

Åtgärder för att säkerställa veterinär beredskap under jourtid

Ds 2025:27



Regeringskansliet

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss

Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck och remisshantering: Åtta45, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1400-9 (tryck)

ISBN 978-91-525-1402-3 (pdf)

ISSN 0284-6012

Förord

Regeringskansliet beslutade den 28 juni 2024 att uppdra åt rådmannen Jenny Wennhall att från och med den 1 september 2024 biträda Landsbygds- och infrastrukturdepartementet med att utreda utformningen av en tillgänglig, hållbar och effektiv veterinär beredskap. Uppdraget fick beteckningen LI2024/01428. Uppdraget skulle redovisas senast den 31 augusti 2025. Tiden har därefter förlängts till den 30 september 2025.

Som ämnessakkunnig och sekreterare anställdes från och med den 1 september 2024 kammarrättsassessorn Hedda Carlqvist.

Härmed överlämnas promemorian Åtgärder för att säkerställa veterinär beredskap under jourtid (Ds 2025:27). Uppdraget är med detta slutfört.

Stockholm i september 2025

Jenny Wennhall

/Hedda Carlqvist

Innehåll

Förord.....	1
Sammanfattning	9
1 Författningsförslag.....	19
1.1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1397) om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse	19
1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk.....	21
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2025:683) om statens ansvar för veterinär verksamhet.....	23
2 Utredningens uppdrag och arbete.....	31
2.1 Utredningens uppdrag.....	31
2.2 Utredningsarbetet.....	32
2.3 Tolkningar och avgränsningar.....	33
2.4 Promemorians disposition	34
3 Bakgrundsbeskrivning	35
3.1 Inledning.....	35
3.2 Statens ansvar för veterinär service	35
3.3 Finansiering av det statliga åtagandet	36
3.4 Utvecklingen inom djurens hälso- och sjukvård	38

3.5	Aktörer inom veterinärområdet	39
3.5.1	Jordbruksverket.....	39
3.5.2	Distriktsveterinärerna.....	41
3.5.3	Privata aktörer	46
3.5.4	Länsstyrelserna.....	52
3.5.5	Andra aktörer	52
3.6	Nyligen beslutade förändringar	53
3.6.1	Det statliga åtagandet.....	53
3.6.2	Veterinärområden	53
3.6.3	Ramar för Distriktsveterinärernas verksamhet	55
3.6.4	Upphandling av veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse	56
3.6.5	Verksamhetstillsyn.....	57
3.7	Enkät till medlemmar i Sveriges Veterinärförbund	58
3.8	Andra utredningar	60
3.8.1	SOU 2022:58 Bättre förutsättningar inom djurens hälso- och sjukvård.....	60
3.8.2	Riksrevisionens rapport, RIR 2021:4.....	68
3.8.3	Rapport av Jordbruksverket och Livsmedelsverket om reglering av veterinärpersonal med mera vid höjd beredskap.....	71
4	Relevant rättslig reglering	75
4.1	Inledning	75
4.2	Området för djurens hälso- och sjukvård	75
4.2.1	Djurskyddslagen.....	75
4.2.2	Lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård.....	77
4.2.3	Förordningen om statens ansvar för veterinär verksamhet och förordningen med instruktion för Statens jordbruksverk	80
4.2.4	Förordningen om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse	82

4.2.5	Förordningen om stöd till företag med avlägset belägen djurhållning för vissa veterinärkostnader	83
4.3	Rörelsefrihet samt närings- och yrkesfrihet.....	85
4.3.1	Regeringsformen	85
4.3.2	Europakonventionen.....	86
4.3.3	EU-stadgan	89
4.4	EU:s statsstödsregler och tjänster i allmänhetens ekonomiska intresse.....	89
4.4.1	EU:s statsstödsregler.....	89
4.4.2	Särskilt om tjänster i allmänhetens ekonomiska intresse	94
4.5	Andra konkurrensrättsliga regler av särskilt intresse	98
4.5.1	Offentlig upphandling.....	98
4.5.2	Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet.....	101
4.5.3	Lagen om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m.....	103
4.6	Arbetstids- och arbetsmiljölagstiftning.....	103
5	Veterinär beredskap i några andra länder	107
5.1	Inledning.....	107
5.2	Finland.....	107
5.3	Norge.....	116
5.4	Tyskland	121
5.5	Storbritannien	123
6	Utgångspunkter och alternativa lösningar.....	129
6.1	Inledning.....	129
6.2	Allmänna utgångspunkter	129
6.2.1	Ansvar för smittskyddsberedskapen.....	129
6.2.2	Ansvar för djursjukvård under jourtid	130

6.2.3	Krav avseende djurs hälsa och välbefinnande m.m.	134
6.2.4	Krav avseende återhämtning och veterinärers arbetsmiljö	136
6.2.5	Rättsliga förutsättningar för att införa en skyldighet för veterinärer att hålla beredskap för djursjukvård under jourtid.....	136
6.2.6	Rättsliga förutsättningar för att införa ersättning för privata aktörers deltagande i beredskap för djursjukvård under jourtid.....	139
6.3	Alternativ när det gäller ansvaret för att säkerställa en fungerande beredskap för djursjukvård under jourtid	143
6.3.1	Distriktsveterinärerna får ansvaret för beredskapen	143
6.3.2	Privata veterinärer får ansvar för beredskapen	150
6.3.3	Djurägare och djurhållare får ett utökat ansvar...	153
6.3.4	Ett lokalt eller regionalt ansvar för beredskapen	154
6.3.5	Jordbruksverket får ansvar för planering av beredskap	157
6.4	Andra åtgärder för att säkerställa en fungerande beredskap för djursjukvård under jourtid	158
6.4.1	Ett förtydligande av vad som förväntas av en veterinär under jourtid	158
6.4.2	Utbildningsinsatser	160
6.4.3	Begränsningar i det statliga åtagandet	161
6.4.4	En nationell beredskapstelefon	164
6.4.5	Ersättningen för veterinärkostnader för avlägst belägen djurhållning	166
7	Närmare överväganden och förslag	169
7.1	Inledning	169
7.2	Omfattningen av det statliga åtagandet	169
7.3	Ansvaret för det statliga åtagandet	175
7.3.1	Jordbruksverkets ansvar	175
7.3.2	Distriktsveterinärernas verksamhet	176

