

Mottagarens referens: Fö2023/01478
Regeringskansliet
Försvarsdepartementet

Remissvar över betänkande "SOU 2023:50 En modell för svensk försörjningsberedskap"

Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) har anmodats inkomma med synpunkter på ovan rubricerade remiss och önskar framföra följande.

Sammanfattning

SVA anser att SOU 2023:50 är en omfattande, gedigen, välskriven och välarbetad utredning. Den innehåller konkreta och genomtänkta förslag på en ny försörjningsberedskapsmodell som bland annat baseras på försörjningsanalys, beredskapslagring, handelsflöden och kontaktpunkter för företag. Utredningen tydliggör roller och ansvar på en sektorsövergripande nivå. SVA har i detta yttrande haft ett fokus på myndighetens ansvarsområde. Utredningen föreslår att beredskapsmyndigheter ska genomföra behovsanalyser inom myndighetens ansvarsområde som ett stöd till försörjningsanalysarbetet. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att de beredskapsmyndigheter som ska göra behovsanalyser och som inte redan idag är totalförsvarsmyndigheter, läggs till i listan över totalförsvarsmyndigheter. Förslaget i utredningen innebär att SVA blir en totalförsvarsmyndighet. SVA omnämns utöver detta i flera delar i anslutning till tidigare utredningar och kopplas till jordbruk och primärproduktionen. SVA:s ansvarsområde i beredskapssektorn livsmedelsförsörjning och dricksvatten fångas i utredningen. Däremot anser SVA att det saknas ett helhetsperspektiv på den tvärssektoriella försörjningsberedskapen i de delar som SVA ansvarar för (laboratediagnostik och vacciner) vilket berör förmåga att hantera farliga ämnen (CBRN) och att upprätthålla smittskydd och hälso- och sjukvård för djur. SVA menar att det finns uppenbara fördelar av att under återuppbyggnaden av totalförsvaret skapa en tvärssektoriell samverkan mellan sektorerna hälsa, vård och omsorg och livsmedel och dricksvatten rörande försörjningsberedskapen, både för att på bästa sätt nyttja kraften i den offentliga upphandlingen och för att undvika undanträngningseffekter.

MSB utpekats få den nationella samordningen. SVA vill i detta lyfta MSB:s ansvar för att identifiera och facilitera den tvärssektoriella försörjningsberedskapen.

Finansieringsprinciperna bör beakta behovet av en utökad byråkrati kopplat till försörjningsberedskapsmodellen. Finansiering måste täcka alla delar av modellen och undvika administration utan finansiering. SVA tillstyrker de övergripande slutsatserna i utredningen och vill särskilt lyfta tre punkter:

- SVA anser att utredningens förslag kommer att skapa förutsättningar för ett strukturerat och tydligt arbetssätt för uppgifter som SVA i stor utsträckning redan utför idag. SVA välkomnar förslagen för en tydligare organisation av sektorernas arbete kring försörjningsberedskap.
- SVA hyser vissa farhågor över att veterinärmedicinska behov faller mellan stolarna. Den har ingen tydlig hemvist i utredningens förslag då inte alla djur är livsmedelsproducerande. SVA ser vinster med att delvis samordna frågor kring veterinära läkemedel, förbrukningsartiklar och laboriemateriel med humansidans hälso- och sjukvård. SVA tror att ett samspel mellan veterinär- och humanmedicinen kan skapa synergier och vara mer resurseffektivt jämfört med en uppdelning.
- SVA är positiva till att utredningen lyfter frågor om omställning av primärproduktionen men önskar lyfta vikten av att inte bara agera reaktivt då krisen är ett faktum utan arbeta förebyggande med att ställa om animalieproduktionen redan nu. På gårdsnivå behövs stöd för omställning i form av rådgivning och resurser. På nationell nivå bör omställningen ske genom en diversifiering av produktionen och genom att betrakta djurproduktionen som levande lager. För att alla medborgare ska kunna nyttja dessa levande lager bör livsmedelsproduktionen finnas i hela landet vilket kräver att också infrastrukturen decentraliseras och anpassas. För att minska sårbarheten och öka robustheten i animalieproduktionen och försörjningsberedskapen bör staten eftersträva att produktionen diversifieras genom att gynna olika slags produktionssystem, djurarter, raser, besättningsstorlekar samt regional placering. Idag sker djurproduktionen i mångt och mycket i mycket stora och djurtäta besättningar i högt mekaniserade och digitaliserade stallar främst i södra och centrala Sverige. Detta är sårbart när krisen kommer.

