

# "Gult-kort"-ordningen er en fiasko

Af Kjeld Hansen, journalist

Efter de første fire års levetid står det klart, at den såkaldte "Gult Kort"-ordning ikke har været i stand til at begrænse forbruget af lægemidler i den danske husdyrproduktion. Det har betydet, at landbrugets antibiotikaresistente bakterier har haft ideelle forhold at sprede sig under i hele perioden.

I modsætning til det forventede fald på mindst 10 procent i forhold til 2009, er forbruget af antibiotika uændret i 2013. Og det bevæger sig atter den forkerte vej. Der er konstateret en stigning på 3 pct. fra 2012 til 2013 for hele sektoren. I den storforbrugende svineindustri er der tale om en stigning på hele 6 pct.

Den væsentligste årsag til fiaskoen er, at grænseværdierne har været uden effekt. Oprindeligt skulle der konstant være 5-10 pct. af de største medicinforbrugere under kritisk opsyn, men reelt har grænseværdierne aldrig været overskredet med mere end 0,8 pct. Eller udtrykt i reelle tal: Ud af 6500 svinefabrikker skulle 325 - 650 årligt havde været under "Gult Kort"-opsyn, men antallet kom aldrig højere op end 53 – treoghalvtreds - på grund af de alt for lave grænseværdier.

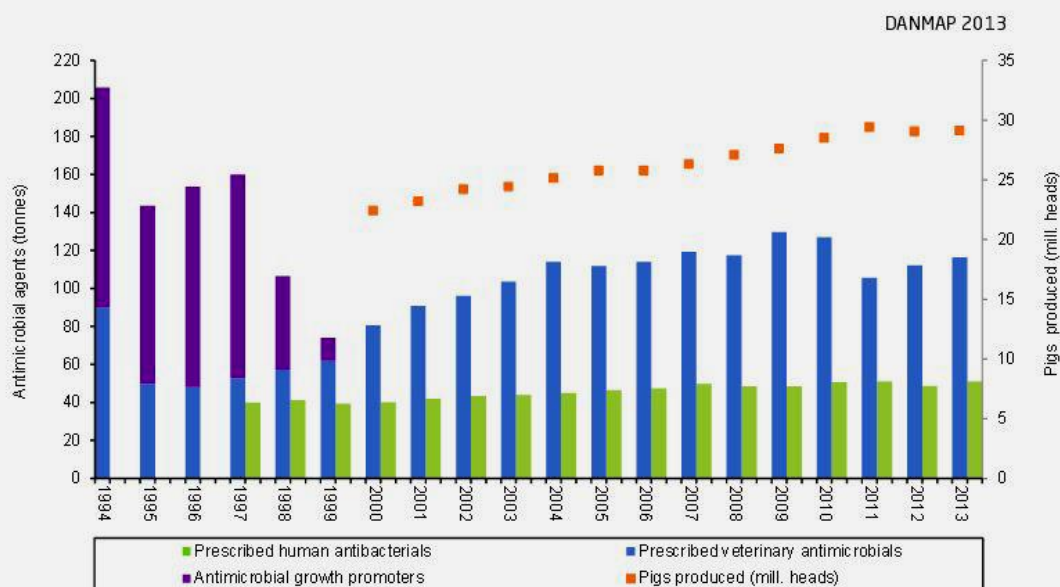
År	2010	2011	2012	2013	2014 indtil 22.10.2014
Antal Gult kort påbud	0	2	53	42	31
Antal besætninger, der er omfattet af reglerne 1. juli pågældende år	6.996	6.418	6.249	6.079	6.021
Andel af svinebesætninger omfattet af reglerne om Gult kort, der har fået påbud	0	0,03 pct.	0,8 pct.	0,7 pct.	0,5 pct.

Kilde: MRSA risikovurdering. Udfærdiget af MRSA-ekspertgruppen. Fødevarestyrelsen, december 2014.  
[http://fvm.dk/fileadmin/user\\_upload/FVM.dk/Nyhedsfiler/Rapport\\_fra\\_MRSA-ekspertgruppe.pdf](http://fvm.dk/fileadmin/user_upload/FVM.dk/Nyhedsfiler/Rapport_fra_MRSA-ekspertgruppe.pdf)

De første to år, 2010-11, førte ordningen overhovedet ikke til skærpet tilsyn med nogen virksomhed, og i de efterfølgende tre år blev der i alt udtaget 63 af de 6500 svinefabrikker til skærpet tilsyn. Hvad angår begrænsninger i produktionen eller bøder (rødt kort), har disse sanktioner overhovedet ikke været taget i anvendelse.