7.3.3	Upphandling av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse	179
7.4	Skyldighet för privata veterinärer att delta i beredskapen.....	180
7.5	Beredskapsersättning	184
7.5.1	Beredskapsersättning ska införas för veterinärer som åtar sig beredskap för djursjukvård för lantbrukets djur och i vissa områden för häst.....	184
7.5.2	Mottagare av beredskapsersättning och villkor för att få ersättningen.....	186
7.5.3	Beredskapspass och beredskapsersättningens storlek.....	190
7.5.4	Förenlighet med statsstödsreglerna och reglerna om offentlig upphandling	192
7.5.5	Tillsyn och sanktioner.....	202
7.6	Organisering av beredskapen och administrering av beredskapsersättningen	202
7.7	Ersättningen för veterinärkostnader för avlägset belägen djurhållning.....	207
7.8	Behovet av utbildningsinsatser.....	208
7.9	Finansiering av beredskapsersättningen och beredskapstjänsten	209
7.10	Behovet av författningsändringar	212
8	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	215
8.1	Ikraftträdande	215
8.2	Behovet av övergångsbestämmelser.....	216
9	Konsekvenser	219
9.1	Inledning.....	219
9.2	Allmänna utgångspunkter	219
9.3	Utredningens överväganden och förslag	220

9.4	Överensstämmelse med gällande bestämmelser	221
9.5	Konsekvenser för staten.....	221
9.6	Konsekvenser för kommuner och regioner	222
9.7	Konsekvenser för veterinärmarknaden och privata aktörer	222
9.8	Konsekvenser för djurhållare och djurskyddet.....	223
9.9	Konsekvenser för Jordbruksverket och Distriktsveterinärerna	224
9.10	Samhällsekonomiska konsekvenser.....	225
Bilaga 1	Uppdrag att utreda utformningen av en tillgänglig, hållbar och effektiv veterinär beredskap	227
Bilaga 2	Förlängd tid för uppdraget att utreda utformningen av en tillgänglig, hållbar och effektiv veterinär beredskap	233

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

Utredningen har haft i uppdrag att analysera och lämna förslag för att säkerställa en fungerande beredskap för djursjukvård under jourtid. Syftet har varit att möjliggöra en tillgänglig, hållbar och effektiv veterinär beredskap. Uppdraget har bland annat omfattat att utreda behovet av att införa en skyldighet för veterinärer att delta i beredskap, möjliga former av ersättning till privata aktörer, andra åtgärder för att trygga jourverksamhet i hela landet samt att jämföra för- och nackdelar med olika alternativ. Utredningen har även haft att beakta internationella erfarenheter, kostnadseffektivitet, djurskydd och smittskydd, att förslagen ska underlätta rekrytering och behållande av kliniskt verksamma veterinärer samt vara förenliga med gällande lagstiftning.

Bakgrund

Staten har sedan länge ett ansvar för djurens hälso- och sjukvård och för smittskydd, och därmed för organisationen av veterinär service. Ansvaret för att säkerställa att det finns tillgång till veterinärer för veterinär verksamhet ligger på Statens jordbruksverk. Med veterinär verksamhet avses beredskap för utbrott av smittsamma djursjukdomar och hälso- och sjukvård för alla djur i människans vård. Tillgång till veterinär för att djur i människans vård ska få sjukvård ska finnas oavsett tidpunkt på dygnet, om det finns djurskyddsskäl. Jordbruksverket ska se till att det finns veterinärer för sådana uppgifter genom att ingå avtal med privata veterinärer eller genom att ge uppdrag till Distriktsveterinärerna, som är en särskild avdelning inom Jordbruksverket. Distriktsveterinärerna får endast vara etable-

rade där det krävs för att säkerställa tillgången till veterinärer för veterinär verksamhet.

Jordbruksverket får ingå avtal med privata aktörer om skyldighet att utföra veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse. Med veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse avses deltagande i en beredskapsorganisation vid utbrott av smittsamma djursjukdomar, beredskap för djursjukvård under jourtid samt djurhälso- och djursjukvård i sådana områden av landet där det bedöms att tillfredsställande veterinär service inte skulle kunna bedrivas på marknadsmässiga grunder. Intresset för att ingå sådana avtal har dock varit lågt och för närvarande har Jordbruksverket endast avtal med en privat aktör. Distriktsveterinärerna har i stället fått ta ett stort ansvar för beredskapen i områden där det bedömts krävas för att säkerställa tillgången till veterinärer. Distriktsveterinärernas etablering har i sin tur lett till att incitamenten för privata aktörer att upprätthålla beredskap för djursjukvård under jourtid har minskat.

Svårigheten att upprätthålla en fungerande veterinär beredskap för djursjukvård under jourtid i hela landet har uppmärksamrats under en längre tid och Jordbruksverket har vid upprepade tillfällen påtalat att myndigheten har allt svårare att upprätthålla en veterinär service i hela landet som även inkluderar beredskap under jourtid.

Förändringar i det statliga åtagandet

Det statliga åtagandet anpassas till behovet för olika djurslag

Utredningen gör bedömningen att staten även i fortsättningen ska ha det yttersta ansvaret för att det finns tillgång till veterinär service under jourtid. Incitamenten för privata aktörer att delta i jourverksamhet behöver dock öka. Veterinärmarknaden ser olika ut beroende på vilka djurslag som privatpraktiserande veterinärer riktar sig mot. Tillgången till veterinärer varierar också över landet. Utredningen bedömer att en begränsning av det statliga åtagandet när det gäller djursjukvård för sällskapsdjur, och i delar av landet även för häst, skulle medföra att incitamenten för privata verksamheter att hålla beredskap för djursjukvård för dessa djurslag skulle öka utan att djurskyddet påverkas negativt i någon större omfattning. Det

statliga åtagandet avseende hälso- och sjukvård för djur ska bland annat därför, förutom möjlighet till avlivning av djurskyddsskäl, inte längre avse sällskapsdjur. När det gäller hästar ska det statliga åtagandet avseende hälso- och sjukvård för djur, utöver möjligheten till avlivning av djurskyddsskäl, bygga på en bedömning av behovet av veterinärer för sådan vård i varje veterinärområde.

