

2023-02-20

n.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över remiss från Näringsdepartementet gällande Friska djur behöver inte antibiotika - bättre verkan genom internationell påverkan

Sammanfattning

Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) anser att det är en gedigen och välarbetad utredning och instämmer med utredningens slutsatser. Dock menar SLU att det är viktigt att tydligare lyfta fram ett gott djurskydd, med en stark djurskyddslagstiftning och en god djurvälstånd som bidragande faktorer för en låg antibiotikaanvändning och minskad resistensutveckling.

Vidare vill SLU lyfta fram att SCAW tillsammans med italienska IZSAM även är ett samverkande centrum för djurskydd/djurvälstånd (WOAH Collaborating Centre). Detta är således en av Sveriges formella kontakter och ingångar till WOAH.

Generella synpunkter

Utredningsförslagen är lovvärda och förfaller rimliga, och uppdragets fördelning ser rimlig ut. Flera satsningar om 1-4 miljoner per år anges och de är relativt väl definierade. Det är viktigt att under det framtida arbetet ha en samordning och utvärdering för att se hur varje enskild insats bidrar till de mål som ska uppnås. Det kan vara en utmaning att utvärdera hur de svenska insatserna bidrar till europeisk och global förändring i användningen av antibiotika.

Frågan om hur multinationella företag inom livsmedelsbranschen och läkemedelsindustrin, och som har mycket starka affärsintressen att bevaka, ska fås att se mer långsiktigt på frågan, är enbart delvis belyst i utredningen. Framför allt aktörer inom läkemedelsindustrin kan vara avgörande för att nå ett globalt mål om minskad läkemedelsanvändning. Eftersom dessa på kort sikt kan se minskad antibiotikaanvändning som ett påtagligt hot mot sin verksamhet och därmed motarbeta förändringar som leder till minskad försäljning.

Bred tvärssektoriell samverkan är ett genomgående tema i utredningen, vilket är relevant. Det får dock inte bli ett självändamål, där samverkanskraven blir hämmande för enskilda initiativ och individuella engagemang.

Att inkludera AMR i hållbarhetsbegreppet är också bra och även om detta framförts tidigare tål det att upprepas tills det får genomslag.

Att utredningen inte förordar märkning av animaliska livsmedel avseende antibiotikaanvändning är bra. Utöver de skäl som anförs kan tilläggas att existerande internationella antibiotikafri-märkningar är missvisande, då de kan innefatta allt ifrån att ordinarie karenstider hållits, eller i viss mån förlängts, till att det enskilda djuret inte behandlats medan andra djur i samma besättning har behandlats med antibiotika. Då djuren hålls tätt tillsammans kommer de ändå att dela eventuella resistenta bakterier så i detta avseende är märkningen meningslös medan korrekt efterlevnad av karenstider, precis som nämns i utredningen, säkerställer att alla animaliska livsmedel i praktiken är antibiotikafria.

Forskning som kunskapsskapande och påverkansmetod framhålls, det är därmed viktigt att fortsatt finansiera denna, särskilt i låginkomstländer. Det är oroande att neddragningar tycks vara att vänta inom flera av Sidas satsningar på stipendier för Minor Field Studies och projektuppdrag inom Utvecklingsforskning. Utredningen har rätt i att tvärvetenskapliga projekt med längre tidsram än vad som är vanligt i dagens forskningsfinansiering behövs för att tackla forskningsutmaningarna i låginkomstländer.

Att eventuellt fundera över; Hurdana regler tillämpas kring insyn och offentlighet, om samverkansgrupp består av både offentliga och privata medlemmar samtidigt.

Antibiotikaanvändningen är störst på lantbrukets sida, dock framför allt utanför Sverige.

Svenska produktionsmetoder och medicinska regler ligger i framkant med hänsyn till resistensutvecklingsfrågor och kan fortsätta lyftas fram än mer som föredömliga. Samtidigt kan metoder utvecklas ännu mer - och med fördel på SLU, där även kunskap omsätts effektivt till praktiken genom utbildningen av framtida veterinärer och lantbrukare.

