



KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

Näringsdepartementet
n.remissvar@regeringskansliet.se
n.dl@regeringskansliet.se

Stockholm 2023-02-20

Yttrande över betänkandet N2022/01 705

Friska djur behöver inte antibiotika – bättre verkan genom internationell påverkan (SOU 2022:43)

Kungl. Skogs- och Lantbruksakademiens (KSLA) uppgift är att med stöd av vetenskap och praktisk erfarenhet till samhällets gagn främja jordbruk och skogsbruk samt därtill knuten verksamhet. I akademiens uppdrag ingår att avge yttranden beträffande utredningsförslag. Betänkandet N2022/01 705 har remitterats av Näringsdepartementet och KSLA har följande synpunkter.

Sammanfattning

Betänkandet har som uppdrag att se möjligheter till en effektivisering och utveckling av Sveriges arbete för ansvarsfull och minskad antibiotikaanvändning inom djurhållning globalt. Utredningen är omfattande, djuplodande och mycket välskriven. Ämnesområdet är stort och många aspekter har prövats och vägts in. De internationella aspekterna lyfts upp och analyseras uttömmande både inom EU-familjen och rörande tredje land. Dock beaktar utredningen inte fullt ut den roll och det ansvar som åvilar varje lands CVO; i Sverige har CVO det övergripande och samordnande ansvaret för dessa frågor inom EU, och är likaså formell nationell delegat i WOA. H.

Att utifrån utredningens breda perspektiv välja lämpliga satsningar är en ansvarsfull uppgift som måste bygga på långsiktighet både vad gäller personella resurser och säkra ekonomiska förutsättningar. Staten bör här säkerställa att erforderliga medel ställs till förfogande.

För att nå effektmål i de förslag som väljs, måste effektiva samverkansformer baserade på existerande nationella funktioner vara en förutsättning för ett kostnadseffektivt genomförande.

Det föreslagna One Health-perspektivet är bra, där samverkan med humanmedicin och näringen är viktiga delar, men där även miljöaspekter och möjligheter till ekonomiska påverkansmekanismer är av stor betydelse.



KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

En ansvarsfull användning av antibiotika riktar sig till både europeiskt veterinärväsende och tredje landsförskrivning, men här skulle betänkandet vinna på att ge mer tyngd åt det ansvar som produktionsledet har; inte bara gällande tillverkning och utveckling av aktiva substanser utan även läkemedelsindustrins ansvar för miljöbelastande produktionsförhållanden hos (under)leverantörer, exempelvis i Kina och Indien.

KSLA välkomnar nu en svensk kraftsamling inom ämnesområdet. Akademien har i många år, genom kommittéarbete och seminarier, lyft fram problematiken kring AMR och behovet av ökade satsningar från Sida inom det agrara området, vilken även kan vara en väg för Sverige att konkret verka för utredningen förslag.

Yttrande

1.1 Förslag till förordning (2022:00) om tvärsektoriell samverkan för arbetet mot antibiotikaresistens.

KSLA noterar att det i § 11, uppföljning och redovisning, föreslås redovisning av samverkansgruppens resultat vart fjärde år. Det tycks vara en väl utsträckt tidsdräkt. Under en fyraårsperiod kan stora omsvängningar och oväntade händelser spela in vilket kan påverka ett behov av diskussion och kursändring som även involverar den politiska nivån.

8.2 Svagheter i det internationella arbetet

KSLA ställer sig bakom den analys som utredningen gör om de beskrivna svagheter. Det är viktigt att Sverige ansvarsfullt avsätter resurser till och följer upp ambitionen för det sjunde målet i den svenska strategin som säger att *Sverige fortsatt ska visa internationellt ledarskap i arbetet mot antimikrobiell resistens och verka för ansvarsfull användning av antimikrobiella medel i världen*. Utredningen beskriver sårbarheten som följer av den lilla kompetensbas Sverige har i nuläget och svårigheten att prioritera det internationella arbetet om det inte finns tydligt utpekade i regleringsbrev, instruktioner eller interna styrdokument. De förslag till 11 mål som återfinns i avsnitt 8 bör därför beaktas och tilldelas adekvata resurser, både med årsarbetskrafter och ekonomiska medel.

8.4 Folkhälsosidan tar täten i antibiotikafrågor

KSLA ställer sig bakom utredningens mening att det finns potential att på ett tydligare sätt inkludera såväl djur- som miljösidan i det internationella högnivåarbetet, vilket, som utredningen påpekar skulle positionera Sverige tydligare i frågor som rör ansvarsfull användning av antibiotika i djurhållningen.