Det finns en brist på kliniskt verksamma veterinärer som är särskilt påtaglig vad gäller lantbrukets djur. Målsättningen om ett gott djurskydd, god djurhälsa, gott smittskydd, god folkhälsa och säkra livsmedel är också särskilt viktig när det gäller dessa djurslag. För att skapa incitament för privata veterinärer som arbetar med lantbrukets djur att i högre utsträckning arbeta med beredskap bör det statliga åtagandet utökas när det gäller lantbrukets djur genom att privata veterinärer i högre grad får del av anslaget för veterinär fältverksamhet.

Det förtydligas vad som krävs av en veterinär under jourtid.

Ett sätt att öka incitamenten för privata aktörer att delta i beredskap är att förtydliga vad som förväntas av en veterinär under jourtid. Det är dessutom inte rimligt att mer avancerad sjukvård ska täckas av det statliga åtagandet för djursjukvård under beredskapstid. Det statliga åtagandet för djursjukvård under beredskapstid ska därför begränsas till akut vård som inte kan avvakta till ordinarie arbetstid med hänsyn till djurets lidande eller risk för försämring. Jordbruksverket ska få i uppdrag att utforma en vägledning om vilka åtgärder som bör omfattas av sådan akut vård.

Ansaret för det statliga åtagandet

Utredningen har övervägt om det statliga åtagandet när det gäller djursjukvård under beredskapstid bör läggas på någon annan offentlig aktör, men kommit fram till att ansvaret för att det statliga åtagandet uppfylls även i fortsättningen i sin helhet ska ligga på Jordbruksverket.

Jordbruksverket ska även i fortsättningen kunna ge Distriktsveterinärerna ansvar för att upprätthålla beredskap i sådana delar av landet där det bedöms att tillfredsställande veterinär service inte

skulle kunna bedrivas på marknadsmässiga grunder för de djur som omfattas av det statliga åtagandet. Ramarna för Distriktsveterinärernas verksamhet bör vidare för närvarande inte ändras då en sådan förändring skulle medföra stora konsekvenser för djurskyddet och smittskyddet. Distriktsveterinärernas etablering kommer dock med utredningens förslag enbart att kunna grunda sig på behovet av hälso- och sjukvård för lantbrukets djur och/eller häst.

Upphandlingar av veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse är ett sätt att öka privata veterinärers deltagande i djursjukvård och beredskapsarbete i områden där det bedöms att tillfredsställande veterinär service inte skulle kunna bedrivas på marknadsmässiga grunder. Jordbruksverket ska även i fortsättningen kunna upphandla veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse. Upphandlingarna när det gäller beredskap och när det gäller djurhälso- och djursjukvård ska dock endast avse hälso- och sjukvård för lantbrukets djur och i vissa områden för häst.

Beredskapsplikt bör inte införas

Tillgången till djursjukvård är i och för sig ett angeläget allmänt intresse och en begränsning av de grundlagsskyddade rörelse-, närings- och yrkesfriheterna skulle också tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. För att beredskapsplikt ska kunna införas krävs dock även att skyldigheten utformas på ett sätt som är proportionerligt och förenligt med likhetsprincipen.

Det skulle i dagsläget inte vara proportionerligt att införa en skyldighet för veterinärer att under jourtid behandla andra djurslag än dem som man anser sig ha tillräcklig kompetens för. Det är heller inte nödvändigt att införa en skyldighet för samtliga kliniskt verkssamma veterinärer att stå i beredskap för att syftet, en fungerande djursjukvård i hela landet, ska uppnås. Att införa en sådan skyldighet avseende endast de djurslag som veterinären bedömer sig ha tillräcklig kompetens för är därmed inte heller proportionerligt. Att införa en beredskapsplikt endast i vissa områden eller för veterinärer som arbetar med vissa djurslag skulle strida mot likhetsprincipen. Att införa en beredskapsplikt är således inte förenligt med de grundlagsskyddade rättigheterna. Att införa en beredskapsplikt riskerar dess-

utom att leda till att veterinärer lämnar yrket. Beredskapsplikt bör därmed inte införas.

Beredskapsersättning och införandet av en beredskapstjänst

Beredskapsersättning

Införandet av en beredskapsersättning skulle öka privata veterinärers incitament att stå till förfogande för djursjukvård under beredskapstid, särskilt om skyldigheten att delta i beredskap i utbyte mot ersättning begränsas till de djurslag som veterinären normalt sett arbetar med och om ersättningen för beredskapen motsvarar vad som utgår till Distriktsveterinärerna. Utredningen bedömer att det finns ett behov av att införa beredskapsersättning till privata veterinärer som åtar sig att stå i beredskap under beredskapstid för akut djursjukvård för lantbrukets djur och för aktörer som står i beredskap för akut djursjukvård för hästar i sådana områden där marknaden inte på ett tillfredsställande sätt tillgodoser behovet av djursjukvård för hästar. Sådana veterinärer kan även förväntas kunna hantera situationer där djur oavsett djurslag behöver avlivas av djurskyddsskäl.

Beredskapsersättning ska kunna utgå efter offentlig upphandling av andra vårdgivare än Distriktsveterinärerna som åtar sig att stå i beredskap ett visst antal beredskapspass. Begreppet vårdgivare ska ha samma betydelse som i 1 kap. 5 § lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård. Vårdgivaren ska själv vara eller annars ha tillgång till en eller flera legitimerade veterinärer som kan utföra sådan akut vård som omfattas av det statliga åtagandet under beredskapstid avseende lantbrukets djur eller i förekommande fall för hästar. Vårdgivaren ska även kunna utföra avlivning av alla djur av djurskyddsskäl.

Den som åtar sig att stå i beredskap ska ha tillgång till den utrustning som krävs för att utföra sådan akut vård som omfattas av åtagandet. Åtagandet ska avse uppdrag under beredskapstid inom ett visst veterinärområde.