Specifika synpunkter

Sid 23-24, stycket "Reflektioner kring nuläget i det svenska arbetet mot antibiotikaresistens, Folkhälsosidan tar täten i antibiotikafrågor"

Det är mycket angeläget att One Health-perspektivet i bekämpningen av AMR lyfts fram och appliceras i praktiken och inte bara är tomma ord där djur och miljö ses som någon sorts bakgrund till folkhälsan. Det bör noteras att i planeringen inför svenska ordförandeskapet i EU har man glömt bort djursidan (och miljösidan) i

evenemangsplaneringen. Detta står i bjärt kontrast till slutdeklarationen från högnivåministermötet i Oman i höstas som undertecknats av Sverige och där One Health-perspektivet starkt framhålls.

Sid 29

Det är förvånande att förslaget om en förstudie i en riktad landssatsning inte inkluderar SLU, då SLU är den myndighet som har störst erfarenhet av samarbeten med låginkomstländer – såväl bilateralt som via FAO och Världsbankssfären.

3.3 Antibiotikaresistens drabbar hög- och låginkomstländer på olika sätt, sid 80.

I stycket beskrivs att utvecklingen i höginkomstländer går mot större lantbruk med stora djurbesättningar och en alltmer intensifierad produktion där antibiotika i vissa länder används i sjukdomsförebyggande syfte. Vidare framgår att det inte behöver vara en ekonomisk målkonflikt att ställa om till en ansvarsfull antibiotika-användning – friska djur växer fortare och mjölkar bättre – men att det kräver kunskap, vilja, konsumenttryck och ofta regulatoriska åtgärder för att förändra djurhållningen. SLU instämmer i denna beskrivning men vill påtala att regulatoriska åtgärder inte enbart bör gälla förskrivning och användning av antibiotika i sig, utan även en stark djurskyddslagstiftning som stödjer förebyggande djurhälsoarbete, en god djurhälsa och en god djurvälstånd, vilket i sin tur kommer att ha en påverkan på behovet av antibiotika. Likväl bör Sverige kunna agera på den internationella arenan och ge stöd till utvecklandet av (befintliga) djurskyddslagstiftningar i låg- och medelinkomstländer, där djurskyddet kan behöva stärkas. Detta är viktigt både för att efterfrågan på animaliska produkter kan förväntas att öka framgent, men också för att många länder siktar mot en mer intensifierad djurhållning med effekter på både hälsa och välfärd för djuren, vilket i sin tur påverkar antibiotikaförbrukningen (vilket även lyfts fram i sista stycket under 3.5.2 på sid 85).

3.4 Antibiotikaanvändning i djurhållning driver resistens, med konsekvens för både människor och djur, sid 82.

I utredningen framgår att det främst är antibiotikaanvändningen inom humansjukvården som driver resistensutvecklingen hos humanpatogener och att resistensutvecklingen hos livsmedelsproducerande djur främst drivs av antibiotikaanvändning inom djurhållningen. Vidare poängteras att de människor som i första hand riskerar att drabbas av resistenta bakterier från lantbrukets djur är lantbrukare, lantarbetare och veterinärer med daglig kontakt med djuren. SLU har ingen anledning att ifrågasätta detta, men vill poängtera att livsmedelsburna patogener som exempelvis salmonella och *E. coli* hos slaktkyckling har uppvisat stor resistens mot flera antibiotika i länder där djuren behandlas med samma typ av substanser som är viktiga för humanvården.

3.5.3 Antibiotikaanvändningen påverkas av många faktorer, sid. 85.

Flera faktorer punktas upp som påverkar det allmänna sjukdomsläget hos lantbruksdjur i olika länder. SLU skulle till dessa punkter vilja lägga djurhållningsform (inhysningsform), antalet djur (storleken på de epidemiologiska enheterna) och beläggningsgrad (djurtäthet) som viktiga faktorer för det allmänna sjukdomsläget då det påverkar antalet djurkontakter och kan påverka smittrycket i besättningen.

