

Enheten för EU:s inre marknad

YTTRANDE

2025-03-31

Dnr 2024/01865-2

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
103 33 Stockholm

Remiss av betänkandet: Animalieproduktion med hög konkurrenskraft och gott djurskydd (SOU 2024:56)

(Ert dnr: LI2024/01638)

Kommerskollegium ansvarar för frågor som rör utrikeshandel, EU:s inre marknad och EU:s handelspolitik. Vårt 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.

I det remitterade betänkandet presenteras förslag vars övergripande syfte kan sägas vara att stärka konkurrensförutsättningarna för de svenska livsmedelsproducenterna. Mot den bakgrunden föreslås färre och mindre detaljerade djurskyddsregler i betänkandet. Utredningen anser att större tilltro än i dagsläget bör ges till djurägarna att själva bestämma vilket djurskydd som är rimligt.

Våra huvudsakliga slutsatser

Även om frågor kring djurskydd inte alls tillhör Kommerskollegiums primära kunskapsområde, så kan vi ändå konstatera att flera av de experter som ingått i utredningen riktar kritik mot betänkandets förslag ur djurskyddssynvinkel. Detta framgår av de särskilda yttranden som fogats till betänkandet. Ytterligare en aspekt på detta är att sänkningen av de svenska djurskyddskraven enligt vår mening riskerar att försvaga Sveriges position att via EU driva frågan om samarbete för stärkt djurvälstånd med EU:s handelspartners.

Vad gäller de EU-rättsliga frågorna i betänkandet, så diskuteras hur förslagen förhåller sig till EU-rätten i bl.a. i avsnitt 3, 9 och 13. Vi har endast ett fåtal synpunkter, som redovisas nedan, på just den EU-rättsliga analysen. Däremot har vi ett antal invändningar och kommentarer på övriga avsnitt i betänkandet ur handelssynvinkel (redovisas nedan). När det gäller de bedömningsfrågor och intresseavvägningar som kan bli aktuella vid utformningen av kommande nya svenska bestämmelser, så rekommenderar vi generellt läsning av Tillväxtverkets vägledning som avser just dessa frågor i en EU-rättslig kontext:

[EU-rätt och annan internationell rätt - Tillväxtverket \(tillvaxtverket.se\)](https://www.tillvaxtverket.se/eu-ratt-och-annan-internationell-ratt)

Vägledningen har tagits fram i samarbete med oss och kan kompletteras med vår illustration avseende hur man bör resonera för att bedöma nationell reglering i ljuset av EU-rätten: [Är åtgärden förenlig med EU-rätten? Gör testet | Kommerskollegium](#)

Vi gör därutöver bedömningen att de remitterade förslagen aktualiserar EU:s anmälningsskyldigheten för varor och informationssamhällets tjänster, som Kommerskollegium administrerar.¹ Anmälningsskyldigheten för s.k. tekniska föreskrifter (EU-direktiv 2015/1535), som detta handlar om, bedömer vi är aktuell när det gäller förslaget till ändring i djurskyddsförordningen (2019:66). Vi överlåter till Klimat- och näringslivsdepartementet att göra bedömningen av om förslaget bör anmälas i enlighet med WTO:s TBT-avtal, beroende på om förslaget inte motsvarar en internationell standard eller väsentligen kan inverka på internationell handel.

Närmare om anmälningförfarandet enligt EU-direktiv 2015/1535

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 anmälningdirektivet för tekniska föreskrifter, (EU) 2015/1535.²

Tekniska föreskrifter enligt anmälningdirektivet är bl.a. krav på varors egenskaper eller provning, begränsningar av varuanvändning, bestämmelser om återvinning av varor samt vissa förbudsbestämmelser.³ Även föreskrifter om produktionsmetoder eller processer i fråga om de jordbruksprodukter som avses i artikel 38.1 andra stycket EUF-fördraget, produkter avsedda att konsumeras av människor eller djur m.m. är anmälningsskyldiga tekniska föreskrifter.⁴

Tekniska föreskrifter som inte anmälts fast de borde ha gjort det, saknar rättsverkan och kan inte tillämpas mot enskilda.⁵ Tekniska föreskrifter som genomför EU-lagstiftning behöver inte anmälas, om inte ett utrymme till nationella lösningar har utnyttjats.⁶