Ersättningen ska utgå med 1 500 kronor för ett beredskapspass som infaller under vardagsnätter och med 2 000 kronor för bered-

skapspass som infaller under helgnätter. För beredskapspass som infaller lördagar eller söndagar kl. 08.00 till kl. 17.00 ska ersättningen uppgå till 1 000 kronor. Ett tillägg om 500 kronor ska utgå för beredskapspass som infaller under vissa allmänna helgdagar. Ersättningen ska utgå som ett stöd av mindre betydelse enligt Kommissionens förordning (EU) 2023/2831 av den 13 december 2023 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse.

Jordbruksverket ska få meddela ytterligare föreskrifter om villkor för beredskapsersättning. Sådana villkor kan också komma att bestämmas i avtalen om beredskapsuppdrag som ingås efter offentlig upphandling.

Beredskapstjänst

Jordbruksverket ska ha ansvaret för att organisera beredskapen och administrera beredskapsersättningen. För att samordna tillgången till veterinärer i beredskap i varje veterinärområde under beredskapstid ska Jordbruksverket inrätta en nationell beredskapstjänst.

Beredskapstjänsten ska bemannas av personal som är anställd av Jordbruksverket med kompetens inom djurens hälso- och sjukvård. Personalen ska kunna göra en bedömning av om den som söker djursjukvård ska kopplas vidare till veterinär i beredskap i aktuellt veterinärområde. Till beredskapstjänsten ska Distriktsveterinärerna, de privata vårdgivare som efter upphandling åtagit sig att stå i beredskap mot beredskapsersättning samt aktörer som ingått avtal om skyldighet att utföra veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse under beredskapstid enligt förordningen om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse vara anslutna.

Jordbruksverket ska planera beredskapen i beredskapstjänsten och besluta om fördelningen av beredskapspass bland anslutna vårdgivare i varje veterinärområde så att det under beredskapstid finns minst en veterinär i varje veterinärområde som står i beredskap för sådan akut vård som omfattas av det statliga åtagandet. Detta kan innebära att det i ett veterinärområde finns en veterinär i beredskap för lantbrukets djur och en annan veterinär i beredskap för hästar. Vårdgivare som ingått avtal om beredskap mot beredskapsersättning ska tilldelas beredskapspass i enlighet med avtalet.

Andra åtgärder för att säkerställa en fungerande beredskap

Ersättningen för veterinärkostnader för avlägset belägen djurhållning

Jordbruksverket ställer enligt information på sin hemsida upp villkor som motverkar att djurägare som kan få stöd enligt förordningen (2009:1396) om stöd till företag med avlägset belägen djurhållning anlitar privata veterinärer som inte uppfyller Jordbruksverkets krav. Förordningen i sig innehåller dock inga bestämmelser som behöver ändras. Tillämpningen av förordningen behöver dock ses över. Jordbruksverket bör också anta föreskrifter avseende ersättningsnivåerna och se till att dessa tillämpas på samma sätt för Distriktsveterinärerna som för privata vårdgivare. I samband med det bör även ersättningsnivåerna ses över. Därefter bör ställning även tas till om anslaget för ersättningen för veterinärkostnader för avlägset belägen djurhållning ska höjas.

Utbildningsinsatser

Utbildningsinsatser avseende normalt förekommande akuta situationer under beredskapstid och handledning vid praktiskt arbete skulle kunna medföra att veterinärer i större utsträckning har vilja och förmåga att arbeta under jourtid och med djurslag som de normalt sett inte arbetar med. Denna utredning har dock inte haft till uppgift att se över innehållet i veterinärutbildningen eller kompetenskraven för veterinärer. Det finns dock skäl att i annan ordning överväga behovet av utbildningsinsatser och praktisk handledning för att veterinärer i högre utsträckning ska ha vilja och förmåga att arbeta både med de djurslag som de normalt arbetar med och med andra djurslag under beredskapstid.

Andra alternativ som har övervägts

Utredningen har övervägt flera andra alternativ kring hur en tillgänglig, hållbar och effektiv veterinär beredskap ska kunna möjliggöras.

Bland annat har övervägts om Distriktsveterinärerna bör ges ett större ansvar för beredskapen, om en modell där privata veterinärer helt tar ansvar för beredskapen skulle säkerställa en fungerande beredskap för djursjukvård under jourtid i hela landet samt om djurägare och djurhållare skulle kunna åläggas ett större ansvar för att ingå avtal om tillgång till veterinära tjänster under beredskapstid.

Utredningen har även övervägt om ansvaret för det statliga åtagandet bör läggas på andra offentliga aktörer än Jordbruksverket/Distriktsveterinärerna.

Konsekvenser

Förslagen har konsekvenser framför allt för staten genom Jordbruksverket och Distriktsveterinärerna, privata vårdgivare samt djurägare och djurhållare.

Syftet med förslagen är att öka incitamenten för privata vårdgivare att stå till förfogande under beredskapstid för sådan djursjukvård som inte kan avvakta och att veterinärresurserna används mer effektivt. Förslagen bör bidra till en jämnare fördelning av beredskapsansvaret mellan statliga och privata aktörer. För lantbrukets djur och häst bör förslaget innebära en ökad tillgång till veterinär service under beredskapstid och att tillgången till akut djursjukvård förbättras.

Den föreslagna beredskapsersättningen och den nya beredskapstjänsten kommer att innebära nya och ökade kostnader för staten. Det är svårt att med någon säkerhet bedöma i vilken grad privata veterinärer kommer att ta del av den föreslagna beredskapsersättningen och vilka kostnader som den kommer att medföra. Förslagen bör dock i förlängningen leda till att vissa besparingar kan göras inom Distriktsveterinärernas organisation. Även dessa är dock svåra att uppskatta. Därutöver tillkommer bland annat kostnader för organisering av beredskapen och administrering av beredskapsersättningen som kommer att belasta Jordbruksverket.

Att sällskapsdjur och i vissa områden även hästar inte längre kommer att omfattas av det statliga åtagandet, utöver möjligheten till avlivning av djurskyddsskäl, innebär att ägare till sådana djur i högre utsträckning än idag kommer vara hänvisade till den privata marknaden.