4.1 Arbetet med en ansvarsfull användning av antibiotika i djurhållningen berör många myndigheter, sid. 93.

I texten framgår att utredningen också vill betona att förebyggande arbete för att främja en god djurhälsa och förebygga introduktion och spridning av smittsamma sjukdomar är en annan sida av samma mynt, då det är de smittsamma djursjukdomar som är allmänt förekommande som i första hand driver användning av antibiotika i djurhållningen. SLU instämmer i denna bedömning men vill poängtera att det inte enbart är det förebyggande arbetet för god djurhälsa och biosäkerhet, utan även arbetet för en god djurhållning i stort som är av vikt, eftersom en god djurhållning, med tillräcklig yta, rena stallar och tillgång till strö, djur i gott skick vad gäller t.ex. hull, samt djur med låga stressnivåer minskar risken för infektioner.

4.4 Sveriges roll i EU framöver, sid 112, samt 6.4.2 Friska djur behöver inte antibiotika – det förebyggande djurhälsoarbetet på gårdsnivå kan exporteras, sid 163-164.

SLU anser att det är stor vikt att Sverige tar en aktiv roll i att påverka EUs nya djurskyddslagstiftning och för fram svenska ståndpunkter i utarbetandet av denna. Ett starkare djurskydd är inte bara viktigt för djuren i sig utan är som utredningen framhåller en bidragande faktor till reduktionsmålet. Vissa förutsättningar med bäring på smittskydd och antibiotikabehov regleras i djurskyddslagen och dess föreskrifter, såsom beläggningsgrad, antal djur per stallavdelning (gris), hygien, avvänjningstider och krav på veterinärvård etc.

4.5.2 Världsorganisationen för djurhälsa, WOA (tidigare OIE), sid 115, samt 4.6 Sverige är väl positionerade internationellt, sid 121.

SLU vill påminna om att Sverige genom SCAW tillsammans med det italienska institutet IZSAM officiellt även utgör ett samverkande centrum för djurskydd/djurvälfärd (WOAH Collaborating Centre). Detta är således en av Sveriges formella kontakter och ingångar till WOA. WOA hjälper sina medlemsstater att utveckla regelverk för djurs välfärd genom att tillhandahålla riktlinjer, utbildning, rådgivning och forskningsresultat. WOA ger även rekommendationer om hur man ska inkludera djurskydd i nationell lagstiftning och hur man genomför befintliga standarder vilket även har betydelse för antibiotikaanvändningen och AMR. Som ett samverkanscenter ska SCAW vara WOA behjälplig i detta arbete samt tillhandahålla expertis inom området.

Vidare har EU-kommissionen inrättat flera europeiska centra för djurvälstånd, (EURCAWs), varav ett, för hästdjur och idisslare, EURCAW-RE, koordineras via Sverige SLU/SCAW. Det arbete som utförs inom EURCAW har bäring på sambandet mellan förbättrad djurvälstånd och minskad antibiotikaanvändning.

4.7.1 Insatser där myndigheterna arbetat helt eller delvis på plats: International Training Programme, ITP, Healthy livestock – safe food, sid 123.

ITP:n arbetar långsiktigt med kapacitetsuppbyggnad och förändring i sex afrikanska partnerländer (Kenya, Tanzania, Zambia, Burundi, Uganda och Rwanda). En enkätundersökning till deltagarna har visat att en klar majoritet av deltagarna har ett större fokus på djurhälsa, livsmedelssäkerhet och AMR i sitt arbete än innan deras deltagande i ITP:n. Alumnier har framfört att deras deltagande har lett fram till utvecklande av nationella planer, strategier och riktlinjer inom AMR, att de fokuserar i större omfattning på förebyggande djurhälsoarbete, genom ökat fokus på biosäkerhet och på strategier för att förebygga sjukdom (och därmed minskad antibiotikaanvändning). Djurhälsoprogram, vaccinationsprogram, rapporteringssystem för djursjukdomar och övervakningssystem (med förbättrad labbkapacitet) har implementerats. En majoritet har angett att de har förbättrat sitt samarbete mellan olika sektorer och aktörer, såsom myndigheter (centrala och regionala/lokala), privat sektor (t.ex. mjölkinsamlingscentraler), veterinärer i fält (district veterinary officers), humanhälsan, NGOs samt lantbrukare. Man har även hittat synergier mellan olika aktörer inom djurhälsa och One Health, inklusive arbete med vilda djur. Vidare har det setts en ökad medvetenhet både hos lantbrukare och myndigheter om livsmedelssäkerhet, AMR och restsubstanter, bland annat tack vare gemensamma insatser från flera aktörer.