Specifika synpunkter

Kapitel 2 - Uppdrag och genomförande

Utredningen hänvisar till den kommande SOU:n om en ny livsmedelsberedskap, vilket är bra. Trots detta finns en hel del med om livsmedelsförsörjning med i utredningen. SVA vill komplettera med att den föreslagna modellen för försörjningsberedskap bör beakta livsmedelssäkerhet och fodersäkerhet. Flödet av livsmedel och dricksvatten som produceras och lagras måste vara säkra att äta och dricka och behöver fungera såväl i fredstid som vid kris och krig. Försörjning av tjänligt livsmedel och dricksvatten är en bas i försörjningsberedskapen. Livsmedelsproduktion är beroende av lämplig mark, friska växter och friska djur och kräver därför ett helhetsperspektiv från jord till bord. Foder och dricksvatten som ges till djur får inte vara skadligt för djur, människor eller miljö. Vid kris och krig kan alternativa foder behöva ges till djur, då är det viktigt att det finns kunskap kring vilka foder som är säkra för djur och människor och att aspekter av smittskydd och hygienisk kvalitet alltid tas med i beaktning.

Även kunskap om hur foderråvaror och foder konserveras och lagras på rätt sätt har betydelse för fodersäkerheten och djurhälsan. Foderråvaror och foder är biologiskt material som inte är stabila över tid och därför kan vara svåra att lagerhålla. Övervakning och omsättning av beredskapslager blir därför viktigt för att bibehålla näringsvärde och hygienisk kvalitet på fodret.

I utredningen anges omställning av produktion, vilket är bra. Fokus ligger dock på att ställa om när krisen är ett faktum vilket kräver att företagen är beredda och flexibla. SVA föreslår att behov av långsiktig omställning i fredstid också behöver beaktas. För den enskilda företagaren är kanske omställning i krisen mer realistiskt, men för nationen som helhet kan det vara mer motiverat att viss omställning sker i fredstid. För lantbrukssektorn skulle det kunna innebära minskad sårbarhet genom ökad diversifiering (olika djurslag/raser, olika besättningstyp/storlek, olika mekaniseringsgrad). Inte minst behövs en regional distribution beaktas i försörjningsberedskapsmodellen. För att genomföra detta behövs politiska beslut, incitament i form av stöd men kanske också nya mål och anpassade regelverk.

Kapitel 4 - Försörjningsrelaterade utmaningar i kris och krig

Även i detta kapitel omnämns livsmedelsproduktion och djurhållning vilket är bra. Ett exempel på ett arbete som kommit längre än på flera andra områden är Livsmedelsverkets, Jordbruksverkets och SVA:s gemensamma uppdrag som

resultat i rapporten *Livskraft – mätt och frisk - Öppen sammanfattning av Livsmedelsverkets, Jordbruksverkets och Statens veterinärmedicinska anstalts redovisning gällande underlag för den fortsatta inriktningen av det civila försvaret* (Ju2019/02477/SSK), 2020. I rapporten identifieras åtgärder för att uppnå försörjningsförmåga inom livsmedel inklusive dricksvatten, såsom kartläggning av strategiska varor, lagerhållning av nödvändiga varor samt prioritering vid livsmedelsbrist och ransonering.

