

Kommittédirektiv

En effektivisering och utveckling av Sveriges arbete för ansvarsfull och minskad antibiotikaanvändning i djurhållningen globalt

Beslut vid regeringssammanträde den 20 maj 2021

Sammanfattning

En särskild utredare ska beskriva och utvärdera Sveriges arbete med att få till stånd en mer ansvarsfull och minskad antibiotikaanvändning i djurhållningen globalt och vid behov föreslå åtgärder i syfte att effektivisera och utveckla arbetet. Utvärderingen ska omfatta Sveriges internationella arbete liksom sådana initiativ på nationell nivå som skulle kunna få effekt, direkt eller indirekt, på antibiotikaanvändningen i djurhållningen globalt. I uppdraget ingår också att analysera de samarbeten som svenska aktörer finns representerade i samt de strategier som Sverige har använt sig av för påverkansarbete. Utredaren ska lämna förslag på hur Sverige bättre kan agera internationellt. Utredaren ska inte lämna förslag på skatteområdet.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga svenska aktörers insatser för en ansvarsfull och minskad antibiotikaanvändning inom djurhållningen globalt,
- analysera insatsernas effektivitet och bedöma vilka initiativ som kan få störst utväxling i förhållande till insatta medel och resurser, och
- lämna förslag till åtgärder som generellt skulle kunna effektivisera och utveckla Sveriges arbete ytterligare för en ansvarsfull och minskad antibiotikaanvändning inom djurhållningen globalt.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2022.

Ansvarsfull användning av antibiotika minskar risken för antibiotikaresistens

Antibiotikaresistens är ett globalt hot

Utvecklingen och spridningen av antimikrobiell resistens (AMR) är ett växande globalt hot såväl mot människors och djurs hälsa som mot miljö, tryggad livsmedelsförsörjning, handel och arbetet med hållbar utveckling världen över. Resistensutvecklingen mot olika former av antibiotika (antibiotikaresistens) är särskilt problematisk då det kan skapa stora svårigheter att behandla bakteriella infektioner hos människor och djur. Sämre levnadsförhållanden såsom bristande tillgång till rent vatten, sanitet, hälso- och sjukvård, veterinärmedicinsk verksamhet och läkemedel (exempelvis antibiotika) är några av faktorerna som gör en del länder extra utsatta. Negativa effekter av antibiotikaresistens i livsmedelsproduktionen hotar också på sikt möjligheten att uppnå målen i Agenda 2030, och särskilt målet om avskaffande av hunger samt minskar möjligheterna för låginkomstländer att lyfta sig ur fattigdom.

Det finns en stor och växande insikt om att användning av antibiotika inom olika sektorer, såsom hälso- och sjukvård, veterinärmedicin och växtodling, är direkt kopplad till resistensutveckling. Dessutom kan utsläpp av antimikrobiella ämnen i miljön, vid exempelvis läkemedelstillverkning eller läkemedelsanvändning, bidra till utveckling av antibiotikaresistens, vilket kan påverka ekosystemen och den biologiska mångfalden negativt. Det ökar också risken för spridning av resistent mikroorganismer till människor och djur via vatten, livsmedel och foder. Antibiotikaresistens är således ett gränsöverskridande och tvärsektorielt problem som inget land eller sektor kan lösa ensamt.

Delar av regeringens politik bygger på januariavtalet, som är en sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna. I januariavtalet anges att Sverige ska arbeta internationellt för minskad antibiotikaanvändning i djurhållningen globalt. Det finns således en ambition att intensifiera det svenska arbetet mot antibiotikaresistens globalt, men hur arbetet ska bedrivas behöver analyseras.

Vad innebär ansvarsfull användning av antibiotika

En viktig del i det förebyggande arbetet mot antibiotikaresistens är ansvarsfull användning av antibiotika. Det förekommer i olika delar av

världen att antibiotika används i stor mängd i djurhållningen för att kompensera för undermåliga produktions- och uppfödningförhållanden. Sverige har i ett internationellt perspektiv ett gynnsamt resistensläge. Användningen av antibiotika till djur har hållits stabilt låg under flera år och i jämförelse med övriga EU-länder har Sverige den lägsta användningen till livsmedelsproducerande djur. Sverige har genom förbättrade uppfödningförhållanden och förebyggande djurhälsoarbete i hög grad kunnat frånga rutinmässig antibiotikaanvändning för att förebygga och kontrollera sådana infektioner som kan undvikas. I många länder är det vanligt att behandla hela grupper av djur i förebyggande syfte, något som sällan sker i Sverige. Följsamheten är också god i Sverige när det gäller behandlingsrekommendationer om att exempelvis använda substanser med smalt antibakteriellt spektrum jämfört med substanser som är mer resistensdrivande samt att använda antibiotika i rätt dos och endast så länge som är motiverat. Allt detta ryms inom begreppet ansvarsfull användning. Ansvarsfull användning innebär också ett ansvar att bota och lindra sjukdom hos djur i människans vård och det är därför lika viktigt att säkra tillgången till rätt antibiotika samt att strukturella stödsystem, kunskap samt regelverk för antibiotikaanvändning finns när djuren väl behöver behandling. Olika länder har olika utmaningar och det innebär att det svenska internationella arbetet mot antibiotikaresistens behöver vara lyhört och behovsanpassat.

Uppdraget att kartlägga, analysera och föreslå åtgärder för att effektivisera och utveckla Sveriges arbete för ansvarsfull antibiotikaanvändning i djurhållningen globalt

Det är angeläget att använda näringens kunskap och erfarenhet på bästa sätt

Tidigt 1980-tal startade näringen den process som så småningom ledde till ett förbud, 1986, mot att använda tillväxtbefrämjande antibiotika. Förbudet ledde till åtaganden och investeringar för att på ett effektivt sätt förebygga infektionssjukdomar hos livsmedelsproducerande djur, bland annat genom förbättrade uppfödningförhållanden, kontrollprogram för djursjukdomar samt avelsarbete för sunda och hållbara djur. Svenska lantbrukare har sedan dess tagit ett mycket stort ansvar och arbetat aktivt för att minska användningen av antibiotika i svensk djurhållning. En stor del av det svenska arbetet mot antibiotikaresistens drivs av icke-statliga aktörer, såsom djurhälsorådgivare och branschorganisationer. Dessa utgör en värdefull länk mellan statliga myndigheter, utbildning och forskning, veterinärmedicinsk

personal och producenter. Förändringsarbetet har genererat stor kunskap och mycket erfarenhet. Det är angeläget att den erfarenheten och kunskapen tas tillvara och används i det svenska påverkansarbetet globalt.

Utredaren ska därför

- kartlägga näringens insatser och analysera dess betydelse i det svenska internationella påverkansarbetet,
- lämna förslag på hur erfarenheten och kunskapen från näringens långvariga arbete bäst kan tas tillvara och förmedlas i teori och praktik, för att ytterligare bidra till det internationella arbetet för ansvarsfull antibiotikaanvändning, samt lämna förslag på hur olika aktörers insatser kan bidra till att sprida intresse för svensk expertis, och
- undersöka och lämna förslag på samverkansmöjligheter mellan näringen och andra relevanta aktörer i det internationella arbetet.

Skulle insatser på nationell nivå kunna få effekter på hur antibiotika används till djur i andra länder?

Sveriges engagemang för en minskad antibiotikaresistens framgår i En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet (prop. 2016/17:104), härafter kallad livsmedelsstrategin. I livsmedelsstrategin anges att Sverige även fortsättningsvis ska vara pådrivande i relevanta forum för en minskad antibiotikaresistens, där användningen av antibiotika är en nyckelfråga. Sveriges goda djurhälsa innebär att mindre antibiotika behöver användas för att behandla och förebygga produktionssjukdomar. Strategin syftar till att stärka det nationella arbetet för att tydliggöra svenska produkters mervärden. Ansvarsfull antibiotikaanvändning är ett viktigt svenskt mervärde att förmedla till nationella och internationella konsumenter. En konsumtion, nationellt och internationellt, som styrs mot hållbart producerade livsmedel gynnar en livsmedelsproduktion med ansvarsfull användning av antibiotika. En sådan utveckling stärker svensk konkurrenskraft och skulle kunna vara en drivkraft för insatser som främjar ansvarsfull användning internationellt. Nationellt arbete genom exempelvis kommunikationsinsatser till konsumenter, offentliga styrmedel och marknadsföring av svenska mervärden utifrån ett antibiotikaresistens-

perspektiv, skulle på sikt kunna leda till en mer ansvarsfull antibiotikaanvändning internationellt.

Utredaren ska därför

- analysera hur konsumtion av animaliska produkter producerade med ansvarsfull antibiotikaanvändning kan främjas,
- analysera och föreslå hur dagens exportfrämjande arbete bättre kan inriktas mot att marknadsföra Sveriges framgångar med ansvarsfull antibiotikaanvändning,
- beskriva hur andra länder arbetar med antibiotikadeklarationer och liknande konsumentinformation samt analysera vilket värde sådana informationsinsatser skulle kunna ha i Sverige,
- analysera om, och i så fall hur, insatser som syftar till att styra konsumtionen mot hållbart producerade livsmedel samtidigt kan bidra till ökad grad av ansvarsfull användning av antibiotika till djur internationellt,
- kartlägga nationella insatser som skulle kunna ha direkt eller indirekt effekt på antibiotikaanvändningen hos internationella producenter, och
- beskriva hur svenska handelsföretag och andra livsmedelsaktörer arbetar för att främja ansvarsfull antibiotikaanvändning i livsmedelsproduktionen.

Svenska internationella insatser för en ansvarsfull och minskad antibiotikaanvändning inom djurhållningen globalt

I takt med att det nationella arbetet mot antibiotikaresistens har förfinats och förbättrats har Sveriges arbete alltmer riktats mot insatser utanför landets gränser. När Sverige blev medlem i EU påbörjades exempelvis ett arbete för att, inom EU, kunna driva igenom det förbud mot tillväxtbefrämjande antibiotika som nationellt redan hade genomförts. Följaktligen fokuserades Sveriges arbete tydligt på insatser inom EU i takt med att EU:s medlemsländer utvecklade en gemensam djurhälso- och livsmedelslagstiftning. Även inom det nordiska samarbetet har initiativ för

minskad antibiotikaanvändning tagits. Under senare år har flera betydelsefulla initiativ också tagits av stora internationella organisationer, såsom Världsgesundhetsorganisationen för djurhälsa (OIE), FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO) och Världshälsoorganisationen (WHO), och Sverige har varit bidragande och pådrivande i utvecklingen. Sverige är i dag delaktig i flera globala strukturer med stor möjlighet att påverka den internationella utvecklingen och styrningen. Det är angeläget att identifiera genom vilka insatser, i vilka samarbeten och med vilka strategier som Sverige får störst utväxling av insatta medel och resurser. Det är också motiverat att undersöka hur det svenska arbetet kan utvecklas ytterligare genom att analysera hur andra länder arbetar.

Utredaren ska därför

- kartlägga och beskriva svenska aktörers internationella insatser för en ansvarsfull och minskad antibiotikaanvändning inom djurhållningen globalt, inklusive insatser som genomförs på nordisk nivå, inom EU och i andra internationella sammanhang samt insatser som skett av enskilda aktörer och insatser som skett i olika samarbeten,
- analysera svenska insatserns effektivitet och bedöma vilka insatser och initiativ som får störst utväxling i förhållande till insatta medel och resurser,
- utvärdera om det finns potential att ytterligare optimera utväxlingen av insatta nationella resurser, och i så fall lämna förslag på hur,
- göra en internationell utblick och beskriva framgångsrika exempel från andra länders arbete för en ansvarsfull antibiotikaanvändning globalt,
- analysera de samarbeten som Sverige finns representerade i och föreslå samverkansmöjligheter utifrån kartläggningen av svenska aktörer och utifrån den genomförda internationella utblicken,
- analysera de strategier som Sverige har använt sig av för påverkansarbete samt beskriva hur svenska aktörer kan arbeta mer strategiskt,

- vid behov lämna författningsförslag, och
- säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med EU-rätt och internationell rätt samt förenliga med relevanta internationella standarder och Sveriges övriga internationella åtaganden.

Djurhälsoförebyggande arbete är en viktig del i att förhindra uppkomst och spridning av zoonoser

Zoonoser är sådana infektioner som kan spridas mellan människor och djur. Förebyggande djurhälsoarbete för att minska behovet av antibiotika går ofta hand i hand med förebyggande arbete för att hindra uppkomst och spridning av zoonoser.

Utredaren ska därför

- beskriva hur Sveriges internationella arbete för ansvarsfull användning av antibiotika i djurhållningen också kan gynna arbetet med förebyggande insatser mot uppkomst och spridning av nya zoonoser med pandemisk potential.

Den svenska strategin för arbetet mot antibiotikaresistens

År 2006 presenterades, i propositionen Strategi för ett samordnat arbete mot antibiotikaresistens och vårdrelaterade sjukdomar (prop. 2005/06:50), en tvärssektoriell strategi för ett samordnat arbete mot antibiotikaresistens. I april 2016 fattade regeringen beslut om en ny svensk strategi för arbetet mot antibiotikaresistens (S2016/02971) som gällde fram till 2020. Den nu aktuella nationella strategin – Svensk strategi för arbetet mot antibiotikaresistens (S2020/001) – antogs i februari 2020 och gäller till och med 2023. Den övergripande målsättningen är att Sverige ska organisera sitt arbete mot antibiotikaresistens för att bevara möjligheten till effektiv behandling av bakteriella infektioner hos människor och djur. För att nå målet krävs breda insatser inom allt från forskning och innovation till utbildning och utveckling av strukturella stödsystem. Sju olika delmål specificeras som på olika sätt tydliggör behoven. Den enskilt viktigaste faktorn till resistensutveckling är felaktig användning av antibiotika. Det är därför naturligt att ett av de specificerade delmålen i strategin syftar till att främja en ansvarsfull antibiotikaanvändning. Enligt strategin ska Sverige också framöver visa internationellt ledarskap i arbetet mot antibiotikaresistens och verka för ansvarsfull användning av antimikrobiella medel i världen.

Utredaren ska därför

- säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med målen i den svenska strategin för arbetet mot antibiotikaresistens.

Sverige arbetar tvärsektoriellt mot antibiotikaresistens

För att motverka uppkomst och spridning av antibiotikaresistens krävs insatser inom flera områden och sektorer. Det kan konstateras att Sveriges arbete sedan länge inbegripit ett formaliserat samarbete mellan flera sektorer, ett perspektiv som brukar kallas för One Health. Ett regeringsuppdrag 2012 om skapandet av en tvärsektoriell samverkansfunktion syftade till att samla relevanta nationella myndigheter och organisationer. Samverkansfunktionen leds i dag gemensamt av Statens jordbruksverk (Jordbruksverket) och Folkhälsomyndigheten. Regeringsuppdraget förnyades senast 2020 (S2020/09284) och samverkansfunktionens arbete ska enligt uppdraget utgå ifrån regeringens strategi. Att arbeta med frågan ur ett helhetsperspektiv har på senare tid även internationellt lyfts fram som helt nödvändigt för att nå framgång. Samtidigt finns det sektorspecifika problemställningar att hantera och rikta insatser mot, dock utan att förlora helhetsperspektivet. Åtgärder för en ansvarsfull antibiotikaanvändning till djur kan även ha synergieffekter inom närliggande sektorer, såsom hälsa och miljö.

Utredaren ska därför

- beakta frågans tvärsektoriella natur när förslag lämnas på hur Sverige kan effektivisera och utveckla sitt arbete för en ansvarsfull antibiotikaanvändning i djurhållningen globalt.

Vilken tidsperiod bör utredningen omfatta?

Sveriges arbete med att minska utvecklingen och spridningen av antibiotikaresistens är gediget och har pågått under lång tid. En utredning av svenskt arbete bör dock avgränsas till att innefatta insatser under den period då Sverige haft en politiskt förankrad strategi, med en tydlig målsättning i fråga om internationellt engagemang, för svenskt arbete mot antibiotikaresistens inom djur- och livsmedelssektorn.

Utredaren ska därför

- i utredningen inkludera genomförda och pågående insatser från 2016 och framåt.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska särskilt ange hur olika aktörer påverkas av förslagen, t.ex. när det gäller administrativa bördor och deltagande i olika typer av insatser. Alternativa insatser som har övervägts men förkastats ska beskrivas, liksom skälen till att de förkastats. Viktiga ställningstaganden som har gjorts vid utformningen av förslagen ska beskrivas.

Om utredaren lämnar förslag till åtgärder med organisatoriska, budgetära eller ekonomiska effekter ska förslagen åtföljas av en analys av vilka konsekvenser förslagen får för enskilda, företag och berörda myndigheter. Utredaren ska även beakta samhällsekonomiska perspektiv i utformningen av förslagen. Utredaren ska också särskilt belysa konsekvenserna för miljön.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i den utsträckning det behövs inhämta information från berörda myndigheter och relevanta organisationer, särskilt från berörda medlemmar i den nationella samverkansfunktionen för ett samordnat arbete mot antibiotikaresistens. Utredaren ska även på det sätt som utredaren finner lämpligt inhämta synpunkter och information från företrädare för relevanta bransch- och intresseorganisationer. Den internationella utblicken motiverar också att utredaren i förekommande fall inhämtar information från relevanta myndigheter och icke-statliga aktörer i andra EU-medlemsstater och internationellt. Om utredaren bedömer att det finns behov av författningsändringar ska sådana förslag lämnas. Det kan exempelvis handla om förslag till ändringar i förordningarna med instruktion till berörda myndigheter. Utredaren ska inte lämna förslag på skatteområdet.

Utredaren ska hålla sig informerad om det arbete och beakta de förslag som Utredningen om en EU-anpassad djurläkemedelslagstiftning (N 2019:01) ska lämna senast i maj 2021. Utredaren ska även följa händelseutvecklingen för områdets aktuella och pågående processer och ta dem i beaktande i utredningen, samt hålla sig informerad om och beakta annat relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, utredningsväsendet och inom EU och internationellt.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2022.

(Näringsdepartementet)