11 Styra konsumtionen mot livsmedel producerade med ansvarsfull antibiotikaanvändning

Utredningen har efter en gedigen genomgång av olika styrmedel riktade direkt till konsument dragit slutsatsen att denna väg inte är möjlig att gå. Inom många områden kan konsumentens agerande på marknaden bli ett effektivt styrmedel, men detta område är allt för komplext för att låta sig sammanfattas i en enkel märkning på produkter. KSLA delar den uppfattningen



KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

och instämmer också i utredningens konstaterande att det arbete som görs i branschen, inte minst i dagligvaruhandeln, för att öka utbudet av produkter som producerats med ansvarsfull antibiotikaanvändning är ett mer effektivt sätt att styra konsumtionen

12 Marknadsföring av mervärdet ansvarsfull antibiotikaanvändning vid export

KSLA välkomnar utredningens förslag om ett exportinitiativ, ”Healthy animals – healthy business”, med huvudsyfte att exportera kunskande och kompetens till länder där arbetet för en minskad antibiotikaanvändning inom djurhållningen nu intensifieras bl.a. som en konsekvens av skärpta regelverk. Utredningen föreslår dels en förstudie, dels tentativt att satsningen omfattar tre år. Vår bedömning är att ett sådant exportinitiativ måste ges ett betydligt mer långsiktigt perspektiv för att kunna få genomslagskraft.

13.4.4 Bredda resursbasen i nytt utökat nätverk – samla alla runt ett bord

Utredningen föreslår att samverkansfunktionen inrättar ett nytt nätverk som bjuder in hela kedjan av aktörer som ett sätt att dra nytta av varandra och effektivisera det svenska arbetet för en ansvarsfull antibiotikaanvändning inom djurhållningen. Utredningen menar att det finns möjlighet att använda de plattformar som redan i dag samlar flera aktörer och nämner som exempel plattformen, ”Antibiotikapattformen – från gård till gaffel”, som är ett samarbete mellan KSLA och Axfoundation.

Vi delar uppfattningen att framgångsrika, svenska insatser internationellt – mot antibiotikaresistens och AMR – förutsätter tvärspektoriell samverkan i ordets rätta bemärkelse. Tvärspektoriell samverkan kan inte enbart inbegripa olika myndigheter. I ett samhällsligt perspektiv befinner sig dessa i samma sektor. I ”tvärspektoriell” måste alla samhällets sektorer inbegripas: näringsliv, ideella organisationer, branschorganisationer, forskning, utbildning, human och veterinär sjuk- och hälsovård, myndigheter, media och politik. En sådan samverkan var i hög grad bakgrunden till att omställningen till en mycket låg användning av antibiotika inom djurhållningen blev möjlig i Sverige. Det fanns en stark gemensam vilja till förändring grundad i forskning, kunskap och kompetens. KSLA uppskattar att utredningen tydliggör detta behov, men finner det konkreta förslaget mindre lämpligt.

Ett nätverk organiserat top-down och omfattande ”alla” intressenter riskerar att bli mycket tungrott utan att kunna generera konkret handling, vilket måste vara ambitionen om målen ska nås. Det befintliga antibiotikaforum kan fungera väl, som samlande punkt för ”alla”. I synnerhet om det genomförs med en tydligare ambition att nå utanför myndighetssfären.

Det som därutöver behövs är bättre finansiella möjligheter för nya initiativ inom olika delar av arbetet för en låg och ansvarsfull antibiotikaanvändning. KSLA föreslår därför att det hos de myndigheter som leder samverkansfunktionen, folkhälsomyndigheten och Jordbruksverket, genom ny finansiering avsätts medel för projekt som möjliggör nätverkande och samverkan i det konkreta arbetet mot antibiotikaresistens och AMR.



KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

13.5 Ta fram strategi för Sveriges arbete i WOAH

KSLA stödjer utredningens förslag att regeringen, med hjälp av SVA och Jordbruksverket, snarast bör utforma en strategi och fastslå mål för landets engagemang i WOAH. Detsamma bör gälla för den föreslagna sekunderingen av experter i andra internationella sammanhang av betydelse för antibiotikapolicy exempelvis OECD och FAO (avsnitt 13.6).

Det är vidare förvånande att Sverige inte har bidragit med experter för det viktiga PVS programmet, något som exempelvis Danmark gjort i årtal. Kanske hänger det samman med värderingen av internationella uppdrag för den enskilde (se nedan under 13.6)

13.6 Sekunderingar och utlån av experter – mycket pang för pengarna

KSLA anser att förslaget om sekunderade nationella experter är mycket viktigt och skulle ge Sverige en god möjlighet att i samverkan med andra länder påverka utvecklingen mot en ansvarsfull antibiotikaanvändning såväl inom EU som i tredje land. Sverige skulle härigenom få en reell möjlighet att utöva inflytande och få tidig och kontinuerlig information om vad som pågår i betydelsefulla internationella organ. Genom att sekundera experter till WOAH finns möjlighet att förstärka och utnyttja redan etablerade kanaler och nå en god verkningsgrad av arbetet. Ett arbete som, med tanke på den lilla expertbas Sverige har i nuläget, måste samordnas med redan existerande funktioner så det inte blir eller uppfattas som femte hjulet under vagnen.

KSLA anser att det är av största vikt att Regeringen med omedelbar verkan ger SIDA i uppdrag att addera WOAH till den lista på organisationer som SIDA har avtal att sekundera experter till, om Sverige ska kunna uppfylla visionen att kunna tillhandahålla expertkunskap globalt.