Vi bedömer som nämnts att anmälningsskyldighet föreligger

Beträffande förslaget till ändringar i djurskyddsförordningen (2019:66), så föreslås att kravet på att nötkreatur som hålls för mjölkproduktion och som är äldre än sex månader ska hållas på bete sommartid inte ska gälla mjölkkor som hålls i lösdrift. Vidare föreslås att både virtuella och fysiska elstängsel ska omfattas av undantaget från förbudet mot utrustning som styr djurs beteende genom el. Slutligen föreslås en koncentration av antalet länsstyrelser som förprövar djurstallar samt bemyndigande till Jordbruksverket om kompetenskrav vid förprovning av djurstallar.

¹ Det avser EU-direktiv 2015/1535 (anmälningsskyldigheten). Däremot aktualiseras inte anmälningsskyldigheten i det s.k. tjänstedirektivet (2006/123) enligt vår tolkning.

² En annan procedur är den i enlighet med Världshandelsorganisationens (WTO) TBT-avtal (Agreement on Technical Barriers to Trade).

³ Anmälningsskyldigheten artikel 1.1 (c), (d) och (f).

⁴ Anmälningsskyldigheten artikel 1.1 (c) andra stycket.

⁵ EU-domstolens dom i mål C-95/14, *UNIC* (2015) p. 29.

⁶ EU-domstolens dom i mål C-443/98, *Unilever* (2000) p. 29.

Lättnader eller undantag som innebär att nya eller alternativa tekniska föreskrifter blir tillämpliga är anmälningspliktiga.⁷ Som angetts ovan är föreskrifter om produktionsmetoder eller processer anmälningspliktiga tekniska föreskrifter.

Vi bedömer att förslagen som avser undantag från kravet om bete avseende mjölkkor i lösdrift och öppnad möjlighet för virtuella elstängsel innebär att nya eller alternativa produktionsmetoder införs som är anmälningspliktiga enligt anmälningsdirektivet.

Kommerskollegium rekommenderar därför att Regeringskansliet uppdrar åt kollegiet att anmäla *Förslag till ändring i djurskyddsförordningen (2019:66)* i enlighet med direktiv (EU) 2015/1535.

WTO:s TBT-avtal

Anmälningspliktiga tekniska föreskrifter enligt WTO:s TBT-avtal är bl.a. krav på produktionsmetoder, varors egenskaper samt provning av varor, om sådana bestämmelser kan ha en väsentlig inverkan på handeln mellan WTO-medlemmar.⁸

Väsentlighetskravet kan omfatta både minskning och ökning av importen. Enligt TBT-avtalet behöver däremot inte föreskrifter som stämmer överens med en internationell standard anmälas. Kommerskollegium överlåter till Klimat- och näringslivsdepartementet att göra en bedömning av om förslaget inte motsvarar en internationell standard eller väsentligen kan inverka på internationell handel.

Våra övriga synpunkter på betänkandet i sak från ett handelsperspektiv

Importens roll för beredskap och nationell försörjningsförmåga

Möjligheten till internationell handel är viktig för livsmedelssystemets motståndskraft vid allvarliga kriser⁹. En återkommande rekommendation från internationella organisationer i samband den livsmedelskris som följde på Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har följaktligen varit att länder ska underlätta handel och undvika handelsbegränsande åtgärder.¹⁰ Även EU-kommissionen har i sitt meddelande ”Beredskapsplan för att trygga livsmedelstillgången och livsmedelsförsörjningen under kristider” från 2021 lyft fram handelns betydelse och vikten av öppen handel även i kristider. Att handel, särskilt handeln med andra EU-länder, har en viktig roll för den svenska försörjningsförmågan på livsmedelsområdet i en kris har konstaterats i flera underlag och utredningar.¹¹ Kommerskollegium kan konstatera att detta

⁷ Anmälningsproceduren för tekniska föreskrifter och e-tjänster - Så påverkas myndigheter, s. 15 samt mål C-273/94, Kommissionen mot Nederländerna (margarin) (1996) p. 13.

⁸ Artiklarna 2.9 och 5.6 TBT-avtalet.

⁹ Se till exempel: OECD (2023). *Towards resilient food systems – Implications of supply chain disruptions and policy responses*. [Towards resilient food systems | OECD](#)

¹⁰ [Joint Statement on the Global Food and Nutrition Security Crisis \(imf.org\)](#)

¹¹ Se exempelvis ”Varuflödet inom livsmedelsområdet behöver fortsätta även under en kris, särskilt handeln inom EU som är viktig för vår försörjningsförmåga”, ur Jordbruksverket och Livsmedelsverket (2021). *En Robust livsmedelsförsörjning vid kriser och höjd beredskap*. [2020_03221-en-robust-livsmedelsforsorjning-vid-kriser-och-hojd-beredskap.pdf \(livsmedelsverket.se\)](#) samt ”Den enskilt viktigaste åtgärden för att säkerställa livsmedelsförsörjningen är att så långt som möjligt upprätthålla den inre marknaden och handeln” ur SOU 2024:8 *Livsmedelsberedskap för en ny tid*. [Livsmedelsberedskap för en ny tid \(Statens offentliga utredningar 2024:8\) | Sveriges riksdag \(riksdagen.se\)](#)

perspektiv saknas i utredningen när det gäller beskrivningen av importen. Från ett beredskapsperspektiv är även importen betydelsefull för Sverige. Ett exempel när det gäller animaliska produkter är problem i samband med utbrott av smittsamma djursjukdomar, där man får räkna med att bl.a. minskad inhemsk produktion blir följden.

Livsmedelsstrategins exportmål

Den svenska livsmedelsstrategin har bland annat som mål att förbättra förutsättningarna för svensk livsmedelsexport. Om andra länder inför åtgärder för att uppmuntra konsumenterna att välja inhemska livsmedel, exempelvis kött, är det inte positivt för förutsättningarna för den svenska exporten. Arbetet för att stärka svensk export av animaliska livsmedel gynnas således inte av om Sverige bidrar till ett förhållningssätt och en utveckling där livsmedelsimport framstår som något negativt och som ska minska. Kommerskollegium kan konstatera att detta perspektiv är något som utredaren inte har beaktat i sin analys.

Vi vill också understryka att import är viktigt för försörjningen av insatsvaror till livsmedelsindustrin och för svenska företags konkurrenskraft vid export.

Ökad global djurvelfärd och EU:s handelsavtal

Kommerskollegium uppmärksammar att utredaren nämner att det är ”angeläget att EU även fortsättningsvis försöker inkludera djurskyddsfrågorna på mer frivillig basis i frihandelsavtalen”¹². Det stämmer att EU i alla frihandelsavtal driver på för ett ökat frivilligt samarbete när det gäller förstärkt djurvelfärd med handelspartners, något som Sverige gett EU-kommissionen starkt stöd för att driva. Betänkandets förslag på avveckling av vissa djurvelfärdskrav i Sverige kan försvaga Sveriges position och trovärdighet att driva just den frågan, via EU, globalt.

Satsningar på ursprungsmärkning

Utredaren förordar i avsnitt 11.6 ett ökat fokus och ytterligare satsningar på ursprungsmärkning för animaliska produkter. Vi uppfattar att utredaren avser nationell ursprungsmärkning. Kommerskollegium kan konstatera att det finns en risk att den fria rörligheten för varor inom EU hindras oproportionerligt mycket av nationella krav på obligatorisk ursprungsmärkning. Utredaren har inte beaktat denna risk och har heller inte gjort någon ordentlig analys av hur nationell ursprungsmärkning skulle underlätta för konsumenter som vill göra välinformerade val utifrån djurskyddsaspekter i produktionen.

Utredarens förslag: Jordbruksverkets och Livsmedelsverkets arbete med export ska finnas med i myndighetsinstruktionerna

Kommerskollegium arbetar tillsammans med Jordbruksverket och Livsmedelsverket i frågor som rör export av produkter med sanitära eller fytosanitära krav. Jordbruksverkets och Livsmedelsverkets del av arbetet med export, dvs. lands- och

¹² sida 267 i Betänkande av Utredningen om en konkurrenskraftig animalieproduktion

anläggningsgodkännande, finns med i respektive myndighetsinstruktion¹³. Vi undrar om utredarens förslag avser ett bredare ansvar än vad som redan framgår av myndigheternas instruktion. Om så är fallet är det av vikt att framhålla Kommerskollegiums ansvar för handelshinder och tekniska handelsregler inom ramen för vår myndighetsinstruktion¹⁴ [för att undvika överlappning eller otydlighet].