5.4 Årsarbetskrafter finansierade via myndigheternas ramanslag

Tabell 5.6 har en missvisande rubrik, det som efterfrågades vid inhämtande av dessa data var tid lagd på samverkansfunktionen, SLU:s arbete inom forskning och undervisning inkluderas exempelvis inte. Det är en svår uppskattning att göra på SLU men beroende på kriterierna för att anses vara arbetsuppgifter som genomförts i syfte att motverka antibiotikaresistens så borde årsarbetskraften vara betydligt högre då SLU bedriver såväl forskning, undervisning som förebyggande arbete inom djursjukvården vars syfte är att motverka utveckling och spridning av antibiotikaresistens.

8.1.1 Erfarenhet, ledande expertis och trovärdighet, sid 184.

Utredningen lyfter fram Sveriges långa erfarenhet av förebyggande djurhälsoarbete och den svenska modellen för att minska antibiotikaanvändningen enligt principen ”friska djur behöver inte behandlas med antibiotika” som en stor styrka, och att Sverige har visat att det är möjligt att kombinera låg antibiotikaanvändning med hög produktivitet. SLU instämmer i detta men vill, utan att förta vikten av den erfarenhet och kompetens som finns i Sverige inom det förebyggande djurhälsoarbetet, även påtala att den djurskyddslagstiftning som började gälla 1988 (och numer den nya djurskyddslagen från 2018) och det djurskyddsarbete som

Sverige bedrivit också har varit en viktig framgångsfaktor som inte får förbises vad gäller att utveckla en djurhållning där det finns goda möjligheter att hålla djuren i gott skick och motstå infektioner.

8.3 Kvalitativ utvärdering av det svenska arbetet mot antibiotikaresistens, Mål 5, sid 196.

Målet avser att Sverige ska arbeta för global utfasning av antibiotikaanvändning som tillväxtbegränsare till djur och annan rutinmässig användning av antibiotika samt för omställning till hållbara produktionssystem. SLU anser målet vara bra och menar att i hållbara produktionssystem bör avses system som tar hänsyn till och främjar djurens naturliga beteendebestånd, hälsa och välfärd, och att Sverige bör vara pådrivande mot produktionssystem där antibiotika inte tillåts maskera en undermålig djurhållning.

8.3 Kvalitativ utvärdering av det svenska arbetet mot antibiotikaresistens, Mål 8, sid 198.

SLU instämmer i detta men vill poängtera att detta även bör omfatta förhandlingarna avseende EUs nya djurskyddslagstiftning, vilken kommer få effekter även på behovet av antibiotika inom djurhållningen.

9.1.2 Många gemensamma faktorer driver utvecklingen av nya zoonoser och utvecklingen av antibiotikaresistens, sid 205.

Mycket av det som beskrivs i första stycket är, även om så inte benämns, viktiga djurskydds- och djurvälfrågor, vilket återigen påvisar att vi behöver en stark internationell reglering (lagstiftning, policies, riktlinjer etc.) avseende hur djur får hållas och hanteras. Här bör Sverige med den kompetens och erfarenhet som finns vara en stark och viktig aktör. Vidare menar SLU att fattigdom och ojämlikhet också är bidragande underliggande drivkrafter till den tjuvjakt och illegala/legala handel med djur och djurprodukter som utgör en påtaglig risk för spridning av zoonoser, och att fattigdomsbekämpning därför är en viktig del i det förebyggande arbetet mot uppkomst av nya zoonoser. Här behövs ett bredare One Welfare-perspektiv.