Over hele perioden, fra 2010 til 2014, har Statens Serum Institut derimod registreret en epidemisk udvikling af MRSA CC398-smitten. Der er sket mere end en tidobling af smittebærende personer fra 111 i 2010 til 1224 i 2014. Siden 2012 er mindst fem personer døde af denne særlige MRSA-type.

Figure 4.1. Prescribed antimicrobial agents for humans, and for animals compared with the number of pigs produced, Denmark



Sources: Human therapeutics: The Danish Medicines Agency. Veterinary consumption: Until 2001, data are based on reports from the pharmaceutical industry of total annual sales from the Federation of Danish pig producers and slaughterhouses (1994-1995) and Danish Medicines Agency and Danish Plant Directorate (1996-2000). Data from 2001-2013 originate from VetStat

*Mens forbruget af antibiotika til mennesker er nogenlunde konstant, sluger den veterinære anvendelse til dyr mere end dobbelt så stor en mængde, og forbruget er stigende. Kilde: DANMAP 2013. Statens Serum Institut og DTU.*

[www.danmap.org/~media/Projekt%20sites/Danmap/DANMAP%20reports/DANMAP%202013/DANMAP%202013.ashx](http://www.danmap.org/~media/Projekt%20sites/Danmap/DANMAP%20reports/DANMAP%202013/DANMAP%202013.ashx)

### Knæk kurven

I februar 2010 meddelte daværende fødevareminister Eva Kjer Hansen (V), at hun ville 'knække kurven for brug af antibiotika'. Der var tale om et aftalepunkt fra det såkaldte Veterinærforlig fra august 2008, der nu skulle føres ud i livet.

Forliget var indgået mellem Venstre, Konservative, Dansk Folkeparti og Det radikale Venstre. Man ønskede at leve op til lægeverdenens gentagne advarsler mod overforbrug af veterinær medicin som årsag til den hastige vækst i de såkaldte MRSA CC398-bakterier.

Siden 2006 havde sundhedsvæsenet erkendt, at MRSA CC398-smitten kunne springe fra svin til mennesker. Da disse særlige svinebakterier kan forårsage meget smertefulde infektioner, der samtidig er både

besværlige og udgiftskrævende at behandle, slog man alarm i sundhedsvæsenet.

Imidlertid nåede Kjer Hansen aldrig at gøre alvor af sine ord fra februar 2010; hun blev fyret samme måned som minister. Ordningen blev derefter etableret af hendes efterfølger, fødevareminister Henrik Høegh (V). Høegh beskrev målsætningen med disse ord ved forelæggelsen af lovforslaget 1. februar 2011 i Folketinget: *"Vi har sat et foreløbigt mål, der hedder en reduktion på 10 pct. i 2013. Det er et foreløbigt mål. Vi har samtidig lavet en model, hvor vi tager fat de steder, hvor der er et meget højt forbrug. Det er i de besætninger, hvor man står for ca. 20-25 pct. af antibiotikaforbruget. Så vi har en forventning om, at man vil se et pænt fald oven på den her gult kort-ordning."*

### **Ministeren præsenterede ordningen**

*"Lovforslaget skal gøre det muligt at påbyde besætninger at reducere belægningen i staldene sammen med andre mulige påbud om f.eks. foder og ventilation, hvis de ikke inden for nærmere fastsatte tidsfrister og efter øvrige påbud har reduceret deres antibiotikaforbrug til under grænseværdierne. Når der er færre dyr i stalden, må det forventes, at risikoen for, at dyrene kontinuerligt smittes med behandlingskrævende infektioner, bliver reduceret. Vores forventning er dog, at alene risikoen for at få påbudt færre svin i staldene vil få de sidste landmænd til at reducere antibiotikaforbruget."*

Hvad ministeren ikke kunne vide på daværende tidspunkt var, at den umiddelbare skræmmeeffekt af "Gult Kort"-ordningen allerede var indkasseret. Fra 1. juli 2010, hvor den første advarselskampagne gik i gang, faldt antibiotikaforbruget i svinebruget tilsyneladende dramatisk, og faldet fortsatte ind i første halvår af 2011, hvor loven blev vedtaget. Men derefter var det slut.

