

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

(Ert diarienummer N20200/0175)

Jordbruksverket har beretts tillfälle att yttra sig över ovan rubricerat betänkande.

Jordbruksverket välkomnar den digra genomgången av det svenska arbetet mot antibiotikaresistens under de senaste åren. Verket välkomnar också en utredning som belyser och fokuserar på fel- och överanvändning av antibiotika inom livsmedelsproduktionen globalt.

Jordbruksverket instämmer med utredningen att antibiotikaresistens inte enbart utgör ett hot mot människors hälsa utan även mot djurens hälsa och för en hållbar produktion av livsmedel då verksamma antibiotika krävs för att uppfylla flera av de globala hållbarhetsmålen.

Jordbruksverket instämmer också i att arbetet för en ansvarsfull och minskad användning av antibiotika till djur och arbete för att motverka spridning av antibiotikaresistenta bakterier är ett högprioriterat område. Friska djur behöver inte antibiotika och det är därför högst väsentligt att kontinuerligt förebygga och hantera utbrott och spridning av smittor både nationellt och globalt för att inte behöva använda antibiotika till livsmedelsproducerande djur i onödan. Jordbruksverket håller med utredningen om att det är viktigt att bredda den svenska resursbasen i arbetet mot antibiotikaresistens och även här arbeta för att involvera fler arenor och aktörer. Jordbruksverket ser också positivt på utredningens förslag om att underlätta utlåning av experter och sekunderingar för att på så sätt effektivt bidra med svensk expertis på antibiotikaresistensområdet.

Jordbruksverket anser att frågan om antibiotikaresistens måste drivas som en hållbarhetsfråga på en global nivå samt att frågan måste hanteras tvärsektoriellt ("One Health") där såväl människors och djurs hälsa, livsmedel, miljö, forskning, utbildning, innovation, handel och internationellt utvecklingsarbetet involveras. Jordbruksverket instämmer därför i utredningens bedömning att Sverige i detta

avseende kan ses som ett föregångsland då det svenska arbetet med antibiotikaresistens har skett tvärsektorielt under flera års tid.

Jordbruksverket har dock i likhet med utredningen noterat att har skett en förändring i det internationella arbetet mot antibiotikaresistens där folkhälsosidan kunnat positionera sig globalt men att samma resurser inte har funnits för motsvarande satsning på djur- och livsmedelssidan eller inom miljöområdet.

Synpunkter på utredningens organisatoriska förslag

Permanentande av den nationella samverkansfunktionens arbete genom en ny förordning

Jordbruksverket avstyrker förslaget till att samverkansfunktionens struktur och arbetssätt ska regleras i en ny förordning och föreslår istället att permanentandet av samverkansfunktionen ska införas i respektive förordning med instruktion för de berörda myndigheterna.

Jordbruksverket anser dock att förslaget om att permanenta samverkansfunktionen är positivt för att säkra långsiktigheten i arbetet. Tidigare erfarenheter har varit att tidsatta uppdrag (på grund av tidsbegränsade regeringsuppdrag) riskerar att minska effektiviteten och ett permanentande av samverkansfunktionen öppnar följaktligen upp för mer kontinuitet och långsiktighet i arbetet. Jordbruksverket tillstyrker därför utredningens förslag om att samverkansfunktionens arbete ska permanentas i lagstiftning istället för i återkommande regeringsuppdrag. Verket instämmer också i förslagen som innebär att arbetet precis som idag ska utgå från och vara i linje med den svenska strategin för arbetet mot antibiotikaresistens och att myndigheterna inom sina ansvarsområden och inom ramen för sina uppdrag ska vara aktiva i arbetet mot antibiotikaresistens. Jordbruksverket välkomnar dessutom förslaget om hur samverkansfunktionen ska åiterrapportera utfört arbete till berörda departement.

Samverkansfunktionen har under utredningens gång inte beretts möjlighet att lämna sina synpunkter på de förslag som utredningen nu har gett vad gäller permanentandet av samverkansfunktionens arbete. Jordbruksverket anser därför att flera av de bestämmelser som läggs fram i utredningens förordningsförslag inte är tillräckligt utredda. Jordbruksverket befarar att utredningens förordningsförslag om samverkansfunktionens ändrade arbetssätt och struktur riskerar att negativt påverka det goda samarbete som successivt har byggts upp under mer än tio års tid. Jordbruksverket ser också en risk med att vissa förslag som lämnats av utredningen vad gäller samverkansfunktionens uppdrag kan leda till att arbetet mot antibiotikaresistens påverkas negativt. Verket har också svårt att se att utredningens förslag om ändrad struktur och ändrat arbetssätt för samverkansfunktionen i praktiken kommer att innebära någon större påverkan på antibiotikaanvändningen inom djurhållningen globalt.

Jordbruksverket anser att några av utredningens förslag dock kan utredas vidare, där för- och nackdelarna med förslagen vägs mot varandra, samt att detta görs tillsammans med den nuvarande samverkansfunktionen.

Jordbruksverket anser också att det är oklart hur myndigheternas uppdrag såsom de anges i förordningsförslaget ska ställas i förhållande till deras övriga myndighetsansvar och uppdrag på området (jfr till exempel myndigheternas instruktioner). Detta också mot bakgrund av dels att flera av bestämmelserna i förordningen är vagt formulerade (det används skrivningar som att ”samverkansfunktionen ska *underlätta samordning* av svenskt internationellt arbete mot antibiotikaresistens” samt att ”samverkansfunktionen ska *möjliggöra* för andra aktörer, inklusive privaträttsliga, att utifrån behov och kapacitet delta i arbetet mot antibiotikaresistens”), dels att myndigheterna i styrgruppen synes befullmäktigas att fatta beslut om andra myndigheters arbete och inriktning på området.

Nedan följer en närmare redovisning av Jordbruksverkets synpunkter på förslaget till en ny förordning.

Ansvaret för att leda samverkansfunktionen utökas med miljömyndighet (3 §)

Jordbruksverket har inget att erinra mot förslaget att utöka ledningen för samverkansfunktionen med en miljömyndighet. Vad gäller förslaget om en delad kanslifunktion visar dock erfarenheter från tidigare år inom samverkansfunktionen att det i praktiken är tekniskt mycket svårt att ha ett delat kansli mellan flera myndigheter, till exempel myndighetsgemensamma funktionsbrevlådor.

Inrättande av en strategisk styrgrupp på ledningsnivå (4 §)

Jordbruksverket ser vissa fördelar med att inrätta en strategisk styrgrupp och det har också vid tidigare utvärderingar inom den nuvarande samverkansfunktionen framförts att arbetet kan gynnas av en gruppering för samverkan på ledningsnivå (generaldirektör eller annan hög chef). Utredningens förslag där bestämda myndigheter pekas ut samt styrgruppens rätt att fatta beslut om arbetets inriktning och avgränsning, och därtill hörande handlingsplan, är dock alltför detaljerat. Ett eventuellt inrättande av en styrgrupp bör enligt Jordbruksverket föregås av en noggrann analys i nära samråd med den nuvarande samverkansfunktionen där styrgruppens roll, mandat och vilka myndigheter som ska ingå diskuteras. Det är också viktigt att beakta hur ett sådant förslag kan genomföras utan att öka administrationen för samverkansfunktionen.

Handlingsplan (6 §)

Jordbruksverket anser att förslaget om en årlig uppdatering påverkar arbetets långsiktighet samt bidrar till en ökad administration. Verket vill hellre se att handlingsplanen uppdateras i takt med den svenska strategin för arbetet mot antibiotikaresistens. Redan idag kan samverkansfunktionen vid behov lägga till nya aktiviteter till den mer långsiktiga handlingsplanen kopplat till pågående regeringsuppdrag

och en sådan lösning bör vara tillräckligt även framöver. En mindre frekvent uppdatering av handlingsplanen ger också samverkansfunktionen bättre möjligheter att dels samla andra aktörer utanför funktionen för att lyssna av behovet av vissa riktade aktiviteter, dels utöka samarbeten kring olika aktiviteter och kunna inkludera andra aktörer utanför funktionen (jfr 9 §).

Samverkansfunktionen ska underlätta samordning av svenskt internationellt arbete mot antibiotikaresistens (8 §)

Jordbruksverket avstyrker förslaget med dess nuvarande formulering. Verket anser att det utifrån bestämmelsen är svårt att avgöra vad som ska ingå i samverkansfunktionens uppdrag i detta avseende. Detta särskilt i förhållande till myndigheternas övriga uppdrag på området som framgår av instruktioner och annan lagstiftning.

I avsnitt 16 i betänkandet saknas också en konsekvensanalys av 8 §.

Samverkansfunktionen ska möjliggöra för andra aktörer, inklusive privaträttsliga, att utifrån behov och kapacitet delta i arbetet mot antibiotikaresistens (9 §)

Jordbruksverket ser att det finns ett behov av ett stärkt samarbete med fler aktörer, men hur deltagandet i det arbetet ska gå till bör lämnas åt samverkansfunktionen att bestämma. Det är positivt att i eventuella framtida internationella satsningar kunna bredda resursbasen genom att inkludera fler aktörer. Tidigare erfarenheter från samverkansfunktionens arbete visar också på att det inte har funnits tillräckligt med resurser, vad gäller både tid och pengar, för att kunna samverka mer med andra aktörer utanför samverkansfunktionen.

Samverkansfunktionens kansli ska utgöra Sveriges nationella kontaktpunkt gentemot internationella organisationer i frågor som rör smittsamma hälsohot och där det finns behov av tvärsektoriell samordning (10 §)

Jordbruksverket avstyrker detta förslag. Bestämmelsen är otydlig på så sätt att begreppet ”smittsamma hälsohot” inte är definierat i förordningsförslaget samt att begreppet, eller snarlika varianter av det, redan används i annan angränsande lagstiftning varför risken för begreppsförvirring och sammanblandning av innebörd och ansvar är överhängande¹.

När det gäller utredningens förslag om samverkansfunktionens utökade ansvar avseende zoonoser finns det redan i angränsande lagstiftning olika utpekade myndigheter med bestämt ansvar på området och som därvid redan fungerar som kontaktpunkt för sina ansvarsområden. Jordbruksverket har ett ständigt inflöde av frågor som rör zoonoser, andra djurhälsofrågor och antibiotikaresistens. De kontaktpunkter som redan finns på verket, exempelvis CVO-funktionen, bevakas

¹ Jfr lagen (2006:1570) om skydd mot internationella hot mot människors hälsa; internationella hälsoreglementet (IHR 2005), implementerat i lagen 2006:1570; samt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2371 av den 23 november 2022 om allvarliga gränsöverskridande hot mot människors hälsa och om upphävande av beslut nr 1082/2013/EU.

ständigt av flera personer inom myndigheten, och frågorna måste oftare än inte hanteras mycket skyndsamt. Att ha ytterligare ett lager i form av samverkansfunktionens kansli – som dessutom inte kommer kunna vara ständigt bemannat – som frågorna ska passera genom vore inte praktiskt genomförbart och skulle innebära en ökad administration.

Om en expertfunktion för arbete mot antibiotikaresistens även ska åläggas att hantera arbetsuppgifter kopplade till ett mycket bredare område som zoonoser innebär, ser Jordbruksverket att det finns en stor risk för att arbetet med antibiotikaresistens kommer att påverkas negativt.

När det gäller samordning av frågor om zoonoser på myndighetsnivå hänvisas istället till ett av förslagen i Jordbruksverkets och Statens veterinärmedicinska anstalts rapport av regeringsuppdraget om nya zoonoser – uppdrag att granska djurhållning med avseende på risken för uppkomst och spridning av nya smittor mellan djur och människa (Rapport 2022:3). I denna rapport föreslås att Folkhälsomyndigheten, Jordbruksverket och Statens veterinärmedicinska anstalt får ett regeringsuppdrag att, tillsammans med övriga berörda myndigheter inom zoonosrådet, se över myndigheternas samverkan i hanteringen av zoonoser och lämna förslag på förbättringsåtgärder. Jordbruksverket anser också att koordineringen av gemensamma frågor kring zoonoser och antibiotikaresistens samt andra One Health-relaterade frågor också behöver en väl fungerande samordning på departementsnivå.

I avsnitt 16 i betänkandet saknas också en konsekvensanalys av 10 §.

Synpunkter på utredningens resursdrivande förslag

Uppdraget att leda arbetet med att utveckla ett nytt exportinitiativ: Healthy Animals – Healthy Business

Jordbruksverket avstyrker förslaget som det är formulerat i utredningen. Jordbruksverket anser inte att man kan ersätta det exportfrämjande arbetet, utifrån livsmedelsstrategins ambitioner, som gäller marknadstillträde för animaliska produkter (framför allt livsmedel), med en satsning på enbart kunskapsexport. Dessutom är det inte lämpligt att till Europa, särskilt inom EU, med statliga medel skicka ut svenska experter för att ge råd till enskilda primärproducenter i andra länder. Sverige arbetar inom EU gemensamt med EU:s institutioner och andra medlemsstater med lagstiftningsarbete beträffande antibiotikaresistens, läkemedelsanvändning och andra djurhälsofrågor. Sverige arbetar mycket aktivt med dessa frågor för att driva på och genomföra förbättringar i syfte att motverka antibiotikaresistens och förbättra djurhälsan inom EU. Dessutom deltar svenska myndigheter i gemensamma projekt *tillsammans med myndigheter* i andra EU-medlemsstater för att förstärka arbetet mot antibiotikaresistens (jfr EU-projektet Latohop). I detta arbete använder myndigheterna sina experter. Sverige medverkar också mycket aktivt på EU-nivå,

med att koordinera arbetet inom internationella standardsättande organ i syfte att motverka antibiotikaresistens och förbättra djurhälsan. Att ta steget från att agera i samarbete med andra EU-medlemsstater till att börja skicka ut statligt finansierade experter direkt till enskilda primärproducenter i dessa länder skulle nog leda till frågetecken och även irritation hos de länder som berörs.

Uppdraget att ta fram en förstudie med förslag på hur en riktad satsning till ett land för att stödja genomförandet av det landets handlingsplan kan se ut

Jordbruksverket ställer sig positivt till utredningens förslag om riktade tvärsektoriella satsningar till länder för att stödja implementeringen av deras handlingsplaner. Dock är det i utredningens förslag inte helt tydligt om satsningen ska riktas mot ett EU-land eller ett tredjeländ. Jordbruksverket ställer sig också tveksamt till om det är rätt aktörer som har pekats ut att göra förstudien. Därtill anser Jordbruksverket att förslaget sannolikt är otillräckligt finansierat. Jordbruksverket vill också särskilt påpeka att den föreslagna satsningen inte ska ske i samverkansfunktionens regi eftersom samverkansfunktionen i sig inte är en operativ funktion. Enligt Jordbruksverket är det varken möjligt eller önskvärt att samverkansfunktionen ska bedriva internationellt arbete på det sätt som föreslås. Däremot kan och bör samverkansfunktionen vara delaktig i framtagandet av målsättningar samt identifiera vilka slags insatser som bör göras i de länder där förstudien ser ett behov av stöd. Samverkansfunktionen ska däremot inte utföra eller leda själva insatserna. I arbetet med förstudien är det också viktigt att erfarenheterna från projektet Latohop och det planerade projektet Baltohop, samt andra liknande satsningar utvärderas och beaktas.

Synpunkter på utredningens förslag om inriktning och prioriteringar i arbetet mot antibiotikaresistens

Internationell påverkan i multilaterala organisationer

Jordbruksverket tillstyrker samtliga förslag. När det gäller utlåning av experter samt sekunderingar råder det dock dagsläget brist på experter på området samt tillräckliga resurser för kompetensuppbyggnad för att få fram fler experter, även för att tillgodose det nationella behovet.

Jordbruksverket har sedan 2022 redan ett sekunderingsavtal med Sida.

Övriga synpunkter på utredningen

Jordbruksverket anser att finansieringen av samverkansfunktionens arbete måste beaktas på ett mycket tydligare sätt än vad som framkommer i betänkandet. I dagsläget finansierar Folkhälsomyndigheten och Jordbruksverket växelvis kostnaderna för samverkansfunktionens möten, antibiotikaforum samt kommunikationsinsatser inom ramen för befintliga statliga medel för respektive myndighet. Folkhälsomyndigheten torde dock få tilldelat statliga medel för arbete

mot antibiotikaresistens på folkhälsosidan men inte för arbetet inom samverkansfunktionen. Jordbruksverket tilldelas dock inte motsvarande medel för sitt arbete mot antibiotikaresistens på djurhälsosidan. Utredningen föreslår att Jordbruksverket, Folkhälsomyndigheten och Naturvårdsverket ska få 1 000 000 kronor per myndighet och år i tre år för att utveckla kanslifunktionen. Enligt Jordbruksverket saknas det dock fortfarande en långsiktig finansiering för det arbete som förväntas utföras av samverkansfunktionen.

Om ambitionsnivån för det svenska arbetet mot antibiotikaresistens generellt ska höjas bedömer Jordbruksverket att det kommer att behöva tillföras ytterligare resurser eftersom det inte är möjligt att genomföra inom befintlig ram. Utredningen har i den internationella utblicken i avsnitt 10 i betänkandet beskrivit hur ett antal länder framgångsrikt har etablerat sig som en globala påverkansaktörer. Gemensamt för dessa länder är att de har haft tillgång till en stark exportmarknad samt möjlighet till långsiktiga, välfinansierade och koordinerade insatser.

Jordbruksverket menar att folkhälsosidan i Sverige har ett försprång när det gäller globala insatser och att motsvarande politiska och ekonomiska satsningar saknas för djur- och livsmedelssektorn samt för miljöområdet. Som utredningen påpekar används globalt majoriteten av all antibiotika till livsmedelsproducerande djur. När det gäller att kunna producera livsmedel med en ansvarsfull och låg användning av antibiotika utmärker sig Sverige i ett internationellt perspektiv. Mot denna bakgrund är det viktigt för Sverige att satsa resurser för att kunna påverka användningen av antibiotika på djur- och livsmedelssidan globalt.

Jordbruksverket ser därför ett behov av att se över hur Sverige bättre kan inkludera även djur- och livsmedelssidan samt miljöområdet i det globala arbetet även på högsta nivå. Eftersom antibiotikaresistens är en övergripande samhällsfråga efterlyser Jordbruksverket därför en ökad samsyn även på högsta politiska nivå för att Sverige bättre ska kunna positionera sig globalt inom AMR-området i ett One Health-perspektiv.

Jordbruksverket noterar att verkets distriktsveterinärorganisation omnämns endast en gång i avsnitt 6 i betänkandet, som berör vikten av att ta tillvara den långa erfarenhet och kunskap som finns inom branschen, ute på gårdarna och inom husdjurs- och rådgivningsorganisationerna. Distriktsveterinärerna har idag väl kvalificerade medarbetare med expertkunskaper inom förbyggande djurhälsoarbete, antibiotikaresistens och hygien. Det är därför angeläget att även deras kompetens inkluderas i den svenska resursbasen.

Jordbruksverket hade gärna från utredningen sett fler förslag i enlighet med utredningsdirektivet om att analysera och föreslå hur dagens exportfrämjande arbete bättre kan inriktas mot att marknadsföra Sveriges framgångar med ansvarsfull antibiotikaanvändning. Verket hade i utredningen önskat några konkreta förslag med inspiration från den internationella utblick i avsnitt 10 som gjorts i betänkandet. En

satsning för att lyfta det svenska mervärdet med en låg och ansvarsfull antibiotika-användning (förslagsvis kombinerat med andra mervärden och hållbarhetsattribut) skulle kunna genomföras om det fanns en finansiering för detta där Jordbruksverket och Livsmedelsverket, tillsammans med eventuellt fler aktörer, skulle kunna ingå i en arbetsgrupp. Ett sådant arbete skulle i så fall kunna länkas samman med det myndigheternas befintliga exportuppdrag så att etablerade kontaktvägar kan nyttjas precis som Danmark och andra länder har gjort. Ett sådant främjandearbete skulle i så fall riktas mot väl utvalda exportmarknader där det finns en efterfrågan på de produkter som Sverige har att erbjuda. En sådan satsning borde enligt Jordbruksverket ligga väl inom ramen för den svenska livsmedelsstrategin och Farm to Fork-strategin.

I detta ärende har generaldirektören Christina Nordin beslutat. Christina Thörn har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också chefsjuristen Ida Lindblad Hammar, Annett Kjellberg, Olof Johansson, Gudrun Wilkens, Maria Lindsäth, Katharina Gielen, Anna Brådenmark och Ann Bladh deltagit.

Christina Nordin

Christina Thörn

Yttrandet har signerats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.