Ikraftträdande

Ändringarna, som föreslås genomföras genom ändringar i förordningen (2025:683) om statens ansvar för veterinär verksamhet, förordningen (2009:1397) om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse och förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk, föreslås träda i kraft den 1 januari 2027.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1397) om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse

Härigenom föreskrivs att 1 § förordningen (2009:1397) om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Denna förordning gäller i fråga om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse.

Med veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse avses följande verksamheter.

1. Deltagande i en beredskapsorganisation vid utbrott av smittsamma djursjukdomar.

2. Beredskap för djursjukvård under jourtid.

3. Djurhälso- och djursjukvård i sådana områden av landet där det bedöms att tillfredsställande veterinär service inte skulle kunna bedrivas på marknadsmässiga grunder.

2. Beredskap för *sådan* djursjukvård *som avses i 2 § 2–4 förordningen (2025:683) om statens ansvar för veterinär verksamhet* under jourtid.

3. Djurhälso- och djursjukvård *för andra djur än sällskapsdjur* i sådana områden av landet där det bedöms att tillfredsställande veterinär service inte skulle kunna bedrivas på marknadsmässiga grunder.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk

Härigenom föreskrivs att 10 och 22 §§ förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §¹

I förordningen (2025:683) om statens ansvar för veterinär verksamhet finns bestämmelser om Jordbruksverkets ansvar och uppgifter när det gäller tillgång till veterinärer för

- 1) beredskap för utbrott av smittsamma djursjukdomar, och
- 2) hälso- och sjukvård för *alla* 2) hälso- och sjukvård för djur i människans vård.

22 §²

Vid myndigheten finns en avdelning, Distriktsveterinärerna, som fullgör veterinära uppgifter enligt förordningen (2025:683) om statens ansvar för veterinär verksamhet, samt i övrigt de organisatoriska enheter som myndigheten bestämmer.

En organisatorisk enhet inom Jordbruksverket som är organisatoriskt åtskild från Distriktsveterinärerna ska säkerställa tillgången till veterinärer enligt förordningen om statens ansvar för veterinär verksamhet genom upphandling enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling *eller* genom att ge uppdrag till Distriktsveterinärerna.

En organisatorisk enhet inom Jordbruksverket som är organisatoriskt åtskild från Distriktsveterinärerna ska säkerställa tillgången till veterinärer enligt förordningen om statens ansvar för veterinär verksamhet genom

1. upphandling enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling *av*

a) *sådana tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som avses i 1 § förordningen (2009:1397) om*

¹ Senaste lydelse 2025:686.

² Senaste lydelse 2025:686.

veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse, och

b) sådana tjänster för vilka beredskapsersättning kan utgå enligt förordningen om statens ansvar för veterinär verksamhet, eller

2. genom att ge uppdrag till Distriktsveterinärerna.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2025:683) om statens ansvar för veterinär verksamhet

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2025:683) om statens ansvar för veterinär verksamhet

dels att 2, 3 och 10 §§, ska ha följande lydelse,

dels att det i förordningen ska införas elva nya paragrafer, 3 a § och 12–21 §§, samt närmast före 12 och 20 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Med veterinär verksamhet avses i denna förordning

1. beredskap för utbrott av smittsamma djursjukdomar, *och*
2. hälso- och sjukvård för *alla* djur i människans vård.

1. beredskap för utbrott av smittsamma djursjukdomar,
2. hälso- och sjukvård för lantbrukets djur,

3. hälso- och sjukvård för hästar och andra riddjur i sådana områden där det saknas förutsättningar för att alla sådana djur i människans vård ska kunna få hälso- och sjukvård, och

4. *avlivning av djur i människans vård av djurskyddsskäl.*

3 §

Statens jordbruksverk ska säkerställa att det finns tillgång till veterinärer för veterinär verksamhet.

Tillgång till veterinärer för att djur i människans vård ska få sjukvård ska finnas oavsett tidpunkt på dygnet, om det finns djurskyddsskäl.

Tillgång till sådan veterinär verksamhet som avses i 2 § 1 ska finnas oavsett tidpunkt på dygnet.

Under beredskapstid ska tillgång till sådan veterinär verksamhet som avses i 2 § 2–4 avse

akut vård som inte kan avvakta till ordinarie arbetstid med hänsyn till djurets lidande eller risk för försämring.

3 a §

Med beredskapstid avses i denna förordning

1. helgfri vardag kl. 17.00 till närmast påföljande helgfria vardag kl. 08.00,

2. fredag kl. 17.00 till måndag kl. 08.00, och

3. annan dag före allmän helgdag än lördag kl. 17.00 till närmast följande vardag kl. 08.00.

10 §

Distriktsveterinärerna får lämna anbud i sådana upphandlingar som avses i 22 § andra stycket förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk.

Distriktsveterinärerna får lämna anbud i sådana upphandlingar som avses i 22 § andra stycket 1 a) förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk.

Beredskapsersättning

12 §

Beredskapsersättning får lämnas till en annan vårdgivare än en statlig myndighet om vårdgivaren ingått avtal med Jordbruksverket om att stå i beredskap för sådan hälso- och sjukvård som avses i 3 § tredje stycket under beredskapstid för

1. lantbrukets djur, eller

2. hästar och andra riddjur i sådana områden där det saknas

förutsättningar för att alla sådana djur i människans vård ska kunna få hälso- och sjukvård.

Ett åtagande enligt första stycket omfattar även sjukvård för andra djur i människans vård i form av avlivning av djurskyddsskäl.

Begreppet vårdgivare har i denna förordning samma betydelse som i lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård.

13 §

Beredskapsersättning får endast lämnas i enlighet med kommissionens förordning (EU) 2023/2831 av den 13 december 2023 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse.

14 §

En vårdgivare som åtar sig att stå i beredskap mot beredskapsersättning ska

1. ha tillgång till en eller flera legitimerade veterinärer med den kompetens som krävs för att utföra sådan hälso- och sjukvård som avses i 3 § tredje stycket för de djurslag som omfattas av åtagandet,

2. ha tillgång till den utrustning som krävs för att utföra sådan

akut vård som omfattas av åtagandet,

3. ansluta sig till den beredskapstjänst som avses i 20 §, och

4. i sitt anbud redogöra för allt annat stöd av mindre betydelse som vårdgivaren fått under den senaste treårsperioden.