Ifølge DANMAP2013-rapporten, der opgør det årlige forbrug af antibiotika, var faldet "sandsynligvis en reaktion på Fødevareministeriets indførelse af "Gult Kort"-ordningen". Hvorvidt der sigtes til den gennemgribende revision, som ordningen medførte af det upålidelige statistiske datamateriale i både CHR-registret og i VetStat-registret, eller om der hidtil havde været tale om et massivt overforbrug uden veterinærfaglig indikation, tages der ikke stilling til i DANMAP-rapporten.

### **Fiktive grænseværdier**

Det centrale omdrejningspunkt i "Gult Kort"-ordningen skulle være de såkaldte "grænseværdier".

I miljø- eller sundhedsvidenskabelig forstand betegner "grænseværdi" den højeste tilladelige koncentration, mængde eller dosis for en kemisk eller fysisk påvirkning af mennesker, dyr og andre organismer, hvis ikke der skal forvoldes væsentlig skade. Grænseværdier fastsættes på grundlag af undersøgelser af f.eks. et kemisk stofs skadevirkninger på forsøgsdyr og ud fra erfaringer ved den daglige brug af stofferne, f.eks. på en arbejdsplads.

"Grænseværdierne" for antibiotikaforbruget i husdyrbruget blev fastsat ud fra helt andre forhold. De blev fastlagt politisk, så det forventedes, at cirka 5-10 procent af samtlige svinebesætninger ville overskride dem og dermed få tildelt et gult kort.

Frem til udgangen af 2011 skulle antibiotikaforbrug, der lå over det dobbelte af landsgennemsnittet, betragtes som uacceptabelt og udløse et gult kort til virksomheden. Politisk ville man regulere

grænseværdierne løbende, så der konstant kunne være 5-10 procent af svinefabrikkerne i søgelyset.

Fastsættelsen af grænseværdierne var også på anden vis tilfældig. Reelt vidste man intet om det hensigtsmæssige i at reducere antibiotikaforbruget med f.eks. 10 pct. i forhold til resistensproblemet med MRSA-bakterierne. Det skyldtes bl.a., at Fødevareministeriet ikke havde indhentet nogen form for vurderinger af effekten forud for fastsættelsen af de variable grænseværdier.

I Sundhedsstyrelsen valgte Statens Serum Institut (SSI) dog at se positivt på kampagnen, fordi der trods alt ville blive gjort en indsats for at bremse det stigende forbrug i svinebesætningerne, mente man. Denne vurdering skulle vise sig at være fejlagtig.

Som udviklingen siden har dokumenteret, nyttede den beskedne indsats intet. Antallet af MRSA CC398-inficerede svinebesætninger, der lå på 16 pct. I 2010, var fire år senere steget til hele 68 pct. Antallet af MRSA-smittede personer tidobledes i samme periode.

## BILAG 1. RESULTAT AF DANSKE HUSDYRS-MRSA UNDERSØGELSER I 2014

Resultater af undersøgelser i 2014 af 205 tilfældigt udvalgte slagtesvinebesætninger og 70 besætninger i dansk svineproduktions avlstop.

Tabel. MRSA CC398 resultat 2014 i 70 avlsbesætninger og 205 slagtesvinebesætninger

	Antal undersøgte besætninger	Prævalens
<b>Avlsbesætninger</b>	<b>70</b>	<b>63%</b>
<b>Slagtesvin – Danmark</b>	<b>205</b>	<b>68%</b>
Slagtesvin - Jylland	147	70%
Slagtesvin - Fyn	39	69%
Slagtesvin – Sjælland	19	53%

Kilde: MRSA risikovurdering. Udfærdiget af MRSA-ekspertgruppen. Fødevarestyrelsen, december 2014.

