jordbruksverket anser nödvändiga formuleras som civilrättsliga villkor eller i form av offentligrättslig reglering. Upphandlingsmyndigheten vill även framhålla att det finns fler bestämmelser om sekretess som kan aktualiseras i Jordbruksverkets upphandlingsverksamhet än de som utredningen nämner.

Vad slutligen gäller utredningens överväganden och förslag i fråga om finansiering anser Upphandlingsmyndigheten att utredningens förslag förutsätta kommunala åtgärder som inte ryms inom kommuners ansvar i normalfallet, vilket aktualiserar behovet av ytterligare finansiering.

2. Inledning

Den offentliga upphandlingen idag uppgår till uppskattningsvis 879 miljarder eller cirka 18 procent av Sveriges bruttonationalprodukt (2021). Drygt 1000 upphandlande organisationer annonserade under 2022 över 17 000 upphandlingar. Kommuner och regioner genomförde ungefär 80 procent av alla annonserade upphandlingar. Omfattningen av den offentliga upphandlingen av livsmedel och måltidstjänster beräknas av Upphandlingsmyndigheten till 12–13 miljarder sek per år baserat på leverantörsutbetalningar. Sedan våren 2022 finns det även offentlig statistik över kommunernas livsmedelsinköp tillgänglig genom SILO-databasen via ett pilotprojekt mellan Landsbygdsprogrammets MATtanken och statistikenheten på Jordbruksverket. Enligt databasen uppgick värdet av livsmedelsinköpen avseende 268 kommuner till 7 785 miljoner kronor för år 2023.¹ I den statistiken ingår inte livsmedelsinköp från regioner, Forsvarsmakten, Kriminalvården eller övriga statliga myndigheter och bolag.

Upphandlingsmyndigheten har det samlade ansvaret för att utveckla, förvalta och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande organisationer. Myndigheten har under lång tid arbetat med stöd kring inköpsprocessen för livsmedel riktat både mot upphandlande organisationer och leverantörer. Myndighetens mest använda stöd inom livsmedel utgörs av hållbarhetskriterierna inom 13 produktgrupper som ger stöd till organisationer som vill göra mer hållbara inköp av livsmedel. Det kan handla om att ställa krav på ett gott djurskydd, minskad användning av kemikalier, klimatanpassning av jordbruket, ökad biologisk mångfald och sociala villkor i produktionen. Det kan även nämnas att Livsmedelsverket i sin *Beredskapshandbok för offentliga måltider* beskriver hur man kan få med ett beredskapsperspektiv i upphandlingar.

Upphandlingsmyndigheten har inget uttryckligt uppdrag som avser krisberedskap, försörjningsberedskap och civilt försvar. Myndigheten har emellertid tagit fram stöd om upphandling till samhällsviktig verksamhet, hur man integrerar krisberedskapsaspekter i offentliga kontrakt, om säkerhetsskyddad upphandling samt om sanktionerna mot Ryssland. Upphandlingsmyndigheten genomför återkommande enkätundersökningar kring utvecklingen inom upphandlingsområdet. I den undersökning som genomfördes hösten 2022 ställde myndigheten för första gången frågor till de upphandlande organisationerna om de anser att de har en god beredskap för hur offentliga inköp ska ske i krissituationer.² Utfallet kan i korthet beskrivas som att endast omkring 20 procent av de upphandlande organisationerna ansåg att så var fallet (avsnitt 4.4 i rapporten). Detta talar enligt Upphandlingsmyndigheten för att beredskapsperspektivet behöver lyftas fram i inköpsprocessen men även att det behövs större förståelse för betydelsen av de offentliga inköpen för att utveckla samhällets försörjningsberedskap.

¹ [Statistik över inköp av livsmedel i offentlig sektor \(SILO version 2023:1\) \(mattanken.se\)](https://mattanken.se)

² Resultatet bygger alltså på en självskattning och publicerades i Nationella upphandlingsrapporten 2023.

