

n.remissvar@regeringskansliet.se

Livsmedelsverkets yttrande över remiss från Näringsdepartementet angående Friska djur behöver inte antibiotika - bättre verkan genom internationell påverkan, SOU 2022:43

Sammanfattning

Livsmedelsverket instämmer i utredningens slutsatser om att införande av en antibiotikamärkning och främjande av livsmedelsexport inte är framkomliga vägar för att minska användningen av antibiotika i djurhållningen globalt.

Livsmedelsverket tillstyrker förslagen om ökad internationell påverkan genom sekundering av svenska experter till multilaterala organisationer via Sidas sekunderingsprogram respektive till EU-kommissionen.

Livsmedelsverket är positivt till att permanenta den nationella samverkansfunktionen mot antibiotikaresistens. Livsmedelsverket är dock tveksamt till behovet av att reglera dess arbete via en specifik förordning. Livsmedelsverket stödjer de delar av författningsförslaget som är enligt nuvarande regeringsuppdrag, men avstyrker förslaget i 8§ i dess nuvarande ordalydelse om att samverkansfunktionen ska underlätta samordning av svenskt internationellt arbete, samt förslaget i 10§ om att kansliet ska utgöra nationell kontaktpunkt i frågor som rör smittsamma hälsohot.

Generella synpunkter

Livsmedelsverket välkomnar denna digra och intressanta utredning och tycker att flera av förslagen kan bidra till att effektivisera och utveckla det svenska arbetet för en ansvarsfull och minskad antibiotikaanvändning inom djurhållningen globalt. Livsmedelsverket ser positivt på att frågor om antibiotikamärkning och exportfrämjande av livsmedel belyses och har blivit utredda.

Livsmedelsverket instämmer med utredningen gällande behovet av att tydligare positionera antibiotikaresistens som en hållbarhetsfråga, för att dels få bredare genomslag och dels bidra till att uppfylla de globala hållbarhetsmålen i Agenda 2030.

Livsmedelsverket instämmer också med vad utredningen noterar gällande att det är främst folkhälsosidan som är drivande i att positionera Sverige i det internationella högnivåarbetet och att Sverige inte alltid har det breda angreppssätt som skulle vara önskvärt. Vidare instämmer Livsmedelsverket i att det finns en potential att på ett tydligare sätt inkludera djur-, livsmedels- respektive miljösidan i det arbetet, och därmed en möjlighet att stärka svenskt internationellt arbete i frågor som rör ansvarsfull antibiotikaanvändning i djurhållningen. En analys av hur Sverige kan arbeta tvärsektoriellt med antibiotikaresistensfrågan på högre global politisk nivå finns dock inte tydligt beskrivet i utredningen.

Synpunkter på förslagen och andra specifika synpunkter

Avsnitt 1 Författningsförslag

Livsmedelsverket noterar att den nationella samverkansfunktionen får stort fokus gällande de åtgärder som ska vidtas för att minska antibiotikaanvändningen inom djurhållningen globalt. Livsmedelsverket ställer sig tveksamt till om de förslag som rör samverkansfunktionen i praktiken får den önskade effekten på global nivå som avses. Livsmedelsverket ser att samverkansfunktionens huvudsakliga roll även fortsatt kommer att vara nationell tvärsektoriell samverkan.

Livsmedelsverket är positivt till att permanenta den nationella samverkansfunktionen för arbete mot antibiotikaresistens. Livsmedelsverket instämmer i att det ger kontinuitet i samverkansarbetet och en signal att arbetet är långsiktigt och prioriterat.

Livsmedelsverket är dock tveksamt till behovet av en specifik förordning om samverkansfunktionen. Det kan ifrågasättas om det är ändamålsenligt att reglera dess arbete via en förordning på sådan detaljnivå. Arbetet fungerar väl idag och Livsmedelsverket stödjer de delar av författningsförslaget som är enligt nuvarande regeringsuppdrag. Därutöver har vi nedanstående specifika synpunkter på de förslag som innebär skillnader mot nuvarande uppdrag.

Författningsförslaget har inte utretts i samråd med samverkansfunktionen, vilket Livsmedelsverket tycker är en brist. Det är en fördel att involvera samverkansfunktionen eftersom tidigare och nuvarande uppdrag har gett deltagande aktörer god erfarenhet och insikt kring samverkan och hur arbetet effektivt bedrivs.