[http://fvm.dk/fileadmin/user\\_upload/FVM.dk/Nyhedsfiler/Rapport\\_fra\\_MRSA-ekspertgruppe.pdf](http://fvm.dk/fileadmin/user_upload/FVM.dk/Nyhedsfiler/Rapport_fra_MRSA-ekspertgruppe.pdf)

"Grænseværdierne" blev justeret i november 2014, men kun med mindre ændringer der næppe vil få nogen større betydning. For søer ændres grænseværdien fra 5 ADD til 4,3 ADD per 100 dyr per dag, og for smågrise sænkes grænsen fra 25 ADD til 22,9 ADD per dyr per dag. For slagtesvin ændres Gult Kort-grænsen fra 7 ADD til 5,9 ADD.

Ifølge en pressemeddelelse af 20. marts 2014 fra det såkaldte Videncenter for Svineproduktion ville antallet af "Gult Kort"-modtagere blive femdoblet fra 2013 til 2014 som resultat af denne skærpelse. Denne forudsigtelse synes ikke at kunne holde stik. Antallet var blot 31 pr. 22. oktober 2014.

## Fejl på fejl

Trods det udokumenterede grundlag blev ordningen sat i gang af fødevareminister Henrik Høegh i juli 2010. I brevform advarede Fødevareministeriet de 1249 største forbrugere af svineantibiotika (ud af 6996 besætninger) om den kommende "Gult Kort"-kampagne.

Selve datagrundlaget for at udpege disse "storforbrugere" var imidlertid så fyldt med fejl, at Fødevarestyrelsen snart måtte medgive, at 669 besætninger var udpeget på et åbenlyst fejlagtigt grundlag.

"Gult Kort"-listen var udarbejdet af Fødevarestyrelsen ved samkørsel af to databaser, CHR-registret og VetStat-registret, men begge viste sig at være fyldt med fejl.

Svineproducenter har pligt til selv at indberette deres besætninger til CHR (Centrale Husdyrbrugs Register), men registret var præget af manglende eller unøjagtige indberetninger. VetStat-databasen indsamler data vedrørende receptpligtige lægemidler i danske husdyrbesætninger, og indberetning til VetStat sker fra apoteker, dyrlæger og foderstofvirksomheder. Også her viste der sig at være alvorlige mangler. Ifølge Fødevarestyrelsen var det især dyrlægerne, der tegnede sig for mangelfulde eller fejlagtige indberetninger, hvor svin f.eks. var fejlskrevet som kreaturer, eller hvor recepter slet ikke blev indberettet.

I et åbenhjertigt interview med landbrugsbladet Effektivt Landbrug i november 2010 indrømmede den Danske Dyrlægeforenings daværende formand Arne Skjoldager, at ordningen af svineantibiotika var ude af kontrol. Dyrlægerne tjekkede ikke længere, om svinene rent faktisk var syge, før man udskrev medicin.

*"Vi giver landmanden, det han beder om. Og de fleste er ærlige, for det er ganske enkelt ikke procedure at gå rundt til hver eneste so eller pattegris,"* påstod Arne Skjoldager.

Dyrlægeformanden mente, at den daværende regerings mange liberaliseringer af bl.a. dyrlægeloven havde skabt de lovløse tilstande, og at politikerne burde tage ansvaret for det stigende medicinforbrug, der var konstateret.

## Forbruget stiger atter

Da Danmap 2013-rapporten udkom i begyndelsen af oktober 2014, stod det klart, at "Gult Kort"-ordningen havde fejlet.

Forbruget af antibiotika til husdyrproduktion var atter ude af kontrol, og den markante stigning skyldtes især et merforbrug på seks procent til svineproduktion i forhold til året før. Svinene tegnede sig for 78 pct. af det samlede forbrug i landbruget, og der var merforbrug i alle tre aldersgrupper: søer/smågrise (9 pct.), fravænningsgrise (5 pct.) og slagtesvin (5 pct.). Det skyldtes primært et øget forbrug af pleuromutiliner og tetracykliner, der bruges til gruppemedicinering, men som også begge er vigtige som humane lægemidler.