Jordbruksverket får meddela ytterligare föreskrifter om villkor för beredskapsersättning.

15 §

Vid ingående av sådana avtal som avses i 12 § ska Jordbruksverket tillämpa lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

16 §

Jordbruksverket ska se till att ett avtal enligt 12 § innehåller

1. uppgift om det antal beredskapspass som skyldigheten att stå i beredskap avser,

2. uppgift om vilket veterinärområde som omfattas av skyldigheten,

3. uppgift om skyldigheten avser beredskap för akut djursjukvård för lantbrukets djur eller hästar och andra riddjur samt vilka krav på kompetens som ställs på utföraren,

4. bestämmelser om fördelning av beredskapspass inom det veterinärområde som avtalet avser,

5. bestämmelser om utbetalning av ersättningen,

6. bestämmelser om att avtalet endast gäller om det är förenligt med kommissions förordning (EU) 2023/2831, och

7. de villkor i övrigt som kan behövas för tillsyn och uppföljning av avtalets villkor.

17 §

Med ett beredskapspass avses i denna förordning

1. varje dag kl. 17.00 till nästföljande dag kl. 08.00,

2. lördagar kl. 08.00 till kl. 17.00, eller

3. söndagar kl. 08.00 till kl. 17.00.

18 §

Beredskapsersättning utgår med

1. 1 500 kronor för ett beredskapspass som infaller helgfri vardag kl. 17.00 till närmast påföljande helgfria vardag kl. 08.00,

2. 1 000 kronor för beredskapspass som infaller lördagar eller söndagar kl. 08.00 till kl. 17.00, och

3. 2 000 kronor för beredskapspass som infaller under annan tid än sådan tid som anges i 1 eller 2.

För beredskapspass som infaller på nyårsdagen, trettondedag jul, långfredagen, påskafton, påskdagen, annandag påsk, första

maj, Kristi himmelsfärdsdag, nationaldagen, midsommarafton, midsommardagen, alla helgons dag, julafton, juldagen, annandag jul och nyårsafton utgår ett tillägg med 500 kronor per beredskapspass.

19 §

Bestämmelser om offentliggörande, rapportering och registerföring av beredskapsersättning som utgår enligt denna förordning finns i 12 a § lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler och i förordningen (2016:605) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler.

De uppgifter som en medlemsstat har enligt artiklarna 6.4 och 7.4 i förordning (EU) 2023/2831 ska utföras av Jordbruksverket.

Beredskapstjänst

20 §

Jordbruksverket ska ansvara för en beredskapstjänst som under beredskapstid ska vara tillgänglig för den som söker sådan vård som avses i 3 § tredje stycket. Beredskapstjänsten ska anvisa den vårdsökande till en veterinär som står i beredskap för sådan vård.

Vårdgivare som ingått avtal med Jordbruksverket om att stå i beredskap mot beredskapsersätt-

ning, Distriktsveterinärerna och andra aktörer som ingått avtal om skyldighet att utföra veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse under beredskapstid enligt förordningen om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse ska vara anslutna till beredskapstjänsten.

Jordbruksverket beslutar om fördelning av beredskapspass bland anslutna vårdgivare i varje veterinärområde och om hur beredskapspassen ska förläggas. Vårdgivare som ingått avtal om beredskap mot beredskapsersättning ska tilldelas beredskapspass i enlighet med avtalet.

21 §

Jordbruksverkets beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

Bestämmelser om överprövning finns i 20 kap. lagen om offentlig upphandling.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

20 § tillämpas inte på avtal om skyldighet att utföra veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse enligt förordningen om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse som börjat gälla före ikraftträdandet.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Utredaren har haft i uppdrag att analysera och lämna förslag till åtgärder för att säkerställa en fungerande beredskap för djursjukvård under jourtid. Syftet med uppdraget har varit lämna förslag som möjliggör en tillgänglig, hållbar och effektiv veterinär beredskap. I uppdraget har ingått att:

- analysera behovet av och förutsättningarna för att införa en skyldighet för veterinärer att hålla beredskap för djursjukvård under jourtid,
- analysera behovet av och förutsättningarna för att införa ersättning i form av beredskapsbidrag eller liknande ersättning för privata aktörers deltagande i beredskap för djursjukvård under jourtid,
- analysera och föreslå andra möjliga åtgärder för att säkerställa en fungerande beredskap för djursjukvård under jourtid i alla delar av landet, och
- jämföra för- och nackdelar med samt analysera och redovisa konsekvenserna av de olika alternativen.

Av uppdraget framgår dessutom bland annat att det finns skäl att se över omfattningen av statens åtagande när det gäller den veterinära beredskapen och överväga hur de privata aktörerna kan ta ett större ansvar för beredskap för djursjukvård under jourtid. I uppdraget har även ingått att inhämta information om och beakta erfarenheter av hur veterinär beredskap för djursjukvård under jourtid är utformad

i andra länder med jämförbara förhållanden, till exempel geografiska förutsättningar och djurskyddsnivåer.

Utredaren har haft att särskilt beakta att det förslag som lämnas är kostnadseffektivt och vikten av att djurskyddet samt smittskyddet upprätthålls samtidigt som möjligheten att rekrytera och behålla kliniskt verksamma veterinärer inte försämras ytterligare. Förslaget ska även vara förenligt med djurskyddslagen, regeringsformen, EU:s statsstödsregler och den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

Uppdraget i dess helhet framgår av bilagan.

2.2 Utredningsarbetet

Utredningens arbete inleddes i september 2024 och har bedrivits av en särskild utredare och en ämnessakkunnig som arbetat som utredningssekreterare. Eftersom utredningen bedrivits i form av en så kallad bokstavsutredning har några sakkunniga eller experter inte knutits till utredningen.