Utredarens förslag: Business Sweden ska ges utökat uppdrag som omfattar hela kedjan från jord till bord inklusive tjänster

Kommerskollegium undrar hur detta förslag förhåller sig till Business Swedens pågående livsmedelsprogram *Try Swedish*. Kommerskollegium ser positivt på att även primärledet, och inte bara förädlade livsmedel, ska omfattas i ett uppdrag då primärledet upplevts saknas tidigare i Business Swedens program. Kommerskollegium föreslår att Jordbruksverkets och Livsmedelsverkets arbete med lands- och anläggningsgodkännande tydligare kopplas ihop med Business Swedens främjaruppdrag med delegationer och mässor för att skapa synergier och ökad export. När förhandlingar om lands- och anläggningsgodkännande för en viss produkt är klar kan det med fördel tas vidare av Business Sweden för att skapa affärsmöjligheter vid exempelvis mässor och delegationer.

Utredarens förslag: Myndigheterna ges i uppdrag att arbeta för ytterligare lands- och anläggningsgodkännanden i samverkan med branschen samt att effektivisera sina handläggningsprocesser och förkorta handläggningstiderna. Kostnaden tas av myndigheterna.

Enligt utredaren ska avgifter och administrativa kostnader minimeras och Livsmedelsverkets och Jordbruksverkets arbete med lands- och anläggningsgodkännanden till företagen ges utan kostnad. Denna kostnad menar utredare betalas av företagen idag. Detta stämmer inte. Kostnader för myndigheternas arbete med landsgodkännande framgår av uppdrag att genomföra åtgärder inom ramen för livsmedelsstrategin¹⁵ samt finansieras av anslag 1:15 i respektive myndighets regleringsbrev. För anläggningsgodkännande har båda myndigheterna haft uppdrag¹⁶ inom ramen för livsmedelsstrategin att sedan 2020 finansiera verksamhet som syftar till att få svenska anläggningar godkända för export till tredje land, vilket innebär att företag inte ska bära dessa kostnader.

¹³ § 16 i Jordbruksverkets instruktion: "Myndigheten får på uppdrag av enskilda inom sitt verksamhetsområde bistå i verksamhet som syftar till att en livsmedels- eller foderanläggning ska godkännas av tredjeland för export dit av livsmedel eller foder. Förordning (2014:869)."

§ 14 i Livsmedelsverkets instruktion: "Myndigheten får på uppdrag av enskilda bistå i verksamhet som syftar till att en livsmedelsanläggning eller en annan verksamhet ska godkännas av ett tredjeland för export dit av livsmedel eller material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel. Uppdraget får också gälla verksamhet som syftar till att behålla ett sådant godkännande. Förordning (2021:654)."

¹⁴ 2 § Myndigheten ska (...) 5. hjälpa enskilda företag och privatpersoner som stöter på handelshinder globalt samt handelshinder och andra typer av problem med den fria rörligheten på den inre marknaden,

9 § Myndigheten har följande uppgifter för kontaktpunkter och liknande funktioner: (...) 10. vara kontaktpunkt för relevanta WTO-avtal,

¹⁵ Se regeringsbeslut N2019/03241/JL och p. 7, samt regeringsbeslut N2019/03245/DL p. 5.

¹⁶ Se regeringsbeslut N2019/03241/JL och p. 8, samt regeringsbeslut N2019/03245/DL p. 6.

Under avsnittet om konsekvensutredning framgår att utredaren menar att medlen till Jordbruksverket och Livsmedelsverket ska fördelas mellan myndigheterna utifrån myndigheternas arbetsfördelning. Kommerskollegium noterar att en etablerad arbetsfördelning utifrån vilka ärenden för lands- och anläggningsgodkännande som ligger under respektive myndighets ansvar idag verkar saknas, åtminstone utifrån Kommerskollegiums förståelse av arbetet.

Ärendet har avgjorts av enhetschefen Christofer Berg i närvaro av ämnesrådet Kristina Olofsson och utredarna Elin Barr af Wetterstedt, Martin Söderman och Ralph Eliasson, föredragande.

Christofer Berg

Ralph Eliasson