3. Övergripande synpunkter

3.1 Beredskapsaspekter i det reguljära inköpsarbetet

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att det finns flera olika sätt att säkerställa leveranser av kritiska nyttigheter från näringslivet i händelse av kris och ytterst krig: genom förfogande med stöd av fullmaktslagarna, genom inrättande av särskilda funktioner för inköp i krissituationer, genom åtgärder som underlättar för företag att ställa om sin produktion, med flera. Utgångspunkten för att säkerställa dessa leveranser bör emellertid vara att krisberedskapsaspekter genom en avtalsbaserad beredskap integreras i offentlig sektors reguljära inköpsaktiviteter. En sådan utgångspunkt överensstämmer med de principer som bär upp Sveriges krisberedskap och innebär sannolikt lägre kostnader än andra metoder. Detta innebär också att försörjningsberedskapen kan byggas på företagets grundläggande drivkraft, nämligen att kunna sälja sina varor och tjänster på marknaden. Det är främst på detta sätt som den offentliga upphandlingen kan fungera som styrmedel avseende försörjningsberedskapen (s. 141–142), men även stimulera innovation i näringslivet (s. 165).

Det bör understrykas att vikten av att beredskapsperspektivet integreras i inköpsprocessen inte är begränsad till kravställning och konkurrensutsättningen i enskilda upphandlingar. Det behövs även en tydlig ansvars- och rollfördelning mellan de offentliga aktörer som arbetar med inköp. Upphandlingsmyndigheten konstaterar i och för sig att offentlig sektors upphandling av livsmedel och måltidstjänster utgör en liten del av den totala omsättningen av sådana varor och tjänster i Sverige. Samtidigt tillhandahåller offentlig sektor ungefär tre miljoner måltider varje dag – i stor utsträckning till människor i utsatt ställning såsom gamla, sjuka och funktionshindrade (se avsnitt 13.2 i betänkandet). Mot denna bakgrund är det därför av vikt att även robustheten i dessa leveranser tryggas, vilket för övrigt även är utredningens bedömning (se avsnitt 4.1.2 nedan). Det är därför även av vikt att robustheten i det finansiella systemet tryggas, eftersom även tillfälliga störningar i betalningsströmmar kan få stora konsekvenser för särskilt små företags möjligheter att upprätthålla sina leveranser (vilket även framhålls av utredningen, se avsnitt 7.6, s. 109–110).

3.2 Utredningsarbetet avseende beredskapsrelaterade frågor

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att det i spåren av pandemin, det försämrade säkerhetsläget men även det ökande behovet av klimatanpassning för närvarande pågår en mängd relaterade utredningar inom kommittéväsendet. Därtill kan fogas en rad avslutade utredningar samt ett stort antal regeringsuppdrag till olika myndigheter. Det omfattande utredningsarbetet försvårar förståelsen av denna utrednings uppdrag och förslag och hur dessa förhåller sig till andra förslag, liksom till pågående och kommande lagstiftningsarbete. Detta eftersom såväl förutsättningarna för, som innebörden och konsekvenserna av, vissa av utredningens förslag är beroende av om och när andra förslag kommer att genomföras. Vad gäller livsmedelsområdet kan till exempel nämnas Statskontorets rapport *En stärkt livsmedelsberedskap i kommuner*

och regioner,³ departementspromemorian *En säkrare tillgång till vattenreningskemikalier* (Ds 2023:9), ett antal uppdrag till Livsmedelsverket samt den pågående översynen av kommuners och regioners grundläggande ansvar inför och under fredstida kriser och höjd beredskap.⁴ Upphandlingsmyndigheten anser att det är beklagligt att utredningsarbetet inom området inte kännetecknas av större sammanhållning och överskådlighet. Samtidigt anser Upphandlingsmyndigheten att det lovvärt att denna utredning synes ha eftersträvat att beakta och komplettera tidigare utredningars överväganden och förslag.

Att arbetet med att stärka vår försörjningsberedskap präglas av en avsaknad av överskådlighet exemplifieras även genom vissa av utredningens bedömningar och förslag: utredningen konstaterar till exempel att livsmedelsbutikerna är den samhällsviktiga verksamhet inom livsmedelsförsörjningen som möjliggör att befolkningen kan införskaffa livsmedel (s. 235). Samtidigt bedömer utredningen att Livsmedelsverket bör få i uppdrag att kartlägga livsmedelsbutikernas förmåga att motstå allvarliga störningar (s. 237). Dessutom bedömer utredningen att Livsmedelsverket bör få i uppdrag att utreda förutsättningarna för ett investeringsstöd i syfte att stärka motståndskraften hos företag inom livsmedelstillverkning och livsmedelsdistribution (avsnitt 15.5). Upphandlingsmyndigheten konstaterar att givet utredningens övergripande uppdrag så är det beklagligt att utredningen inte kunnat genomföra sådana analyser inom ramen för det egna utredningsarbetet. Detta eftersom viktiga analyser skjuts på framtiden samtidigt som resultatet av dem sannolikt påverkar vilka åtgärder i övrigt som behöver vidtas för att stärka Sveriges livsmedelsberedskap. Inom det aktuella området kompliceras detta ytterligare av att statens ansvar för livsmedelsförsörjningen idag är oklart givet att den i praktiken upprätthålls av näringslivet och inte av offentliga aktörer. En konsekvens av ovanstående är även att betänkandet sannolikt inte bidrar till att klargöra förväntningarna på näringslivet för att upprätthålla livsmedelsberedskapen.

3.3 Ändamålsenligheten med en ny sektorspecifik beredskapslag

Utredningen föreslår en ny lag om livsmedelsberedskap.

Upphandlingsmyndigheten vill framhålla att en ny sektorsreglering, som dessutom kan antas komma att kompletteras med andra liknande regelverk under kommande år, riskerar att tillsammans med fullmaktslagarna och övriga befintliga regelverk som avser samhällets krisberedskap skapa ett svåröverskådligt lapptäcke av regleringar. Det är också tydligt att många av bestämmelserna i lagförslaget antingen överlappar bestämmelser i andra regelverk eller är så allmänt avfattade att det kan ifrågasättas om de överhuvudtaget kan förväntas medföra någon utveckling eller förändring. Andra bestämmelser är bemyndiganden, med följd att det faktiska innehållet i lagen (och förordningen) i stor utsträckning förväntas fastställas genom myndighetsföreskrifter. Naturligtvis måste hänsyn tas till de särskilda förutsättningar som gäller inom olika branscher och samhällssektorer. Samtidigt bör regelverken bygga på

³ Statskontoret, *En stärkt livsmedelsberedskap i kommuner och regioner*, rapport 2023:15.

⁴ Dir. 2023:51.

gemensamma utgångspunkter och principer, och syfta till en sömlös och sammanhållen reglering som bygger på de principer som bär upp Sveriges krisberedskap. Det framgår till exempel av betänkandet att livsmedelsberedskapen förutsätter tillgång till en rad tjänster och varor: elförsörjning, drivmedel, transporter, reservdelar med mera (se till exempel s. 81, 209–211 och 224–230). Sådana ”beredskapssektoröverskridande” beroenden är sannolikt huvudregeln inom många områden, och visar tydligt på vikten av gemensamma och sammanhängande utgångspunkter och regleringar. Denna synpunkt påverkar även andra förslag från utredningen, såsom inrättandet av en ny funktion för att tidigt upptäcka hot mot livsmedelsförsörjningen. Detta eftersom hoten kan vara indirekta i den mening att ett hot och störningar kan uppkomma i andra samhällssektorer (till exempel elförsörjningen) men få betydelse för Sveriges livsmedelsproduktion och -beredskap.

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att det har legat utanför det uppdrag som resulterat i detta betänkande att föreslå en mer generell reglering. I det fortsatta lagstiftningsarbetet bör det likväl beaktas att regleringen avseende livsmedelsberedskapen måste byggas på samma principer och utgångspunkter som Sveriges försörjningsberedskap i övrigt. Detta inte minst som det pågår en rad andra utredningar inom området som kan påverka såväl den övergripande inriktningen som lagtekniska utformningen av denna utrednings förslag. En följd är att fortsatta sektorspecifika lagstiftningsaktiviteter sannolikt bör anstå intill dess att mer grundläggande aspekter ifråga om bland annat kommuners ansvar och förutsättningar klagörs.

3.4 Den inre marknaden och utvecklingen inom EU

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att det även inom EU pågår ett omfattande arbete med att utveckla krisberedskapen och försörjningstryggheten. Mot denna bakgrund är det även av vikt att sådana nationella åtgärder och aktiviteter samordnas med liknande arbete inom unionen, inklusive den vidare beredningen av förslagen i detta betänkande. Utredningen framhåller återkommande att upprätthållandet av den inre marknaden är av central betydelse för livsmedelsförsörjningen i EU (s. 150, 167, 173 och 224). Samtidigt innehåller betänkandet inga överväganden eller förslag kring hur detta kan och bör ske – generellt eller specifikt inom livsmedelsområdet. Upphandlingsmyndigheten konstaterar att detta sannolikt kan hänföras till att utredningen har haft ett uppdrag som endast avser en utpekad sektor. Enligt Upphandlingsmyndighetens uppfattning är det av vikt att utvecklingen av försörjningsberedskapen inom EU beaktas när Sveriges nationella beredskap stärks. Detta gäller även de krav som följer av vårt medlemskap i Nato.

4. Synpunkter på vissa avsnitt

4.1 Mål för livsmedelsberedskapen (avsnitt 12)

4.1.1 Utredningens förslag till mål för livsmedelsberedskapen

Utredningen föreslår att målet för livsmedelsberedskap ska vara att säkerställa att hela befolkningen över tid har tillgång till nödvändiga livsmedel vid en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen (s. 168). Vidare anför utredningen att livsmedelsberedskapen avser hela hotskalan, inklusive fredstida krissituationer (s. 169).

Upphandlingsmyndigheten tillstyrker att livsmedelsberedskapen inte begränsas till höjd beredskap eller liknande utan även innefattar hot som till exempel effekter av klimatförändringar, smittsamma sjukdomar och radioaktiva utsläpp (s. 171). Upphandlingsmyndigheten ifrågasätter dock om det är möjligt och lämpligt att ange specifika mål för just livsmedelsberedskapen. Detta särskilt som det med tydlighet framgår av betänkandet att produktion och distribution av livsmedel är beroende av en mängd varor och tjänster inom andra sektorer (se avsnitt 3.3). I vilket fall bör målsättningen vara att livsmedelsproduktion- och distribution ska vara såväl uthållig som hållbar över tid.

Upphandlingsmyndigheten konstaterar vidare att utredningens lagförslag utgår från begreppet *allvarlig störning* och *en överhängande risk för en allvarlig störning* i livsmedelsförsörjningen (s. 168). Utredningen anför vidare att livsmedelsberedskapen bedrivs av ett stort antal aktörer, bland annat myndigheter, kommuner och regioner samt enskilda, företag och civilsamhället (s. 169). Upphandlingsmyndigheten konstaterar att formuleringarna överensstämmer med utformningen av lagen om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (se s. 174). Myndigheten konstaterar också att formuleringen inte används i de lagar och förordningar som reglerar de statliga myndigheternas krisberedskapsarbete eller näringsidkares och arbetsmarknadsorganisationer skyldighet att delta i totalförsvarsplaneringen. Just eftersom livsmedelsberedskapen berör fler samhällsaktörer än kommunerna måste det säkerställas att samtliga aktörer arbetar utifrån samma målsättning, inte minst (som redan nämnts) eftersom livsmedelssektorn är tydligt beroende av andra sektorer.

4.1.2 Målets betydelse för offentliga måltidstjänster (avsnitt 13.2)

Utredningen har bedömt att det inte bör införas specifika bestämmelser som anger en minimiperiod för hur länge en aktör ska ha beredskap för att upprätthålla sin måltidsverksamhet (s. 188).

Upphandlingsmyndigheten vill framhålla att Försörjningsberedskapsutredningen har betonat att avsaknaden av tydliga mål utgör en begränsning i planeringen av försörjningsrelaterade störningar.⁵ Upphandlingsmyndigheten instämmer i detta och

⁵ SOU 2023:50 s. 88.

anser att det hade varit värdefullt om utredningen hade resonerat närmare kring innebörden av målet för olika aktörer: hur länge – och med vilken ambitionsnivå – förväntas till exempel en kommun kunna upprätthålla sina måltidstjänster till äldre på särskilda boenden utan att påräkna stöd från statliga beredskapslager? Inte heller berörs det faktum att sådana måltidstjänster i viss utsträckning tillhandahålls av privata aktörer. En tydlighet i sådana frågor skulle bland annat underlätta för upphandlande organisationers planering och kravställning i upphandlingar – såväl i upphandlingar av måltidstjänster som av verksamhet som tillhandahålls direkt till medborgarna. Utredningen anför till exempel att beredskapslager kan fungera som en buffert och vara ett sätt att initialt köpa tid under störningar i försörjningskedjor (s. 173). Upphandlingsmyndigheten konstaterar att detsamma kan sägas om offentliga aktörer i den ordinarie inköpsverksamhet förväntas – och ges förutsättningar och finansiering – att bygga upp en robusthet som medför att sådana beredskapslager inte alls eller i mindre utsträckning behöver utnyttjas i händelse av en allvarlig störning. Sådana lösningar skapar utrymme för lokala anpassningar och möjliggör utnyttjande av befintlig kompetens, logistik och affärsrelationer med mera i fråga om inköp och upphandling (se avsnitt 3.1). I avsaknad av tydligare och konkretare målsättningar och förväntningar på olika samhällsaktörer riskerar utvecklingen av vår försörjningsberedskap att stanna vid vagt formulerade utgångspunkter och goda intentioner. Som Upphandlingsmyndigheten anført ovan riskerar detta även att leda till ett svåröverskådligt lapptäckte av sektorsregleringar.

4.1.3 Synpunkter på den närmare avfattningen av lagförslaget

Lämpliga åtgärder för att upprätthålla tillgången till livsmedel

Enligt utredningens lagförslag ska kommuner i händelse av en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen eller en överhängande risk för en sådan störning i kommunen utifrån sina förutsättningar vidta lämpliga åtgärder för att upprätthålla tillgången till nödvändiga livsmedel för befolkningen i kommunen (2 kap. 3 § första stycket lagförslaget). Vidare nämner utredningen några exempel på sådana ”lämpliga åtgärder” (s. 197).

Upphandlingsmyndigheten har inga invändningar mot de exempel som utredningen nämner i detta avsnitt, eftersom dessa anknyter till uppgifter som det ankommer på kommunen har i normalläget. Det är dock oklart om de behöver komma till uttryck i en särreglering avseende livsmedelsberedskapen, eftersom flera av exemplen på åtgärder även skulle kunna avse andra nödvändiga nyttigheter såsom läkemedel, elförsörjning eller telekommunikationer. Även de kommunala åtgärder som utredningen nämner synes vidtas inom flera olika beredskapssektorer, såsom transporter och teknisk infrastruktur.

Det kan även tilläggas av utformningen av lagförslaget ger vid handen att skyldigheten för kommunerna att vidta åtgärder endast gäller om störningen uppkommit eller riskerar att uppkomma i den egna kommunen (“[...] sådan störning i kommunen [...]”). Störningen kan dock uppkomma, eller riskera att uppkomma, utanför den egna kommunen – eller till och med utanför landet – men dess effekter drabba kommunen

(se s. 178). Upphandlingsmyndigheten föreslår därför att formuleringen ”i kommunen” stryks i den föreslagna bestämmelsen.

Slutligen ifrågasätter Upphandlingsmyndigheten användande av begreppet ”över tid” (se 1 kap. 2 § i utredningens lagförslag och s. 172 f.). Givetvis måste livsmedelsförsörjningen kunna upprätthållas kontinuerligt, men den föreslagna formuleringen klargör inte vilken planeringshorisont eller förväntningar som gäller för olika aktörer. Begreppet används såvitt känt inte heller i andra författningar som reglerar Sveriges krisberedskap. Såsom Upphandlingsmyndigheten inledningsvis framhållit är det av vikt att de regelverk som bär upp Sveriges kris- och försörjningsberedskap utgår från samma grundläggande principer (avsnitt 3.2).

Vad som avses med ”nödvändiga livsmedel” (avsnitt 12.3.3)

Utredningen föreslår att livsmedelsberedskapen ska syfta till att tillgodose befolkningens behov av *energi* (s. 180). I utredningens förslag till lag om livsmedelsberedskap har angetts att bestämmelserna i lagen 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 (1 kap. 2 § i lagförslaget). I linje med ovanstående förstås med begreppet ”nödvändiga livsmedel” livsmedel som tillgodoser befolkningens behov av *energi* (1 kap. 4 §). Därutöver ges emellertid regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer enligt lagförslaget möjlighet att meddela föreskrifter som avser livsmedel som tillgodoser befolkningens behov av *energi och näring* vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen (1 kap. 6 § 2).

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att mot bakgrund av ovanstående att den föreslagna utformningen av lagen synes medföra att *bemyndigandet* att meddela föreskrifter (behov av energi och näring) är vidare än den föreslagna lagens *tillämpningsområde* (behov av energi).

Bemyndigandet att meddela föreskrifter

Den av utredningen föreslagna lagen ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätt att meddela föreskrifter (1 kap. 6 § i lagförslaget och 7 § i den föreslagna förordningen om livsmedelsberedskap). Av betänkandet framgår att syftet med bestämmelsen är att Livsmedelsverket ska kunna meddela föreskrifter som definierar begreppet ”allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen” (s. 181).

Upphandlingsmyndigheten anser att räckvidden av bemyndigandet är oklart. Avfattningen av bemyndigandet synes nämligen även kunna rymma föreskrifter om till exempel vilka förberedelser och åtgärder som kommuner ska vidta. Det kan även ifrågasättas om sådana störningar som kan behöva hanteras med stöd av lagen överhuvudtaget låter sig definieras (oavsett föreskriftsnivå). I det fortsatta lagstiftningsarbetet bör därför räckvidden av bemyndigandet klargöras, och då beaktas att enligt 8 kap. 2 § 3 regeringsformen ska grunderna för kommunernas åligganden meddelas genom lag (och inte genom förordning eller annan föreskrift).

Lagkrav på samverkan

Enligt utredningens lagförslag ska kommunerna bland annat samverka med andra aktörer om det bedöms nödvändigt (2 kap. 1 § andra stycket 2).

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att samverkan givetvis kommer att utgöra en hörnsten i arbetet med att stärka Sveriges krisberedskap, inklusive livsmedelsberedskapen. Den föreslagna regleringen synes dock överlappa krav på samverkan som uppställts i andra relevanta författningar.⁶ Det framgår inte heller av betänkandet att utredningen identifierat ett behov av ett särskilt lagkrav på samverkan inom detta område (se närmast s. 194 och 306). Till saken hör dessutom att det av betänkandet framgår att det bör ankomma på kommunerna att avgöra i vilken mån samverkan krävs, vilket sätter ifråga om formuleringen överhuvudtaget kan anses utgöra ett *krav*. Samma synpunkt gör sig även gällande vad gäller andra delar av lagförslaget (2 kap. 2 § andra stycket 2 och 2 kap. 3 § första stycket). Upphandlingsmyndigheten konstaterar därutöver att lagförslaget inte uppställer något motsvarande krav på sådana aktörer i sin tur ska samverka med kommunen. Mot denna bakgrund ifrågasätter Upphandlingsmyndigheten behovet av den föreslagna bestämmelsen.

4.2 Kommuners ansvar för livsmedelsberedskapen (avsnitt 13.2)

Utredningen föreslår att kommuner ska få nya lagreglerade uppgifter inom livsmedelsberedskapen. Detta gäller främst att analysera de behov som kan uppstå för befolkningen vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen (avsnitt 13.3.1), att planera för distribution av livsmedel (avsnitt 13.3.2) samt att vidta åtgärder för att upprätthålla tillgången till nödvändiga livsmedel för befolkningen (avsnitt 13.3.3).

Upphandlingsmyndigheten anser att det är viktigt att kommuners ansvar för krisberedskapen tydliggörs. Upphandlingsmyndigheten konstaterar emellertid att den föreslagna regleringen i delar synes gå på tvärs mot ansvarsprincipen, eftersom kommuners ansvar för livsmedelsförsörjningen i normalfallet i princip endast omfattar måltidstjänster för vissa grupper. Kommuner har däremot i normalläget inget ansvar för distribution av livsmedel i kommunen. I händelse av en kris kan även kommunens resurser behöva styras till att upprätthålla sådan verksamhet som kommunen faktiskt ansvarar för. Vad gäller åliggandet att vidta åtgärder för att upprätthålla tillgången till livsmedel framstår därtill formuleringen som mycket vid och kan skapa oberättigade och varierande förväntningar på kommuners förmåga – hos såväl medborgare som andra samhällsaktörer. Detta gäller främst kravet på att kommuner ska planera för hur nödvändiga livsmedel kan distribueras, eftersom detta kan uppfattas som att kommunen i en sådan situation förväntas överta uppgifter som ankommer på regionen, statliga myndigheter och det privata näringslivet.

Upphandlingsmyndigheten upplever även att det föreligger en viss skillnad mellan den föreslagna regleringen av kommunernas *förberedelser inför allvarlig störning* (2 kap. 1–2 §§) och kravet på *åtgärder vid allvarliga störningar* (2 kap. 3 §). Utredningen

⁶ Se bland annat 2 kap. 7 § 1 lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och 6–7 §§ förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

anför i och för sig att åtgärderna vid en allvarlig störning bör baseras på det förberedande arbete (s. 197), vilket naturligtvis är en lämplig utgångspunkt. Upphandlingsmyndigheten konstaterar dock att de exempel på sistnämnda *åtgärder* som utredningen nämner (s. 197) bättre överensstämmer med ansvarsprincipen än beskrivningen av vad som omfattas av kravet på *förberedelser* (s. 194–196 och Upphandlingsmyndighetens synpunkter ovan).

Upphandlingsmyndigheten konstaterar även att om kommunerna åläggs uppgifter som inte följer ansvarsprincipen så uppkommer även frågan om hur sådana åtgärder ska finansieras. Utredningen anför att när det gäller kommunal livsmedelsberedskap så bör satsningarna i första hand finansieras genom statsbudgeten (s. 289). Vilka belopp som destinerats för detta syfte eller hur anslaget ska fördelas mellan olika kommuner kan emellertid inte utläsas av betänkandet.

4.3 Beredskapslagring genom upphandling (avsnitt 16.3.3)

4.3.1 Jordbruksverkets upphandlingar till beredskapslager

Utredningen föreslår att beredskapslagring ska ske genom att varor för framställning av nödvändiga livsmedel upphandlas (s. 257). Utredningen bedömer vidare att beredskapslagring i ordinarie värdekedjor är en kostnadseffektiv och robust lösning och ska åstadkommas genom avtalsbaserad beredskap.

Beredskapslagring i ordinarie värdekedjor?

Upphandlingsmyndigheten tillstyrker förslaget och instämmer överlag i utredningens bedömningar i denna del, som är i linje med myndighetens resonemang ifråga om avtalsbaserad försörjningsberedskap (se avsnitt 3.1 ovan). Samtidigt ligger det något av en motsättning i att dels framhålla fördelarna med lagring i ordinarie värdekedjor, dels föreslå att det inrättas nya och särskilda beredskapslager som inte kommer bygga på livsmedelsförsörjningens ordinarie värdekedjor. Myndigheten bedömer i likhet med utredningen att sådan upphandling omfattas av lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (s. 259). Enligt Upphandlingsmyndigheten bör det dock understrykas att beredskapslagring endast kan utgöra en av flera olika åtgärder för att stärka försörjningsberedskapen. Beredskapslagring kan därutöver generellt vara en kostsam åtgärd som förutsätter upphandlingskompetens, logistklösningar och givetvis en genomtänkt strategi för vilka produkter som ska lagras i vilka mängder, men även var i landet lagring ska ske.

Jordbruksverket bör samråda med Upphandlingsmyndigheten

Utredningen anför vidare att Jordbruksverkets upphandlingar bör ske i samråd med Upphandlingsmyndigheten. Upphandlingsmyndigheten konstaterar att myndigheten idag inte har något särskilt uppdrag avseende försörjnings- eller krisberedskap, även om flera statliga utredningar har ansett att så borde vara fallet.⁷ I linje med Upphandlingsmyndighetens synpunkter kring behovet av ett mer övergripande och systematiskt perspektiv på försörjningsberedskapen bör Upphandlingsmyndighetens

⁷ SOU 2019:51 s. 160, SOU 2021:25 s. 269 och 284, SOU 2022:6 s. 467–469, och SOU 2023:50 s. 417.

mer generella uppdrag inom området klargöras innan det skapas mer detaljerade uppgifter eller förväntningar.

Bemyndigande att meddela föreskrifter om beredskapslagring

Utredningen har i denna del även föreslagit att Jordbruksverket ska få meddela de föreskrifter som behövs för att varor som krävs för framställning av nödvändiga livsmedel ska kunna lagras (s. 260 och 262, se även 1 kap. 8 § 2 i utredningens förslag till lag om livsmedelsberedskap samt 6 § 2 förslaget till förordning om livsmedelsberedskap). Upphandlingsmyndigheten anser att det är oklart vilka bestämmelser som sådana föreskrifter är tänkta att innehålla och vilka aktörer de ska rikta sig till: övervägandena i dessa delar ger närmast intrycket att Jordbruksverket förväntas besluta föreskrifter som riktar sig till den egna verksamheten.

Upphandlingsmyndigheten vill särskilt framhålla att det är av vikt att det är tydligt om de krav som Jordbruksverket anser nödvändiga formuleras som *civilrättsliga villkor* i de avtal verket avses ingå efter upphandlingar, eller i form av *offentligrättslig reglering*.

4.4 Frågor om sekretess (avsnitt 17)

Utredningen konstaterar att en del av förslagen innebär att känslig information kan komma att delas mellan olika aktörer (s. 265). Utredningen resonerar även kring sekretessen för enskildas affärs- och driftsförhållanden (avsnitt 17.3.4, s. 269–271).

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att sekretessfrågor är vanliga i offentliga upphandlingar och att det finns en omfattande rättspraxis kring vilka uppgifter i ett upphandlingsärende som omfattas av sekretess, framför allt med hänsyn till 19 kap. 1 §, 19 kap. 3 §, 31 kap. 3 § och 31 kap. 16 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL). Detta kan vara värt att nämna att det utöver den genomgång som utredningen gjort således även finns andra sekretessbestämmelser som kan aktualiseras i Jordbruksverkets, och i andra upphandlande myndigheters, upphandlingar av livsmedel.

4.5 Finansiering av utredningens förslag (avsnitt 18)

Utredningen anser att livsmedelsberedskapen bör finansieras via statsbudgeten (s. 287). Utredningen anser vidare att utgångspunkten för finansiering av livsmedelsberedskapen är att åtgärder med andra syften eller mål än *höjd beredskap* ska finansieras inom ramen för respektive myndighets eller annat organs ordinarie verksamhet (s. 281). Utredningen har samtidigt framhållit att livsmedelsberedskapen avser hela hotskalan, inklusive *fredstida krissituationer* (s. 169).

Upphandlingsmyndigheten har inga invändningar mot utredningens utgångspunkter, överväganden och förslag i denna del. Som Upphandlingsmyndigheten har anfört ovan synes emellertid utredningens förslag förutsätta kommunala åtgärder som inte ryms inom kommuners ansvar i normalfallet. Därtill finns det en uppenbar risk att ökande men ofinansierade förväntningar på kommuners medverkan i försörjningsberedskapen – inklusive livsmedelsberedskapen – inte medför någon förflyttning.

Vidare uppkommer frågan om finansiering av åtgärder och aktiviteter som syftar till att öka robustheten i offentlig sektors leveranser av livsmedel till sådan verksamhet som staten, regioner och kommuner ansvarar för men som *inte* omfattas av utredningens förslag. Det kan till exempel gälla försörjning av livsmedel och måltidstjänster till Kriminalvården, sjukvård och särskilda boenden. Upphandlingsmyndigheten vill framhålla att åtgärder kan behöva vidtas – och finansieras – i syfte att såväl förebygga som hantera störningar av livsmedelsleveranser som inte är av den karaktär eller dignitet att de omfattas av åtgärder som syftar till att upprätthålla livsmedelsberedskapen vid höjd beredskap. Det kan framför allt handla om ökade krav på uthållighet i de leveranser av livsmedel som omfattas av de offentliga kontrakt som upphandlande myndigheter ingår i det reguljära inköpsarbetet, som i sin tur kan vara kostnadsdrivande (se avsnitt 3.1). Upphandlingsmyndigheten konstaterar även i anslutning till vad som anförs i avsnitt 2.1 ovan att ett sätt för staten att stödja kommuner och regioner i detta arbete är att förstärka stödet kring hur beredskapsperspektivet kan integreras i de offentliga inköpen. Utredningen framhåller i och för sig att strukturella brister och sårbarheter kan kräva ytterligare åtgärder men att dessa ska finansieras enligt ansvarsprincipen (s. 281). Samtidigt är det Upphandlingsmyndighetens uppfattning att i syfte att skapa ett genomtänkt och sammanhållet system för samhällets försörjningsberedskap kan inte behovet av att minska även sådana sårbarheter underskattas.

Generaldirektör Inger Ek har beslutat i detta ärende. Juristen Henrik Grönberg har varit föredragande. I handläggningen har även hållbarhetsspecialisten Monica Sihlén och juristen Christian Blume deltagit.

Inger Ek

Henrik Grönberg