Utredningen har löpande haft möten och kontakter med myndigheter och aktörer som är berörda av de för utredningen aktuella frågorna. Möten har genomförts med representanter från Jordbruksverket och Distriktsveterinärerna, Sveriges Veterinärförbund, ett antal länsstyrelser, Gröna arbetsgivare, SACO-S – Distriktsveterinärerna, Lantbrukarnas Riksförbund, Evidensia Djursjukvård, Anicura Sweden, SLU Universitetsdjursjukhuset, Mälaren hästklinik, Lapplands djurklinik, Djurvårdscentralen i Sexdrega, Gård & Djurhälsan, Växa Sverige, Lundens Djurhälsa, Agria Djurförsäkring, Hästnäringens Nationella Stiftelse, samt med enskilda veterinärer som kontaktat utredningen. Därutöver har utredningen genomfört studiebesök vid två distriktsveterinärmottagningar och vid Mälaren hästklinik. Vidare har utredningen genomfört en enkätundersökning, som skickats ut till medlemmar i Sveriges Veterinärförbund.

När det gäller att inhämta information om och beakta erfarenheter av hur veterinär beredskap för djursjukvård under jourtid är utformad i andra länder med jämförbara förhållanden har utredningen informerat sig genom att inhämta information bland

annat genom att läsa offentliga tryck. Utredningen har även haft möten och kontakter med representanter från några andra europeiska länder.

Under den tid som utredningen pågått har prop. 2024/25:57, *Bättre förutsättningar inom djurens hälso- och sjukvård*, beslutats av regeringen och därefter även antagits av riksdagen. Propositionen innehåller en del uttalanden och lagändringar som har haft betydelse för utredningens arbete och förslag. Utredningen har även beaktat bland annat Jordbruksverkets och Livsmedelsverkets rapport om reglering av veterinärpersonal med mera vid höjd beredskap.³

2.3 Tolkningar och avgränsningar

Utredningen har i sitt arbete delvis utgått från det bakgrundsmaterial som finns presenterat i betänkandet SOU 2022:58 *Bättre förutsättningar inom djurens hälso- och sjukvård*. Upprepningar från det betänkandet har minimerats och presenteras endast i den mån det är nödvändigt för förståelsen eller för utredningens analyser och slutsatser.

Fokus har varit de för utredningen mest centrala frågeställningarna för att kunna analysera och lämna förslag till åtgärder för att säkerställa en fungerande beredskap för djursjukvård under jourtid. Historiska förhållanden och genomgång av gällande bestämmelser presenteras förhållandevis kortfattat och i den utsträckning som bedöms nödvändigt för utredningens analyser och slutsatser.

Mot bakgrund av utformningen av utredningens uppdrag har frågan hur de privata aktörerna kan ta ett större ansvar för beredskap för djursjukvård under jourtid varit central för utredningens arbete. Att tillgången till veterinärer varierar i olika delar av landet och för olika djurslag har gjort frågeställningen särskilt komplex. Eftersom utredningens uppdrag inte har omfattat en översyn av smittskyddsberedskapen har utredningen vidare haft att utgå från att den nuvarande ordningen som innebär att Jordbruksverket och Distriktsveterinärerna har det huvudsakliga ansvaret för smittskyddsberedskapen ska finnas kvar. Utredningens uppdrag har vidare inte omfattat att se över huvudmannaskapet för Distriktsveterinärerna

³ Jordbruksverket och Livsmedelsverket, Andersson L m.fl., 2024. Reglering av veterinärpersonal med mera vid höjd beredskap.

eller att se över Jordbruksverkets organisation. Att Distriktsveterinärerna ska finnas kvar har påverkat utredningens arbete när det gäller hur privata aktörer kan involveras i beredskapen för djursjukvård under jourtid och gjort de frågeställningar som utredningen haft att hantera än mer komplexa, inte minst när det gäller frågor om statligt stöd. I kapitel 6, där några utgångspunkter för förslagen beskrivs finns ytterligare tolkningar och avgränsningar avseende uppdraget. Eftersom promemorian inte innehåller några förslag till lagändringar utan endast till ändringar i förordningar innehåller promemorian ingen författningskommentar.

2.4 Promemorians disposition

Bortsett från detta kapitel, sammanfattningen och författningsförslagen inleds promemorian med en bakgrundsbeskrivning bland annat av det statliga åtagandet för djursjukvård under beredskapstid, vilka aktörer som är verksamma och en allmän beskrivning av hur beredskapen ser ut för djursjukvård under jourtid (kapitel 3). I kapitel 4 finns en genomgång av den rättsliga reglering som är av särskilt intresse för utredningens analyser och förslag. Kapitel 5 innehåller en redogörelse för hur den veterinära beredskapen är reglerad och organiserad i några närliggande länder. Därefter följer ett kapitel som innehåller utgångspunkter och alternativa lösningar som skulle kunna medföra att en fungerande beredskap för djursjukvård säkerställs (kapitel 6). I kapitel 7 finns ytterligare analyser och de förslag som utredningen lämnar. Kapitel 8 innehåller förslag avseende ikraftträdande och övergångsbestämmelser för de förordningsändringar som föreslås. Slutligen innehåller kapitel 9 en konsekvensanalys avseende förslagen.

3 Bakgrundsbeskrivning

3.1 Inledning

I detta kapitel ges en inledande beskrivning av statens ansvar för djurens hälso- och sjukvård genom Jordbruksverket och Distriktsveterinärerna samt av utvecklingen på marknaden för djurens hälso- och sjukvård. Därefter beskrivs de huvudsakliga aktörerna inom veterinärområdet och det arbete som dessa aktörer utför bland annat när det gäller tillgången till veterinärer under jourtid. I kapitlet görs vidare en genomgång av de förändringar som nyligen trätt i kraft av betydelse för denna utredning. Vidare beskrivs den enkätundersökning som utredningen genomfört och vissa slutsatser som utredningen har dragit av den. Slutligen beskrivs några andra utredningar av betydelse för denna utredning.

3.2 Statens ansvar för veterinär service

Staten har sedan länge tagit på sig ett ansvar för djurens hälso- och sjukvård, och därmed för organisationen av veterinär service och för smittskydd. Detta ansvar är kopplat till de målsättningar om gott djurskydd, god djurhälsa, gott smittskydd, god folkhälsa och säkra livsmedel som har kommit till uttryck i lagstiftning på dessa områden.⁴

Jordbruksverket ska enligt 2 och 3 §§ förordningen (2025:683) om statens ansvar för veterinär verksamhet⁵ säkerställa att det finns tillgång till veterinärer för veterinär verksamhet, det vill säga beredskap för utbrott av smittsamma djursjukdomar och hälso- och sjukvård för alla djur i människans vård. Tillgång till veterinär för att

⁴ Se utredningens uppdrag, dnr LI2024/01428.