Hälso- och sjukvårdens utmaningar beskriv också i kapitlet. Här saknar SVA ett helhetsperspektiv på försörjningsberedskap för hälso- och sjukvårdens produkter, vilka också kan ingå i andra sektorer som berör och samhällsviktig- och totalförsvarsviktig verksamhet, så som laboratoriediagnostisk förmåga och läkemedelsförsörjning till djur. Utredningen är otydlig rörande djurens hälso- och sjukvård. Den snäva tolkningen och avgränsningen mot djurens hälso- och sjukvård kan leda till framtida systemfel och undanträngningseffekter i planeringen och hanteringen av samhällsomfattande kriser och ytterst i krig. SVA anser att det skulle finnas fördelar om utredningen var tydligare om hur en tvärsektoriell samverkan mellan humansjukvården och djurens hälso- och sjukvård angående försörjningsberedskapen ska fångas i modellen. SVA och Jordbruksverket har tidigare fått i uppdrag av regeringen att bedöma nationella försörjningsbehov inom djurens hälso- och sjukvård vid kris eller höjd beredskap och då ytterst i krig (Jordbruksverket Dnr 6.9.17-17871/2020 SVA Dnr 2020/943). SOU 2023:50 har med denna rapport i referenslistan, men däremot är det otydligt beskrivet i utredningen hur dessa behov hanteras i den föreslagna modellen. I rapporten *Nationella försörjningsbehov inom djurens hälso- och sjukvård vid kris eller höjd beredskap* anges att djurens hälso- och sjukvård är av betydelse för totalförsvaret och i synnerhet avseende livsmedelsproducerande djur, för att säkra livsmedelsförsörjning och människors liv och hälsa. Djurens hälso- och sjukvård är också av betydelse för tjänstedjur och sällskapsdjur i totalförsvaret, då djuren ökar befolkningens försvarsförmåga och försvarsvilja. Precis som inom humanvården är läkemedel, medicintekniska produkter, skyddsutrustning och laborativa tjänster strategiskt viktiga. Även problemen med till exempel handel och logistik är desamma som för humanvården. Det finns alltså gemensamma behov och utmaningar mellan humansjukvården och djurens hälso- och sjukvård avseende strategiska varor, och det är nödvändigt att ur ett helhetsperspektiv säkerställa såväl handel som öka lagerhållning av varor och insatsvaror och skapa förutsättningar för produktion av bland annat vissa läkemedel och vaccin i landet. Därför är det av

särskild vikt att samordna tillgången inom respektive verksamhet. Dessa åtgärder skulle gynnas av att en tvärsektoriell försörjningsberedskap, och SVA anser att det är en brist att försörjningsberedskapsmodellen inte fångar detta behov.

För att ytterligare konkretisera behovet av helhetssyn vill SVA lyfta erfarenheterna från Covid-19 pandemin, den brist på laboratoriemateriel som då uppstod och hur tydligt det blev att detta var ett tvärsektoriellt behov. Alltsedan dess genomförs kontinuerliga samordningsmöten rörande ”Laboratoriemateriel” som SVA håller i. Förutom SVA deltar representanter från följande myndigheter, med representanter från fem olika sektorer: Folkhälsomyndigheten, Livsmedelsverket, Läkeemedelsverket, Polismyndigheten/NFC, Rättsmedicinalverket, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Tullverket och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). SVA deltar även i andra laboratorienätverk som har försörjningsberedskapsbehov, tex C-nätverket och Forum för beredskapsdiagnostik (FBD). Vikten av tvärsektoriell samverkan kring laboratoriemateriel är tydlig.

Kapitel 7 - En samordnad försörjningsberedskap – åtgärder, principer och ansvarsfördelning

I kapitlet beskrivs produktionsomställning på ett bra sätt och bra att dispenser och regelförenklingar beskrivs. SVA önskar dock att utredningen även beaktar behovet av nationell produktionsomställning i fredstida normalläge. I kapitlet nämns kompetenser och att en fråga ska hamna där den hör hemma vilket är bra. Det finns däremot en risk att veterinärmedicinen hamnar utanför då det naturliga alltid blir att humansjukvården anses ha kompetensen. Förslaget att göra avsteg från närhetsprincipen och i stället införa en kompetensprincip är dock positivt.

Kapitel 8 Försörjningsanalys – Bakgrund

Återigen bra att utredningen tar avstamp från tidigare arbetet i Livsmedelsverkets, Jordbruksverkets och SVA:s gemensamma uppdrag som resulterat i rapporten *Livskraft – mätt och frisk*. Det ger en bra bakgrund till behovet av försörjningsanalys för sektorns arbete.

Kapitel 9 Försörjningsanalys – Överväganden och förslag

SVA anser att utredningens förslag om försörjningsanalys ger en tydlig struktur och samordning och återges i en bra illustration på sidan 255. Försörjningsanalys utgör en viktig del i försörjningsberedskapsmodellen. SVA:s roll som beredskapsmyndighet innebär genomförande av behovsanalys som inspel till den försörjningsanalys som Livsmedelsverket som sektorsansvarig myndighet ska göra.

SVA ställer sig bakom det välstrukturerade förslaget. Det är positivt att detta arbete sker på ett homogent sätt över samtliga involverade beredskapssektorer, samt att sektorsansvarig myndighet ansvarar för att samordna leveransen. I kapitlet beskrivs att arbetet även ska göras i samråd med Försvarsmakten och med stöd av länsstyrelserna. Däremot framgår det inte tydligt att samtliga myndigheter inom respektive beredskapssektor ska involveras i arbetet. Detta skulle kunna förtydligas i den framtida styrningen.