1 § om skyldighet för vissa myndigheter att delta

Livsmedelsverket tillstyrker delvis förslaget.

Livsmedelsverket tillstyrker de delar som anger vilka myndigheter som ska delta i samverkansfunktionen och är positivt till den fortsatt tvärsektoriella representationen.

Livsmedelsverket avstyrker skrivningen om att förordningen också ska innehålla bestämmelser om inrättandet av nationell kontaktpunkt för frågor om tvärsektoriella smittsamma hälsohot (se motivering under 10 §).

Det framgår av författningskommentaren i avsnitt 17 att beslut gällande myndigheters deltagande kan fattas inom ramen för regeringens restkompetens. Det behöver däremot förtydligas hur aktörer som i nuvarande uppdrag adjungeras till samverkansfunktionen, till exempel Länsstyrelserna och Smittskyddsläkarföreningen, ska involveras i arbetet ("andra aktörer som deltar i samverkansfunktionen" tas annars bara upp under 11 §).

3 § om etablering av ett tvärsektoriellt kansli

Livsmedelsverket har inget att erinra mot förslaget.

Livsmedelsverket noterar vikten av att arbetet inom samverkansfunktionen sker ur ett One Health-perspektiv, och det är möjligt att även miljöområdet behöver finnas representerat i samverkansfunktionens kansli för att säkerställa dess engagemang och delaktighet. Det symboliska värdet av att inkludera miljöperspektivet ska inte heller underskattas, inte minst sett utifrån ett internationellt perspektiv. De praktiska arrangemangen samt konsekvenser av sådan gemensam koordinering behöver dock först bedömas närmare av de tre utpekade myndigheterna, för att säkerställa en effektiv koordinering av det nationella arbetet.

4 § om inrättande av strategisk styrgrupp på ledningsnivå

Livsmedelsverket har inget att erinra mot förslaget.

Livsmedelsverket kan se fördelar med inrättandet av en strategisk styrgrupp på ledningsnivå (GD eller chef i LG) för en bättre synkronisering och förankring av aktiviteter mellan respektive inom myndigheterna, samt för diskussioner om resursers användande. Livsmedelsverket instämmer i att detaljer kring styrgruppens utformande bestäms separat.

Det bör beaktas att behovet av en styrgrupp och vilka myndigheter som ska ingå inte har analyserats i samråd med samverkansfunktionen. Det avsätts inte några särskilda medel för styrgruppens införande varför det är viktigt att införandet av en styrgrupp inte medför en administrativ börda för myndigheterna som inte väger upp mot de fördelar som en styrgrupp kan innebära.

8 § om underlättande av samordning av svenskt internationellt arbete

Livsmedelsverket avstyrker förslaget i dess nuvarande ordalydelse.

Paragrafen är otydlig gällande vilket internationellt arbete som avses.

Livsmedelsverket anser inte att samverkansfunktionen ska samordna internationellt policyarbete då detta arbete effektivast sker utanför samverkansfunktionen.

Av författningskommentarerna framgår att i de fall internationella insatser mot antibiotikaresistens planeras ska samverkansfunktionen bidra till att sådana insatser kan genomföras på ett funktionellt och effektivt sätt. Det framgår även av utredningen att grundförutsättningarna för tvärssektoriell samordning av internationellt stödarbete/utvecklingssamarbete behöver stärkas. Livsmedelsverket tolkar förslaget som att samverkansfunktionen ska underlätta samordning av internationellt utvecklingssamarbete och inte policyarbete, vilket dock inte tydligt framgår. Livsmedelsverket anser därför att 8 § behöver förtydligas för att klargöra att det är internationellt utvecklingssamarbete som avses.

Livsmedelsverket ser att samverkansfunktionen kan ha en roll i att underlätta samordning av internationellt utvecklingssamarbete. Gällande myndigheternas internationella policyarbete anser Livsmedelsverket att arbetet inom EU och internationella organisationer (till exempel Codex Alimentarius Commission, FAO, WHO) fortsatt ska ske utanför samverkansfunktionen. Det internationella policyarbetet är löpande arbete som bäst lämpar sig att organiseras utifrån myndigheternas organisation. Svarstiderna är ofta också mycket korta varför arbetet inte lämpar sig att administreras via samverkansfunktionen. Samverkansfunktionen kan dock vid behov tillfrågas om synpunkter.