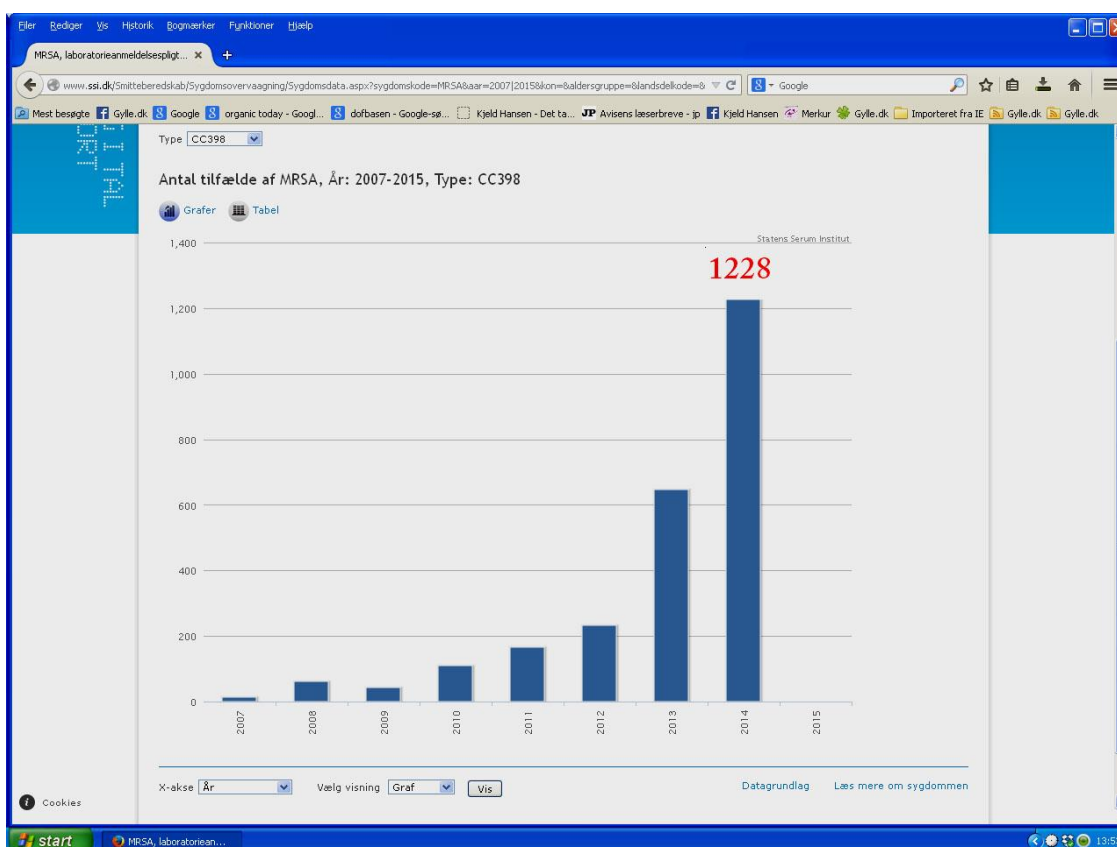
*"Hvis vi skal tackle problemet med antibiotikaresistente bakterier, er det nødvendigt at vende stigningen i forbruget",* udtalte en af rapportens forfattere, seniorforsker Yvonne Agersø, DTU.

To uger senere afgav fødevareminister Dan Jørgensen (S) et skriftlig svar til Folketingets Fødevareudvalg på anmodning fra Enhedslistens MF Per Clausen, der gerne ville vide, hvor effektivt "Gult Kort"-ordningen var blevet administreret.

Af svaret fremgik det, at ordningen stort set havde været virkningsløs.

Oversigten viste, at kun mellem 0,03 og 0,8 pct. af svinefabrikkerne havde overskredet de kunstige grænseværdier og modtaget "Gult Kort". I antal var der tale om 2 til 52 ud af 6500 fabrikker i de enkelte år. Oprindeligt var det blevet fremført, at ordningen skulle ramme 5-10 pct. af svinefabrikkerne hvert år for at virke, altså mellem 325 - 650 fabrikker årligt, men "grænseværdierne" havde konsekvent været fastholdt på så lavt et niveau, at stort ingen overtrådte dem.