Utredningens förslag att uppdra åt SIDA att ta fram såväl riktad utbildning som mentorsprogram för experter som representerar Sverige i internationella organisationer är en viktig komponent för att nå god verkningsgrad av sekunderingar.

Det är dock viktigt att uppdraget som sekonderad värderas högt. Om uppdragen ska bli attraktiva för de främsta experterna måste de bli meriterande i utsända personers CV och få en positiv effekt vid kommande tjänstetillsättningar och löneförhandlingar. Vidare bör övriga punkter under 13.6 även beaktas av SIDA med skyndsam handläggning.

14.1 Veterinär förskrivning av antibiotika

Problematiken runt veterinärers inkomster från den antibiotika de förskriver är snårig och svårbemästrad och beskrivs väl i detta avsnitt, liksom riskerna för att veterinärer utsätts för påtryckningar från producenter, till följd av anställningsformer och konkurrenssituation.

Det förefaller emellertid som om definitionen i fotnot 1 på sidan 313 är missvisande och har lett till att avsnittet inte diskuterar alla orala beredningsformer av antibiotika. Orala pulver (oral powder) förskrivs av veterinär, används direkt av djurhållare och ges via munnen inblandat i foder eller vatten, precis som de flytande läkemedel som nämns i fotnoten. Andra



KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

orala läkemedel som är receptbelagda är mellanprodukter (premix) och foder som innehåller läkemedel (medicated feed). Även om användningen av orala lösningar procentuellt dominerar i EU förekommer fortfarande omfattande bruk av antibiotika i pulverform i vissa EU länder med hög generell antibiotikaförbrukning till livsmedelsproducerande djur, exempelvis Portugal, Bulgarien, Ungern och Italien.

Detta framgår av EMA och EFSA:s rapport från 2017 (<https://doi.org/10.2903/j.efsa.2017.4666>) och av EMA:s rapport 2021 (<https://doi.org/10.2809/636389>).

Användning av antibiotika i pulverform är mycket vanlig i många länder utanför EU, med eller utan veterinär medverkan. Pulver är lättare att transportera och förvara än läkemedelsformer i vätskeform. När djurhållare själva ska blanda medicin i foder på gården finns en stor risk för utveckling av antibiotikaresistens till följd av feldosering, bristande homogenitet i fodret, korskontaminering av andra fodermedel, och direkta risker för inandning av preparatet hos den som blandar fodret. Sådana risker är av förklarliga skäl mindre när antibiotikan är vattenlöslig. Det är därför olyckligt att riskerna förknippade med orala beredningsformer av antibiotika som inte är flytande har lämnats utanför diskussionerna i utredningen.

En nyckelfråga som inte närmare behandlats av utredningen är behovet av en pålitlig förbrukningsstatistik av antibiotika. Det krävs effektiva åtgärder för att skapa en tillförlitlig förbrukningsstatistik med pålitliga data över distribution, förskrivning och användning av läkemedel, inklusive antibiotika. Inom EU är sådana system nu krav och EMA sammanställer data. Många länder utanför EU saknar dock system för att registrera läkemedel som distribuerats, vem som förskrivit preparaten, samt var och till vilka djurslag preparaten faktiskt använts. Utan sådan information är det i praktiken inte möjligt att bedöma och utvärdera om åtgärder leder till att användningen minskar. Stöd till tredje länder för att till fullo utveckla och använda läkemedelsregistrering behöver vara en komponent i eventuella stödinsatser utanför EU. Att förbättra förbrukningsstatistik kan vara en fråga som Sverige skulle kunna driva givet våra tidiga insatser både på human- och veterinärsidan.

KSLA stöder utredningens förslag att Regeringen ger SLU i uppdrag att driva en kunskapsmission, men anser att den inte bara ska riktas mot undervisande personal på europeiska veterinärfakulteter. Kunskapsmissionen bör även bidra till att ta fram kurspaket för grundutbildning och kliniska kurser i utvecklingsländer som är "hot spots" för resistensutveckling, med lokala talare, lokala frågeställningar och på lokala språk.

15 Hållbara investeringar ur ett antibiotikaperspektiv

KSLA ser detta som ett intressant kapitel. Att antibiotikaresistens kan kopplas till att investeringar minskar i värde och finns med i finansbranschens hållbarhetsarbete kan vara två viktiga incitament för att kunna påverka miljökrav vid framställning av råvaror (aktiva substanser, API) till läkemedelsindustrin. Idag ställer Good Manufacturing Practice (GMP) inga sådana krav på antibiotikaproducerande industrier, vilket kan leda till allvarliga miljöproblem och risker för resistensutveckling i länder med generösa miljöregler och



KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

bristande tillsyn, exempelvis Indien och Kina, vilket KSLA nyligen kommenterat i tidskriften KSLAT nr 5-2022.

Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien tackar för möjligheten att lämna detta yttrande.

Stockholm 2023-02-20

Jan Fryk
Akademiens preses

Peter Normark
Akademiens sekreterare och vd