I avsnitt 16 saknas konsekvensanalys av 8 §.

9 § om andra aktörers deltagande i arbetet mot antibiotikaresistens

Livsmedelsverket tillstyrker förslaget.

Livsmedelsverket tolkar förslaget som att samverkansfunktionen ska möjliggöra för andra aktörer att delta i arbetet mot antibiotikaresistens på det sätt samverkansfunktionen finner lämpligt. Livsmedelsverket är positivt till och förstår behovet av ett stärkt samarbete med fler aktörer, men hur deltagandet i det arbetet ska gå till kvarstår för samverkansfunktionen att bestämma.

I övrigt är det svårt att fullt ut förstå innebörden av 9 § med tanke på hur tillhörande författningskommentar i avsnitt 17 har utformats gällande *involvera/kan involveras vid behov*.

10 § om kansliet som nationell kontaktpunkt rörande smittsamma hälsohot

Livsmedelsverket avstyrker förslaget.

Livsmedelsverket anser inte att samverkansfunktionens kansli ska utgöra Sveriges nationella kontaktpunkt gentemot internationella organisationer i frågor som rör smittsamma hälsohot.

Livsmedelsverket noterar att det kan finnas ett behov av att se över hanteringen av tvärsektoriella internationella förfrågningar som inkommer till Sverige. Livsmedelsverket anser dock inte att det föreligger några problem för de internationella organisationerna att veta vilken myndighet de ska vända sig till, utan svårigheterna brukar ligga i hur arbetsfördelningen och samordningen ska ske mellan myndigheter och mellan myndigheter och departement. En lagstadgad bestämmelse om att samverkansfunktionerna ska utgöra "funktionsbrevlåda" kommer inte att adressera de svårigheter som ibland uppstår, men kan däremot medföra en markant ökad administrativ börda för samverkansfunktionens kansli.

Gällande begreppet "smittsamma hälsohot" är det oklart vad som menas då det inte är ett vedertaget begrepp och inte heller finns definierat. Även om det framgår av utredningen att det är zoonoser och antibiotikaresistens som avses så är 10 § otydlig i detta avseende.

Vidare anser Livsmedelsverket att smittsamma hälsohot och zoonoser inte ska inkluderas i en förordning om samverkansfunktionen för arbetet mot antibiotikaresistens. Samverkansfunktionen mot antibiotikaresistens är väl etablerad och väl fungerande, men samverkan tar tid och genom att bredda samverkansfunktionen finns en risk att dess effektivitet försämras. För zoonoser finns det redan kontaktpunkter och rapporteringssystem som är reglerade internationellt och fungerar väl. På nationell nivå finns även flera (oreglerade) väl etablerade tvärsektoriella samverkansformer mellan myndigheter för detektion och hantering av zoonoser. Gällande förfrågningar som omfattar både zoonoser och antibiotikaresistens gäller det att vara noga med vem som berörs, det är förvisso ofta samma myndigheter men inte samma personer inom myndigheten.

Livsmedelsverket ser således behov av en översyn för bättre samordning, speciellt som förfrågningar kan gälla zoonoser och/eller antibiotikaresistens, men att det inte ska göras inom ramen för samverkansfunktionen. Eventuella behov av att tydliggöra förankring av zoonosarbetet, vilket berörs i utredningen, bör ses över separat, och samverkansfunktionen för arbetet mot antibiotikaresistens ska inte heller användas för detta ändamål.

I avsnitt 16 saknas konsekvensanalys av 10 §.

Avsnitt 4 Svenska myndigheters internationella insatser inom policyutveckling, utvecklingsamarbete och forskning

Under 4.5.4 bör det klargöras gällande Codex Alimentarius att dess syfte även är att bidra till säkra livsmedel på ett globalt plan.

Avsnitt 7 Insatser för att främja varor producerade med ansvarsfull antibiotikaanvändning inom handel och inköp

Gällande frågan om nationella bestämmelser om ursprungsinformation för kött på restauranger och i storhushåll, som tas upp under 7.2.7, kan det noteras att Sverige har den 14 november 2022 återkallat den anmälan som gjordes utifrån artikel 45 i förordning (EU) nr 1169/2011.

