

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
li.remissvar@regeringskansliet.se

Betänkandet Animalieproduktion med hög konkurrenskraft och gott djurskydd (SOU 2024:56)

LI2024/01638

Sammanfattning

Konkurrensverket ser positivt på utredningens inriktning och dess förslag till uppdaterade och förenklade regleringar. Konkurrensverket har i övrigt inga invändningar mot eller påpekanden i anledning av förslagen med undantag för följande:

- Konkurrensverket avstyrker förslaget om att myndigheten ska få i uppdrag att återkommande analysera marknadskoncentrationen och konkurrens-situationen i detaljist- och grossistled samt vid behov föreslå lämpliga åtgärder för stark konkurrens.
- Såvitt gäller förslaget om införandet av statliga kreditgarantier erinrar Konkurrensverket om vikten av att beakta EU:s reglering av statsstöd samt att stödet även i övrigt utformas på ett öppet och icke-diskriminerande sätt.

Utgångspunkter och bakgrund

Konkurrensverket har i uppdrag att verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna. Konkurrensverket har även i uppdrag att lämna förslag till konkurrens-utsättning och till regelreformer. Yttrandet avgränsas till sådana aspekter som följer av Konkurrensverkets ansvarsområden. Yttrandet följer den struktur och de rubriker som används i betänkandet.

Utredningen har haft i uppdrag att analysera hur de svenska djurskyddsbestämmelserna påverkar svenska livsmedelsproducenters konkurrenskraft i förhållande till livsmedelsproducenter i andra medlemsstater inom EU. Utredningen har även haft i uppgift att undersöka möjliga åtgärder, inklusive regelförenklingar, för att med bibehållna högt ställda djurhållningskrav stärka



konkurrenskraften för svensk livsmedelsproduktion. Utredningen skulle också undersöka möjliga åtgärder för att stärka djurskyddet inom EU och globalt.¹ Utredningen har haft som utgångspunkt att komma med förslag på åtgärder som påverkar på både kort och lång sikt. Flera förslag ger ett utökat ansvar till djurägaren samt medför förenklingar och minskad administrativ börda. Utredningen föreslår även nya uppdrag till berörda myndigheter och lämnar andra förslag avseende produktionsfrämjande åtgärder, färre bestämmelser och insatser för sänkta produktionskostnader.²

Konkurrensverket konstaterar att lagen (2021:579) om förbud mot otillbörliga handelsmetoder vid köp av jordbruks- och livsmedelsprodukter (LOH), som verket utövar tillsyn över, är viktig för livsmedelskedjans funktionssätt och konkurrenskraft. Exempelvis har förbudet mot sena betalningar i LOH i många fall medfört ökad likviditet för primärproducenter. En stärkt likviditet innebär bättre möjligheter att möta oväntade händelser som kraftigt ökade kostnader på nödvändiga insatsvaror som exempelvis foder, gödsel eller utsäde samt ökade möjligheter till investeringar på gårdsnivå. LOH leder också till bättre balans i förhandlingar mellan köpare och leverantörer, vilket i förlängningen främjar en långsiktigt hållbar och konkurrenskraftig livsmedelskedja. En välfungerande livsmedelskedja kräver en välfungerande konkurrens. Välfungerande marknader är i sin tur en förutsättning för att företag ska kunna stå på egna ben. Givet detta är det viktigt att statliga regleringar leder till så små marknadsstörningar som möjligt. Genom utredningens förslag om en minskad regelbörda möjliggörs det för företag att differentiera sitt erbjudande och i högre grad konkurrera utifrån kvaliteten på företagets produkter. Detta gynnar såväl konsumenterna som företagets konkurrenskraft.

Övergripande om betänkandet

Konkurrensverket har, med ett undantag, inga invändningar mot förslagen i betänkandet. Det är välkommet att betänkandet innehåller reformförslag med avseende på regler som påverkar löpande kostnader såväl som kostnader av engångs- eller investeringskaraktär.

Förutsättningarna för det svenska jordbruket är inte lika gynnsamma som i flera av våra grannländer.³ I en studie från 2024 konstaterades att den genomsnittliga svenska familjeinkomsten per årsverke hänförlig till jordbruk under åren 2010–2021 var 66 procent lägre i jämförelse med Nederländerna, 47 procent lägre jämfört med Tyskland och 43 procent lägre jämfört med Danmark.⁴ Dessa tre länder ingår även, utöver Finland och Irland, i det urval av länder som i betänkandet använts som jämförelsegrupp. Som på flera ställen påpekas i betänkandet, kan en

¹ SOU 2024:56 s. 47.

² SOU 2024:56 s. 22.

³ Jfr SOU 2024:56 s. 22 och 116.

⁴ Manevska-Tasevska, Nylén & Pupp, *Konkurrenskraft inom svensk jordbruksproduktion*, AgriFood Economics Centre, 2024, s. 6.



jämnare spelplan mellan svenska animalieproducenter och producenter i andra medlemsstater uppnås antingen genom en generell skärpning av relevanta EU-regleringar på området, eller genom att regleringar på nationell nivå förändras.⁵ Givet att Sverige inte ensamt kan råda över regelverk och beslut på EU-nivå utgör betänkandets förslag ett rimligt sätt att på ett mer tidseffektivt vis förbättra förutsättningarna för den svenska animalieproduktionen.

Konkurrensverket har tidigare konstaterat att vissa regler och skatter som är unika för Sverige ökar kostnaderna för att bedriva jordbruk i Sverige. Dessa skillnader är dock inte endast hänförliga till regler beträffande djurhållning.⁶ Konkurrensverket har tidigare även redovisat hur svenska primärproducenter upplever sig missgynnas i förhållande till primärproducenter med en mindre kostnadsdrivande reglering; detta delvis eftersom det mervärde det svenska regelverket anses skapa inte speglas av en motsvarande betalningsvilja från köparens sida.⁷ Konkurrensverket instämmer i betänkandets ståndpunkt att det finns ett stort antal faktorer utöver den svenska lagstiftningen på djurskyddsområdet som påverkar det svenska jordbrukets konkurrenskraft i negativ riktning. Som mycket riktigt påpekas är emellertid animalieproduktion en sektor med låga marginaler och även mindre förbättringar kan därmed göra skillnad.⁸ Därför är det välkommet att betänkandet innehåller förslag även utanför djurskyddsområdet i snäv bemärkelse.⁹ Betänkandet redogör övertygande för hur vissa befintliga bestämmelser hindrar animalieproducenter från att ta del av stöd som kan komma jordbrukare i andra medlemsstater till del samt hur vissa regleringar inte längre är ändamålsenliga i ljuset av hur produktionsförhållandena inom det svenska jordbruket förändrats över tid genom centralisering och mer storskaliga driftenheter. Konkurrensverket välkomnar även förslaget om fortsatt översyn och förenkling av djurskyddsregelverket samt att detaljregleringar ersätts med mer flexibla målbestämmelser där så är lämpligt.¹⁰

Konkurrensverket är tillsynsmyndighet för den offentliga upphandlingen. Ett av utredningens uppdrag har varit att kartlägga hur vanligt förekommande det är att i offentliga upphandlingar ställa krav på djurskydd.¹¹ Några reformförslag på upphandlingsområdet presenteras inte och har inte heller varit del av utredningens direktiv. Konkurrensverket noterar att Europeiska kommissionen är i färd med att utvärdera två direktiv på upphandlingsområdet samt att kommis-

⁵ Jfr *Konkurrensen i livsmedelskedjan*, Konkurrensverkets rapportserie 2018:4, s. 60.

⁶ Se *Mat och marknad – från bonde till bord*, Konkurrensverkets rapportserie 2011:3, s. 86–87 samt *Konkurrensen i livsmedelskedjan*, Konkurrensverkets rapportserie 2018:4, s. 68.

⁷ Se *Konkurrensen i primärproduktionen*, Konkurrensverkets analys i korthet 2023:11, s. 18.

⁸ Jfr SOU 2024:56 s. 18–21 och 27–28.

⁹ Se SOU 2024:56 s. 159–161 med bland annat förslag om statliga kreditgarantier, reformer på smittskyddsområdet och ersättningsnivåer för rovdjursavvisande stängsel.

¹⁰ Jfr SOU 2024:56 s. 231–232.

¹¹ Se SOU 2024:56, avsnitt 12, s. 581–589.



sionen nyligen har presenterat en färdplan för jordbruket och livsmedelsindustrin som innehåller förslag till reformer på upphandlingsområdet.¹²

Konkurrensverket har inga ytterligare synpunkter på utredningens förslag utöver de två förslag som kommenteras i följande avsnitt.

4.10 Utredarens överväganden och förslag – områden utanför djurskyddsområdet

Förslaget om uppdrag till Konkurrensverket

Utredningen föreslår att regeringen ger Konkurrensverket i uppdrag att, med lämpliga tidsintervall, analysera marknadskoncentrationen och konkurrens-situationen i detaljist- och grossistled samt vid behov föreslå lämpliga åtgärder för stark konkurrens.

Konkurrensverket ifrågasätter behovet och nyttan av att ge myndigheten i uppdrag att återkommande kartlägga marknadsförhållandena inom livsmedelsbranschen. Konkurrensverket har redan i uppdrag att främja konkurrens – inbegripet genom att uppmärksamma hinder mot en effektiv konkurrens – i privata verksamheter.¹³ För att uppfylla detta uppdrag har myndigheten rätt att använda sig av lagen (2010:1350) om uppgiftsskyldighet i fråga om marknads- och konkurrensförhållanden. Konkurrensverket har sedan länge – på eget initiativ och på uppdrag av regeringen – publicerat rapporter avseende marknads- och konkurrensförhållanden i livsmedelskedjan.¹⁴ Utöver detta har Konkurrensverket även publicerat forskningsrapporter beträffande mer avgränsade frågeställningar på området.¹⁵ Vidare får Konkurrensverket även genom sin tillsyn¹⁶ insyn i och kännedom om marknadsförhållandena i livsmedelskedjan. Det kan även anmärkas att det redan publiceras årsvis data om marknadsandelar avseende grossist- och detaljistledet. Dessa sammanställningar publiceras visserligen inte av Konkurrensverket utan av branschorganisationer, men uppgifterna grundas på publika uppgifter och får anses vara tillförlitliga. Det saknas alltså inte kännedom

¹² Europeiska kommissionen, En vision för jordbruk och livsmedel – En attraktiv jordbruks- och livsmedelsindustri för kommande generationer (COM (2025) 75 Final), s. 24.

¹³ Se 4 § 1 i förordningen (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket.

¹⁴ Se exempelvis *Dagligvaruhandeln – Struktur, ägarform och relation till leverantörer*, Konkurrensverkets rapportserie 2002:6, *Konkurrensen på dagligvarumarknaden*, Uppdragsforskningsrapport 2009:2, *Mat och marknad – från bonde till bord*, Konkurrensverkets rapportserie 2011:3, *Konkurrensen i livsmedelskedjan*, Konkurrensverkets rapportserie 2018:4 samt *Konkurrensverkets genomlysning av livsmedelsbranschen 2023-2024*, Konkurrensverkets rapportserie 2024:5.

¹⁵ *Leveranser i hela Sverige – två studier av marknaderna för paketterleveranser och hemleveranser av livsmedel i Sverige*, Konkurrensverkets rapportserie 2016:6, *Egna varumärken på livsmedel – konsumtionsmjölk*, Konkurrensverkets rapportserie 2016:7 samt *Alternativa distributionsformer på livsmedelsmarknaden*, Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2024:5.

¹⁶ Här avses huvudsakligen utredningar av misstänkta överträdelser av konkurrenslagen (2008:579), prövningar av företagskoncentrationer enligt samma lag samt utredningar beträffande otillbörliga handelsmetoder vid köp av jordbruks- och livsmedelsprodukter.



om hur marknadsandelarna mellan de större aktörerna inom dagligvaruhandeln med livsmedel utvecklar sig från år till år.

Sammantaget medför detta att Konkurrensverket redan har en god kännedom och uppfattning om marknadskoncentrationen och konkurrenssituationen i livsmedelskedjan samt att Konkurrensverket redan inom ramen för sitt uppdrag, på eget initiativ eller annars på uppdrag av regeringen, genomför de analyser som utredaren efterfrågar. Konkurrensverket avstyrker därmed förslaget.

Förslaget om statliga kreditgarantier

Utredningen föreslår att staten går in med kreditgarantier eller annat finansiellt instrument om en miljard kronor till lämplig aktör som erbjuder lån till svenska lantbruksföretagare i syfte att underlätta investeringar i jordbruket, som är en kapitalintensiv näring. Betänkandet redovisar på ett övertygande vis att bristen på investeringsvilja kan vara ett tecken på ett marknadsmisslyckande. Utöver rena effektivitetsaspekter finns det även andra tungt vägande skäl, inbegripet beredskap och matförsörjning, som talar för värdet av att gynna och bevara svensk primärproduktion.

Vad gäller den närmare utformningen av föreslagna kreditgarantier vill Konkurrensverket lyfta fram följande till den fortsatta beredningen. Som framgår ovan har Konkurrensverket inget att invända mot förslaget som sådant. Förslaget saknar emellertid i detta skede en sådan detaljnivå som möjliggör att fullt ut ta ställning till förslagets konsekvenser. Konkurrensverket noterar att det av betänkandet framgår att utredningen vid utformningen av sina förslag har beaktat EU-rätten¹⁷, vilken statsstödsrätten utgör del av. När det gäller utformningen av det föreslagna stödet är det viktigt att säkerställa att det är förenligt med det aktuella regelverket. Utan att ta ställning till huruvida statliga krediter skulle utgöra statsstöd kan det konstateras att primärproducenter aktiva inom animalieproduktion i regel utgör så kallade mikro-, små- eller mellanstora företag¹⁸ och att det finns gruppundantag för vissa stöd till sådana företag och en särskild reglering för stöd av mindre betydelse inom jordbrukssektorn¹⁹. Det är dessutom viktigt att kreditgarantin utformas på ett konkurrensneutralt sätt med tillämpning av icke-diskriminerande villkor. På så vis kan fler kreditinstitut och långivare uppmuntras att finansiera investeringar inom jordbruket vilket bör gynna såväl konkurrensen mellan finansiärer som finansieringsmöjligheter generellt. Konkurrensverket noterar att Tillväxtbolaget för Sveriges Lantbrukare AB av utredningen pekats ut som en lämplig aktör att motta kreditgarantin. Det är ett bolag vars ägare är stora aktörer på flera marknader i jordbrukssektorn.

¹⁷ SOU 2024:56 s. 47 och 429.

¹⁸ Jfr Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget, kapitel III, Avsnitt 2 och 3.

¹⁹ Jfr kommissionens förordning (EU) nr 1408/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse inom jordbrukssektorn.



Konkurrensverket förutsätter att den eller de aktörer som tilldelas kreditgarantin åtar sig att agera konkurrensneutralt med tillämpning av icke-diskriminerande villkor i sin långivning.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Marie Östman. Föredragande har varit Joakim Palm.

Beslutsfattandet har dokumenterats digitalt och yttrandet saknar därför namn-underskrift.

Marie Östman