9.2.1 Förebyggande av sjukdom minskar riskerna

I utredningen beskrivs att: För att minska behovet av att använda antibiotika finns åtgärder som kan bidra till att minska infektionssjukdomar i djurhållningen, till exempel genom ökad biosäkerhet, bättre hygienisk standard, vaccinationsprogram och generellt bättre djurhälsa, inklusive bättre tillgång till foder och vatten av bra kvalitet. SLU instämmer i detta men vill även lägga till sådant som belägningsgrad, antal djur per byggnad och avstånd mellan djurenheter (inom och mellan besättningar) varav det sistnämnda framför allt kan påverka spridning av virus, som i sin tur kan leda till sekundära bakteriella infektioner med behov av antibiotika som följd.

9.2.3 Handel och resande sprider både resistens och nya zoonotiska smittor

Det är SLU:s åsikt att handel med levande djur i första hand bör minimeras.

9.2.5 Fattigdom ökar risken för spridning av zoonoser, sid 211.

Fattigdom kan också påverka sådant som tjuvjakt och (illegal) handel med levande djur eller djurprodukter (bushmeat) vilket ökar risken för att nya zoonotiska smittor sprids till människan eller till tidigare ej affekterade djurarter. Fattigdom påverkar även hur man håller djur och vilka djur man konsumerar. Vidare påverkar fattigdom även förutsättningarna för att hålla djur och vilka resurser man har till djuren och därmed djurens hälsa och välfärd, liksom att djurens hälsa och välfärd kommer att påverka människornas hälsa och välmående.

9.3 Sveriges internationella antibiotikarbete kan bidra till att förebygga nya zoonoser – men märks det? sid 213.

Enligt experter som rådfrågats i utredningen, är en av de viktigaste insatserna Sverige kan göra inom området att stärka veterinära strukturer och kapacitet att förebygga, diagnosticera och övervaka djursjukdomar och antibiotikaresistens. SLU anser även att Sverige kan bidra med kunskap om djurhållningen i sig, dvs. hur man kan hålla och sköta djur med en hög produktion utan antibiotika.

9.3.3 Långa effektkedjor, men möjlighet till effekt, sid 215.

Ett One Welfare-perspektiv kan vara gynnsamt i sammanhanget för att bättre synliggöra olika sammanhang, kopplingar och synergier.

12.6 Förslag om exportinitiativ: Healthy Animals – Healthy Business sid 277.

Det är en positiv tanke att stötta export av kunskap och koncept, men vad gäller svenskproducerade animaliska livsmedel kan det ifrågasättas om produktionen är tillräckligt stor för att räcka till ökad export och om det är hållbart att försöka exportera livsmedel där det råder inhemsk efterfrågan.

Det är viktigt att även inkludera djurvälfärd i exportinitiativet. Det är viktigt att en god djurvälfärd ses som en förutsättning för god produktion och minskad antibiotikaanvändning. Detta lyfts delvis under *Mål och medel för exportsatsningen*, sid 280.

13.4 Samverkansfunktionen

SLU stöttar inte förslaget att samverkansfunktionens kansli ska fungera som initial kontaktpunkt för smittsamma hälsohot. Det är annan kompetens som behövs för denna kontaktpunkt och två så skilda uppdrag riskerar att splittra kanslifunktionen och göra den mindre effektiv.

Miljön är viktig som vehikel för resistensspridning och utsläpp av läkemedel i miljön är att se som pollution men miljöhälsa är inte en väsentlig del av AMR-frågan. Därmed är Naturvårdsverkets lägre prioritering av (och kompetens inom) denna fråga jämfört med myndigheter med ansvar för folkhälsa och djurhälsa

rimlig. Att tvinga in Naturvårdsverket i kanslifunktionen är därför inte nödvändigtvis en optimal prioritering. Beskrivningen av den nationella handlingsplanen är orättvist negativ, det har gjorts mycket med stöd av denna som inte annars skulle ha prioriterats eller ens kunnat genomföras och att påstå att den nästan enbart beskriver sådant som ändå görs är missvisande.

13.5 Ta fram strategi för Sveriges arbete i WOA, sid 306-307.

WOAH har utökat sitt arbete inom djurvälstånd vilket har en påverkan på djurhälsan, antibiotikaanvändning och AMR. Som utnämnt samverkanscentrum för djurvälstånd till WOA bör SCAW vara delaktig och inkluderas i den svenska strategin för Sveriges arbete i WOA.

Förslaget att ge relevanta myndigheter i uppdrag att ta fram ett förslag till en strategi för WOA-arbetet är bra. Det är dock viktigt att resurser följer med uppdraget. Det är generellt bra att bristande resurstilldelning och långsiktighet i det internationella arbetet framhålls. Myndigheterna kan inte ständigt uppdras att göra mer "inom befintliga ramar".

13.6 sekundering och utlån av experter

Förslaget till möjliggörande av sekundering av myndighetsexperter vid internationella organisationer är också bra, men precis som beskrivs i texten behövs resurser och system för detta.

13.7 Bekämpa antibiotikaresistens – mål för utvecklingsarbetet, sid 311

SLU instämmer med utredningens förslag och menar att kapacitetsuppbyggnad är en viktig del i utvecklingsarbetet.

14.2.1 Finansiera en studie om hur avans på antibiotikaförsäljning påverkar användningsvolymen, sid 318.

SLU instämmer med utredningens förslag. Om resurser avsätts bidrar SLU gärna till den studie som förordas, om veterinärers avans på antibiotikaförskrivning och dess konsekvenser. Vi har hög kompetens inom relevanta vetenskapliga discipliner samt nödvändiga internationella nätverk för att kunna genomföra en sådan studie på rimlig tid.

14.2.2 Samla europeiska veterinärfakulteter kring en gemensam kunskapsmission, sid 319.

SLU instämmer med utredningens förslag och anser att SLU är lämplig att genomföra insatsen. Det föreslagna uppdraget kan ta avstamp i NKJ-nätverket Nordic Vets Against AMR som letts av SLU och där idéer framförts om samarbete inom utbildning. Dock är SLU:s undervisande personal för närvarande hårt belastade av uppdraget att kraftigt öka antalet studenter på veterinär- och djursjukskötprogrammen och tillräckliga resurser behöver avsättas för detta uppdrag om det ska vara möjligt att genomföra.

Förslag till förordning (2022:00) om tvärsektoriell samverkansfunktion för arbete med antibiotikaresistens sid 57-59.

SLU tillstyrker utredningens förslag till författningar men undrar om det verkligen behövs en förordning för att reglera samverkansfunktionen som fungerar väl i dagsläget? En ökad reglering med en styrgrupp och utökat kansli kan vara bra, men riskerar också att kosta mer och leda till mer administration utan att egentligen uppnå mer.

7.1.3 Skärpt lagstiftning med krav på att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling sid 169-170.

SLU instämmer med utredningens bedömning om att det är positivt att lagen om offentlig upphandling skärps avseende att en myndighet ska beakta miljön, människors hälsa och djuromsorg.

16.1.1. Kommitténs förslag, sid 338-340

p.4 SLU instämmer med utredningens förslag.

p.5. SLU instämmer med utredningens förslag (se kommentar ovan under 12.6)

p.8. SLU instämmer med utredningens förslag och anser att SLU är lämplig att genomföra insatsen.

p.10. SLU instämmer med utredningens förslag. Som utnämnt samverkanscentrum för djurvälstånd till WOAAH bör SCAW vara delaktig och inkluderas i den svenska strategin för Sveriges arbete i WOAAH.

Beslut om detta yttrande har på rektors uppdrag fattats av vicedekan Lena Lidfors efter föredragning av koordinator Linda Ferngren. Innehållet har utarbetats av kvalificerad handläggare vid Nationellt centrum för djurvälstånd (SCAW) Elina Åsbjer, professor Susanna Sternberg Lewerin vid institutionen för biovetenskap och veterinär folkhälsa, universitetslektor Stefan Gunnarsson vid institutionen för husdjurens miljö och hälsa, professor Renee Båge vid institutionen för kliniska vetenskaper, universitetsadjunkt Inger Broms på institutionen för biosystem och teknologi, samt doktorand och adjunkt Todd Alsing Johansson vid institutionen för kliniska vetenskaper.

Lena Lidfors

Linda Ferngren