Gällande avsnitt 7.3 kan det noteras att EU-kommissionen gett viss ytterligare information om initiativen till ny EU-lagstiftning rörande upphandling och märkning av hållbart producerade livsmedel, inklusive djurvälståndsmärkning av livsmedel. Några konkreta förslag har dock ännu inte presenterats av kommissionen, utan dessa förväntas senare under 2023.

Avsnitt 11 Styra konsumtionen mot livsmedel producerade med ansvarsfull antibiotikaanvändning

Livsmedelsverket instämmer i slutsatsen att det sannolikt är svårt att påverka användningen av antibiotika i djurhållningen globalt via konsumtionsförändringar i Sverige, till exempel genom införande av en antibiotikamärkning på livsmedel.

Avsnitt 12 Marknadsföring av mervärdet ansvarsfull antibiotikaanvändning vid export

Livsmedelsverket instämmer i slutsatsen att främjande av livsmedelsexport genom en mer samordnad och ökad marknadsföring av svenska animaliska produkter har marginell effekt på användningen av antibiotika i djurhållningen globalt. Livsmedelsverket har inget att erinra gällande utredningens förslag om ett nytt exportinitiativ på primärproduktionsnivå, eftersom förslaget inte primärt berör Livsmedelsverket.

Avsnitt 13 Hur myndigheternas arbete kan effektiviseras och utvecklas

För synpunkter på förslagen som rör nationella samverkansfunktionen, se "Avsnitt 1 Författningsförslag".

Avsnitt 13.6 och 13.6.1 om sekunderingar av experter till multilaterala organisationer respektive EU-kommissionen

Livsmedelsverket tillstyrker förslagen som syftar till att möjliggöra ökat deltagande av svenska experter i Sidas sekunderingsprogram respektive i EU:s förvaltning.

Livsmedelsverket instämmer i att sekunderingar är ett effektivt sätt att bidra med svensk expertis i internationellt policyarbete och att Sverige kan få stor utväxling på sådana satsningar.

Konsekvenser

Av avsnitt 16 framgår konsekvenser och effektkedjor av förslagen. Gällande samverkansfunktionen bedömer utredningen att Livsmedelsverket och andra deltagande myndigheter utan ansvar för kansliet ska genomföra arbetet i samverkansfunktionen inom nuvarande budgetramar. Det är redan idag svårt att föreslå aktiviteter till handlingsplanen som inte ryms inom redan etablerade budgetramar, och författningsförslaget kommer att innebära ytterligare utmaningar även för de myndigheter som inte ansvarar för kansliet. Förslagen gällande till exempel att inrätta en styrgrupp och att möjliggöra andra aktörers deltagande i arbete mot antibiotikaresistens kommer att leda till ökad administration för samtliga berörda myndigheters representanter, även om det framgår av utredningen att målsättningen är att minska onödig administration. I detta avseende behöver även frågan om personella resurser beaktas, då det är en generell utmaning som gäller för arbetet mot antibiotikaresistens. Livsmedelsverket noterar att om ambitionsnivån i arbetet mot antibiotikaresistens ska höjas generellt, förutsätter det att resurser behöver tillföras, eftersom Livsmedelsverket bedömer att det inte är möjligt att genomföra inom befintlig ram.

Angående effektkedjan i figur 16.2 av författningsförslaget gällande samverkansfunktionen befarar Livsmedelsverket att det finns för stora förhoppningar om vilka effekter som kommer att uppnås. Det huvudsakliga arbetet inom samverkansfunktionen kommer även fortsatt att fokusera på nationellt arbete mot antibiotikaresistens. Vidare är det en brist att det i avsnitt 16 saknas konsekvensanalyser av paragraf 8 och 10, särskilt som båda paragrafer tillhör de förslag med tydligast koppling till de tänkta effekter som redovisas i figur 16.2.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Annica Sohlström. I den slutliga handläggningen medverkade områdescheferna Hanna Dufva, Eirikur Einarsson, Daniel Karlsson, Kristina Ohlsson och Mattias Åsander, samt avdelningschef Helena Brunnkvist. Föredragande var Maria Egervärn.

Annica Sohlström

Maria Egervärn