Som svar på et opfølgende spørgsmål om sanktionerne måtte ministeren meddele, at i ordningens to første år, 2010-11, var der overhovedet ikke blevet ført skærpet tilsyn med nogen virksomhed, og i de seneste tre år tilsammen var der blot blevet udtaget 63 af de 6500 svinefabrikker til skærpet tilsyn. Hvad angik bøder eller begrænsninger af produktionen ("Rødt Kort"), havde den slags midler overhovedet ikke været taget i anvendelse.



*MRSA CC398-epidemiens fremvækst i perioden 2007-2014. Kilde: Statens Serum Institut.*

*<http://www.ssi.dk/Smitteberedskab/Sygdomsovervaagning/Sygdomsdata.aspx?sygdomskode=MRSA&xaxis=Aar&show=&datatype=Laboratory&extendedfilters=False#HeaderText>*

Samtidig var smittespredningen med MRSA CC398 fortsat gennem hele perioden med en noget nær eksponentiel vækst. Der var sket en 10-dobling på bare fire år, fra 111 tilfælde i 2010 til 1.223 i 2014. "Gult Kort"-ordningen havde været virkningsløs - det måtte stå klart for alle, at der skulle gøres noget.

### **Landbruget: Ordningen virker!**

Dog ikke for den private interesseorganisation Landbrug & Fødevarer, der repræsenterer en ukendt andel af

de storforbrugende svinefabrikanter.

Organisationens formand, minkavler Martin Merrill, havde allerede i september 2014 udsendt et informationsbrev til medlemmerne, hvori han skrev:

*"Realiteten er, at MRSA CC398 har nået et niveau, hvor der ingen vej er tilbage: Vi bliver nødt til at leve med MRSA CC398 både i landbruget og i det omgivende samfund, sådan som vi også lever med andre stafylokokker. Vi anerkender, at der for samfundet er en sundhedsmæssig udfordring i, at stafylokokker – herunder MRSA CC398 – har fået deres eget liv i hospitalssektoren, og nu smitter mellem mennesker".*

I et interview 22. december 2014 med dagbladet JydskeVestkysten, afviste organisationens faglige talsmand, dyrlæge Jan Dahl, at "Gult Kort"-ordningen ikke var gået hårdt nok til stålet over for svineproducenterne i de forløbne fire år:

*"Det er ikke noget, man bare løser fra den ene dag til den anden", udtalte Dahl ifølge avisen. "Det er et langt sejt træk, og det er et fornuftigt tempo, det bevæger sig i – og retningen er rigtig".*

Dyrlægen hævdede, at det ringe antal gule kort skulle ses som et udtryk for, at ordningen fungerede efter hensigten.

I samme avisinterview fastslog professor Hans Jørn Kolmos fra Syddansk Universitet, at ordningen næppe har nogen effekt. Kolmos er dr.med. og forskningsleder med speciale i klinisk mikrobiologi, hvor han har behandlet adskillige MRSA CC398-inficerede patienter. Kolmos siger:

*"Fødevarestyrelsen vil sige, at ordningen har ført til en reduktion i antibiotikaforbrug, men det skal ses i relation til et ekstraordinært højt forbrug tidligere. Det faldt mistænkeligt meget, da man indførte gult kort-ordningen. Det er påfaldende, at den blotte tilstedeværelse af ordningen skulle være skyld i det fald. Måske er det voldsomme fald i virkeligheden et registreringsspørgsmål. Man har været meget lidt meddelsom om antallet af gule kort, der er uddelt, og hvilke konsekvenser det har haft for modtagerne. Det er påfaldende, at det først kommer frem nu, hvor journalister og medier borer i det".*

Den ansvarlige specialkonsulent hos Fødevarestyrelsen er dyrlæge Tim Petersen, men han vil ikke blandes ind i diskussionen om, hvorvidt grænserne og konsekvenserne er for milde – eller for den sags skyld for hårde. Ifølge artiklen i JydskeVestkysten erkender han imidlertid, at der ikke er tale om fagligt funderede grænseværdier:

*"Det er en politisk diskussion, og det er politisk besluttet, hvor grænseværdien skal ligge. Vi indstiller nogle scenarier og nogle konsekvensanalyser på de ting, som politikerne spørger om, men det er politisk besluttet, hvor grænseværdierne skal ligge".*

FINI