Kapitel 10 - Informationsinhämtning från näringsidkare

Mot bakgrunden att behovsanalyser ska genomföras av beredskapsmyndigheter i respektive ansvarsområde finns behov av att kräva informationsinhämtning från privata aktörer. För att det ska vara möjligt för dessa beredskapsmyndigheter att använda sig av rätten att begära in upplysningar från näringsidkare föreslår utredningen att dessa myndigheter pekas ut som totalförsvarsmyndigheter. Utredningen föreslår att de beredskapsmyndigheter som inte redan idag är totalförsvarsmyndigheter läggs till listan som totalförsvarsmyndighet. I kapitel 10 (sidan 284) föreslår utredningen att SVA blir en totalförsvarsmyndighet. Mot denna bakgrund ges SVA möjlighet att inhämta information från näringsidkare med totalförsvarsviktig verksamhet inom myndighetens ansvarsområde. SVA stödjer förslaget och ser att det kan bidra med tydlighet i det uppdrag som myndigheten har inom totalförsvarsarbetet.

Kapitel 11 - Kontaktpunkt för produktionsomställning

En viktig del i livsmedelsberedskapen är företagets produktion av livsmedel vid höjd beredskap. Kontaktpunkter i primärproduktionen för produktionsomställning bör ta höjd för att inte bara agera reaktivt då krisen är ett faktum utan arbeta förebyggande med att ställa om animalieproduktionen innan krisen kommer. På gårdsnivå behövs stöd för omställning i form av rådgivning och resurser. SVA anser att det är ett bra förslag att den nationellt samordnande funktionen bör tillhandahålla en kontaktpunkt för information. Möjlighet att söka medel från VINNOVA är positivt.

Kapitel 12 - Beredskapslagring – bakgrund

SVA anser att gemensamma beredskapslager för behov som rör hälso- och sjukvård för människor och djur, inklusive det gemensamma smittskyddet, bör beaktas. Det geografiska perspektivet är också viktigt.

Kap 13 Beredskapslagring – överväganden och förslag

SVA förespråkar omsättningslager av strategiska varor och anser att lagerhållning behövs i försörjningsberedskapsmodellen. Animalieproducerande djur kan anses vara en form av lager. Utöver detta önskar SVA lyfta vikten av den foderhygieniska aspekten under beredskapslagring, för att säkerställa djurhälsa och livsmedelssäkerhet. Detta inkluderar frågor så som kvalitetskrav på råvaror/fodermedel och omsättningshastighet av lager av foderråvaror/fodermedel. Även de effekter som den pågående klimatförändringen bidrar med behöver tas i beaktande.

Kapitel 14 - Den nationellt samordnande funktionens organisation

SVA anser att det är bra med en nationell samordnare, och att MSB är ett lämpligt val. Rollen och uppdraget att MSB blir en styrelsemyndighet med en bred kompetens anser SVA kan bidra till att fånga tvärssektoriella behov.

Kapitel 15 – Övriga överväganden och förslag

SVA gjorde under pandemin lägesbilder som inkluderade försörjningsberedskap avseende laboratoriemateriel. Utredningen lyfter behovet att beakta lägesbilder, vilket SVA anser är ett bra förslag. SVA tillstyrker även förslaget att Trafikverket får i uppdrag att göra försörjningsanalys av transporter, liksom att Kommerskollegium får i uppdrag att analysera åtgärder för att säkerställa handelsflöden. Utredningens förslag om att ge Upphandlingsmyndigheten en uppgift att tillhandahålla bättre stöd i upphandling avseende totalförsvarsaspekter välkomnas av SVA.

Kapitel 16 - Finansiering av försörjningsberedskapen

SVA tillstyrker utredningens förslag att staten bär huvudansvaret för försörjningsberedskapen. SVA:s arbete med försörjningsberedskap bör utifrån utredningens förslag täckas i myndighetens ramanslag. När det gäller finansiering av företag behövs troligtvis beredskapsstöd. Om levande djur anses vara lager bör behovet att göra en samhällsekonomisk analys avseende beredskapslagerstöd till djurhållare övervägas, särskilt i vissa delar av landet där djurhållningen är gles.