⁵ Fram till den 1 september 2025 fanns huvudsakligen motsvarande bestämmelser i 10 § förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk.

djur i människans vård ska få sjukvård ska finnas oavsett tidpunkt på dygnet, om det finns djurskyddsskäl. Jordbruksverket ska se till att det finns veterinärer för sådana uppgifter genom att ingå avtal med privata veterinärer eller genom att ge uppdrag till Distriktsveterinärerna, som är en särskild avdelning inom Jordbruksverket.

I tidigare förarbeten till bestämmelserna om veterinär service och smittskyddsberedskap gjorde regeringen bedömningen att det visserligen behövs en statlig veterinär organisation för att säkerställa en väl fungerande organisation vid utbrott av smittsamma djursjukdomar och vård av djur i hela landet dygnet runt, men att den inte bör vara större än att den klarar av uppdraget. För att uppnå en effektivare organisation föreslogs att privatpraktiserande veterinärer skulle ges större möjlighet att delta i smittskydds- och jourberedskap och få del av det statliga stöd som Distriktsveterinärerna hittills fått för sådan verksamhet (prop. 2008/09:211 s. 48 och 49). Enligt bestämmelser i förordningen (2009:1397) om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse kan Jordbruksverket, efter upphandling, ingå avtal om deltagande i en beredskapsorganisation vid utbrott av smittsamma djursjukdomar, beredskap för djursjukvård under jourtid samt djurhälso- och djursjukvård i sådana områden av landet där det bedöms att tillfredsställande veterinär service inte skulle kunna bedrivas på marknadsmässiga grunder. Privatpraktiserande veterinärer kan alltså ingå avtal med Jordbruksverket om beredskap för djursjukvård under jourtid. Det finns dock inte någon skyldighet för privata aktörer som behandlar djur på dagtid att också erbjuda vård på kvällar, nätter och helger.

3.3 Finansiering av det statliga åtagandet

Det statliga åtagandet för veterinär service finansieras genom anslagsposten 1.4, Bidrag till veterinär fältverksamhet under utgiftsområde 23.⁶ Anslagsposten disponeras av Jordbruksverket för utgifter i enlighet med förordningen om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse och för utgifter i enlighet med förordningen (2009:1396) om stöd till företag med avlägset belägen djurhållning för vissa veterinärkostnader.⁷ För budgetåret 2025 uppgår anslaget

⁶ Prop. 2024/25:1, Utgiftsområde 23, s. 72, jfr prop. 2025/26:1, Utgiftsområde 23, s. 73-74.

⁷ Se Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Statens jordbruksverk, 2024-12-19.

till 156 088 000 kronor.⁸ Av anslaget ska högst 11 miljoner kronor användas för utgifter i enlighet med förordningen om stöd till företag med avlägset belägen djurhållning för vissa veterinärkostnader.⁹ En mindre del av anslaget utgår som ersättning till en privat aktör som efter upphandling ingått avtal med Jordbruksverket bland annat om upprätthållande av veterinär beredskap. Resterande del tilldelas Distriktsveterinärerna som en sammanlagd ersättning för veterinär service.¹⁰

Anslaget för 2025 innebär en ökning med cirka 30 miljoner kronor i jämförelse med budgetåret 2024.¹¹ Enligt budgetpropositionen för 2025 skedde ökningen för att säkerställa det statliga åtagandet vad avser rikstäckande djurhälso- och sjukvård, djursjukvården under jourtid samt veterinär beredskap. Ökningen har skett efter att Distriktsveterinärerna haft negativt ekonomiskt resultat under både 2023 och 2024 och efter att Jordbruksverket signalerat ett behov av utökat anslag för att kunna säkerställa den veterinära beredskapen. Jordbruksverket har i flera skrivelser¹² till regeringen angett att en sådan utökning av anslaget sannolikt kommer att kunna täcka de utökade kostnaderna för Distriktsveterinärernas arbete för beredskap, men att det inte ger något utrymme för att lösa de tilltagande utmaningarna eller att ersätta privata veterinärer för att de deltar i beredskapsarbetet.

Den statliga finansieringen av det stöd som regleras i förordningen om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse är utformad för att vara förenlig med kommissionens så kallade SGEI-beslut.¹³ I beslutet finns en beloppsgräns på 15 miljoner euro för att beslutet ska vara tillämpligt på det statliga stödet och därmed inte behöva notifieras till och godkännas av kommissionen innan det betalas ut.

⁸ I budgetpropositionen för 2026 föreslås att 158 824 000 kronor ska anvisas under anslaget, prop. 2025/26:1, utgiftsområde 23.

⁹ Se Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Statens jordbruksverk, 2024-12-19.

¹⁰ Enligt uppgift från Jordbruksverket 2025-09-03.

¹¹ Se Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Statens jordbruksverk, 2024-12-05.

¹² Se till exempel Jordbruksverkets skrivelse till Regeringskansliet den 15 mars 2024, dnr 5.7.17-02097/2024.

¹³ Kommissionens beslut av den 20 december 2011 om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (2012/21/EU), EUT L 7, 11.1.2012, s. 3. Beslutets innehåll finns närmare beskrivet i avsnitt 4.4.2.

3.4 Utvecklingen inom djurens hälso- och sjukvård

I betänkandet *Bättre förutsättningar inom djurens hälso- och sjukvård*, SOU 2022:58, s. 147 ff, redovisas hur veterinärbranschen och djurhållningen i Sverige förändrats. Av redogörelsen framgår att utvecklingen under de senaste 10–15 åren har inneburit att djurens hälso- och sjukvård förändrats markant, framför allt avseende sällskapsdjur och häst, men även förutsättningarna för lantbrukets djur har ändrats. Det gäller inte bara den medicinska kunskapsutvecklingen utan även till exempel hur djursjukvården är organiserad, ägarstrukturer, försäkringsgrad på djur samt kunders efterfrågan och förväntan på djursjukvården. Därutöver har bristen på utbildad personal påverkat utvecklingen negativt gällande tillgången till veterinärvård. