

Livsmedelsverkets yttrande över remiss från Klimat- och näringslivsdepartementet angående Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap (SOU 2025:68)

Sammanfattning

Livsmedelsverkets synpunkter syftar primärt till att ge ett perspektiv på livsmedelsförsörjningen och de unika utmaningar som uppstår i kedjor som domineras av konsumentflöden och sällan omfattar offentlig upphandling.

Livsmedelsverket välkomnar utredningens arbete med att stärka försörjningsberedskapen och instämmer i det övergripande behovet av att utveckla formerna för samverkan och avtal mellan myndigheter och företag. En lag om näringslivets försörjningsberedskap vore välkommen, även om frivilliga samverkansformer är att föredra.

Livsmedelsverket menar att det är olyckligt att försörjningsberedskapen som den hanteras i betänkandet i stor utsträckning endast handlar om statliga insatser och statlig anskaffning. Den mest betydelsefulla uppgiften för försörjningsberedskapen är att hålla varuflödet i gång oavsett omständigheter, och detta inkluderar den stora huvuddelen av varuflödet inom livsmedelskedjan som går till betalande konsument. Endast en liten del av livsmedelsleveranserna är föremål för upphandling. Statliga lösningar i varukedjor där

GENERALDIREKTÖREN

2025-10-27

Dnr 2025/02755

Saknr 1.1.3

myndigheterna normalt inte agerar som anskaffare kan innebära en egenartad lösning och riskera suboptimering eller att varuförsörjningen snarare försvåras.

Angående Försörjningsberedskapsavtal (F-avtal) anser Livsmedelsverket att de ensamt riskerar att bli mycket kostnadsdrivande. F-avtal bör vara en sällsynt modell som endast syftar till att tillgodose oundgängliga behov i svåra situationer.

Livsmedelsverket instämmer i princip i förslaget om att införa ett beaktandekrav för försörjningsberedskapsaspekter i upphandlingslagarna, men anser att det måste förtydligas att regeln ska sikta på betydelse för liv och hälsa och nationell säkerhet, samt att omgivande samhällsfunktioners konkurrerande behov ska beaktas.

Livsmedelsverket delar betänkandets slutsatser om behovet och införandet av en modern byggnads- och reparationsberedskap.

Generella synpunkter

Överlag ger betänkandet en god probleminventering på området näringslivets roll i försörjningsberedskapen. Betänkandet lämnar dock endast få skarpa förskriftsförslag om nya samverkansformer, utan överlämnar till kommande utredningar att arbeta vidare med uppslag som den här utredningen har uppdagat.

Synpunkter på förslagen

Avsnitt 3.1, 3.3 och 3.8 Behov av att utveckla formerna för samverkan och F-avtalens rättsliga förutsättningar

Livsmedelsverket instämmer i behovet av att utveckla formerna för samverkan och avtal mellan myndigheter och företag. En lag om näringslivets skyldigheter i totalförsvaret, i betänkandet benämnt en lag om försörjningsberedskap, vore välkommen även om frivilliga samverkansformer i regel är att föredra.

Betänkandet identifierar inte i avsnitt 3.3 en möjlig viktig roll för branschorganisationerna – att hjälpa framför allt små- och medelstora företag att enklare avtalas in i roller som leverantörer eller underleverantörer inom totalförsvaret genom att branschorganisationen ingår överenskommelser om försörjningsberedskap med myndigheterna vilka sedan kan utgöra en stomme för ytterligare samordning inom branschen genom branschöverenskommelser.

Livsmedelsverket menar vidare att information från företagen i stället för att samlas hos branschorganisationen bör kunna lämnas till ansvarig myndighet. Detta ställer krav på att företagshemligheter kan hanteras på ett adekvat sätt vad gäller sekretessregler och konkurrensrätt, men minskar samtidigt riskerna för säkerhetskänslig aggregering av uppgifter hos branschorganisationerna.

GENERALDIREKTÖREN

2025-10-27

Dnr 2025/02755

Saknr 1.1.3

Avsnitt 3.5 Upphandling som huvudregel

Livsmedelsverket instämmer i huvudsak med betänkandets bedömning, men anser att det är olyckligt att försörjningsberedskapen i stor utsträckning endast handlar om statliga insatser, statlig anskaffning och reglerna därom.

Enligt Livsmedelsverkets mening är den mest betydelsefulla funktionen för försörjningsberedskapen att hålla varuflödet i gång oavsett omständigheter och detta inkluderar den stora huvuddelen av varuflödet som går till en betalande konsument. Endast en liten del av livsmedelsleveranserna i landet är föremål för upphandling i normala lägen. Livsmedelsverket arbetar idag med att försöka ta fram koncept för upphandlad lagerhållningsskyldighet i omsättningslager som ägs och drivs av marknadens aktörer.

Statliga ingripanden i varukedjor där myndigheterna i vanliga fall inte har någon större roll som anskaffare innebär en egenartad lösning och löper uppenbara risker för suboptimering eller att varuförsörjningen under ett krisförlopp snarare riskerar att försvåras.

Avsnitt 3.6 Allmän hänsyn till försörjningsberedskap

Livsmedelsverket instämmer i huvudsak med förslaget om att införa ett beaktandekrav för försörjningsberedskapsaspekter i upphandlingslagarna. Det finns dock en risk att varje myndighet, såväl statliga som kommunala och regionala verksamheter, uppfattar just sin egen verksamhet som central, vilket kan leda till att ”ska-regeln” tillämpas för att tillgodose det egna behovet.

Ytterligare ledning hade varit välkommen, såsom att det förtydligas att regeln ska sikta på anskaffning med betydelse för liv och hälsa och nationell säkerhet, samt att omgivande samhällsfunktioners konkurrerande behov också ska beaktas. Med det senare åsyftas att upphandlande myndigheter analyserar följderna av att eventuellt tränga ut andra kunder, både offentliga och privata, och skadeverkningarna till följd av detta under allvarlig kris. Inom Livsmedelsverkets ansvarsområde kan vattenreningskemikalier utgöra ett belysande exempel, där samma typer av kemikalier som används för dricksvattenrening, förutom att användas i kommunala avloppsreningsverk också används i stort sett av alla industrier som använder kylvatten eller behöver vatten för sina processer eller där det uppstår avloppsvatten som behöver renas i egna anläggningar.

Avsnitt 3.7 Ett nytt system för försörjningsberedskapsavtal

Livsmedelsverket tillstyrker i huvudsak förslaget om ett system för försörjningsberedskapsavtal (F-avtal) som föreslås i avsnitt 3.7, men betonar att F-avtalen

GENERALDIREKTÖREN

2025-10-27

Dnr 2025/02755
Saknr 1.1.3

bör vara en lösning med begränsat användningsområde. Därmed bör försörjningsberedskapsavtalen få en annan benämning.

Grunden i försörjningsberedskapen bör bestå av upphandlade avtal och andra överenskommelser där det inte är nödvändigt att åberopa art. 346 FEUF.

Såsom Livsmedelsverket förstår förslagen är det inte frågan om nya befogenheter eller undantag i förhållande till gällande rätt, utan mera om en tydligare systematik som i förlängningen underlättar för både avtalsslutande parter och MSB som sammanhållande myndighet att hantera avtalen.

Livsmedelsverket noterar att försörjningsberedskap som tema, kanske tydligast illustrerad i betänkandets avsnitt 3.10.2, är bredare än vad den föreslagna F-avtalsmodellen omfattar och föreslår att en mer preciserad benämning används i stället, såsom *försörjningssäkerhetsavtal* eller *försörjningsförsäkransavtal*.

F-avtal riskerar att bli mycket kostnadsdrivande om de står för sig själva.

Livsmedelsverket menar att F-avtal i stället bör vara en modell för att tillgodose oundgängliga behov. De bör så långt som möjligt bygga på etablerade avtal om robust varu- eller tjänsteförsörjning som kan tecknas utan att det är nödvändigt att åberopa art. 346 FEUF, vilket gör att F-avtalen får ett mera specialiserat användningsområde som utgör spetsen av avtalsfloran på beredskapsområdet.

Affärsincitamentet under en Extremsituation när F-avtalen får sin betydelse för försörjningsberedskapen blir mer knuten till företagets överlevnad och katastrofplanering, där den överhängande risken för företaget snarare är nedläggning av verksamheten och därmed förlust av försörjningskapacitet för samhället.

En nackdel med att föreskriva en modell som är tämligen knuten till ett statligt myndighetsperspektiv för att skaffa sig varor och tjänster är att den kan vara svårare att överföra till näringslivets aktörer i leverantörs- och underleverantörsleden.

Avsnitt 3.7.2 Offentlig avtalspart

Livsmedelsverket instämmer i huvudsak med bedömningen att F-avtal ska vara möjliga att sluta för alla statliga myndigheter och i synnerhet de myndigheter som har en framskjuten roll i totalförsvaret. Livsmedelsverket anser därtill att även kommuner och regioner ska kunna ingå F-avtal efter godkännande av MSB, dock under förutsättning att detta kan göras utan att vara i strid med EU-rätten.

Enskilda kommuner eller regioner har sannolikt inte sådan betydelse för den nationella försörjningen att F-avtal bör tecknas av dessa. Dock bör det övervägas om inte MSB i särskilda fall bör kunna meddela undantag för att ett större antal kommuner eller regioner vill genomföra en gemensam upphandling och då ges möjlighet att sluta F-avtal. När ett

GENERALDIREKTÖREN

2025-10-27

Dnr 2025/02755
Saknr 1.1.3

större antal kommuner eller regioner önskar att avtala gemensamt om samma försörjningsbehov är det mera sannolikt frågan om nationellt betydelsefulla varor eller tjänster och därmed kan vara lämpliga för F-avtal.

Avsnitt 3.7.3 Nya uppgifter till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Livsmedelsverket tillstyrker förslaget om att MSB får de nya uppgifter som beskrivs i avsnitt 3.7.3.

Livsmedelsverket välkomnar särskilt att 4 § förordning (1992:390) om förberedelser för leverans av varor och tjänster återinförs och att MSB tilldelas uppgiften att utfärda verkställighetsföreskrifter om företagsplanläggning.

Livsmedelsverket anser att det är värdefullt med både nationell och nordisk samordning och instämmer i att MSB i nuläget förefaller vara den lämpligaste parten. Regeringen bör dock kunna bemyndiga en beredskapsmyndighet, möjligen en sektorsansvarig myndighet, att samverka med de nordiska grannländerna vad gäller gemensam planering, vid sidan av MSB. Den möjligheten skulle kunna utnyttjas för att korta beslutsvägarna inom vissa avgränsade och konkreta områden och därmed förenkla samverkan mellan ländernas myndigheter.

Avsnitt 3.9 F-avtalens förenlighet med EU-rätten

Livsmedelsverket delar bedömningen att det redan inom ramen för gällande rätt finns ett betydande utrymme att ingå försörjningsberedskapsavtal vid sidan av upphandlingar och andra avtal som inte omfattas av upphandlingsrättens område.

Vidare välkomnar Livsmedelsverket betänkandets slutsats att oavsett avtalsform får förfarandet inte strida mot grundläggande EU-rättsliga bestämmelser.

Avsnitt 3.10 Ny samlad lagstiftning om försörjningsberedskap

Livsmedelsverket tillstyrker förslaget om att tillsätta en utredning om en ny samlad lagstiftning om försörjningsberedskap. Livsmedelsverket bedömer att en ny lagstiftning skulle vara fördelaktig eftersom den skulle innebära att det inte behövs en genomförandeanalys i förhållande till EU-rätten för varje enskilt avtal. Detta beror på att en samlad lag skulle kunna kopplas direkt till undantagsbestämmelser baserade på väsentliga säkerhetsintressen, såsom artikel 346 FEUF. Lagen skulle reglera förhållandet mellan det allmänna och det privata, ge företag ett utpekat ansvar och möjliggöra ersättning för faktiska kostnader.

2025-10-27

Dnr 2025/02755

Saknr 1.1.3

Avsnitt 4.1 En ny form av byggnads- och reparationsberedskap behöver införas

Livsmedelsverket instämmer i utredningens bedömning att en modern byggnads- och reparationsberedskap behöver införas och den slutsats som utredningen drar, att den historiska modellen för byggnads- och reparationsberedskap (före 2007) inte kan återinföras.

Avsnitt 4.3.1 Boverket, Tillväxtverket och SGU ansvarar för att skapa förutsättningar för byggnads- och reparationsberedskap och ett BRB-kansli upprättas

Livsmedelsverket tillstyrker förslaget att kansli för byggnads- och reparationsberedskap inrättats hos Tillväxtverket.

Livsmedelsverket vill understryka vikten av att ett sådant kansli får i uppdrag att inte bara samverka med företagen, branschorganisationerna och beredskapsmyndigheterna som är knutna till den nya beredskapssektorn industri, byggande och handel, utan även med andra beredskapsmyndigheter.

Konsekvenser

Förslagen som rör nya samverkansform medför i nuläget inga nya omedelbara tvingande lagkrav, men de nya uppgifter som myndigheten självt förespråkar som nordisk samordning samt behovet av att hantera känslig företagsinformation kommer att kräva en utveckling av intern kompetens och rutiner.

Att inte införa en samlad försörjningsberedskapslag innebär en risk att varje enskilt F-avtal måste analyseras och motiveras särskilt, trots att avtalen har samma bevekelsegrund, vilket skapar ineffektivitet.

För att bygga upp den nödvändiga förmågan inom byggnads- och reparationsberedskap föreslås att totalt cirka 390 årsarbetskrafter tillföras till kommuner, regioner och beredskapsmyndigheter. Huvuddelen föreslås gå till kommuner och regioner. Länsstyrelserna föreslås tillföras 24 nya årsarbetskrafter därtill ytterligare en årsarbetskraft per civilområdesansvarig länsstyrelse. Varje beredskapsmyndighet (exklusive länsstyrelserna) föreslås tillföras en årsarbetskraft vilket innebär en förstärkning av såväl Livsmedelsverket som övriga myndigheter inom sektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Christina Nordin. I den slutliga handläggningen medverkade Daniel Karlsson, avdelningschef, Elin Häggqvist,

GENERALDIREKTÖREN

2025-10-27

Dnr 2025/02755

Saknr 1.1.3

chefsjurist, Lena Lind, enhetschef och Martin Coborn, verksjurist. Föredragande var beredskapshandläggaren Isak Bergdahl.

Christina Nordin

Isak Bergdahl

Kopia

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet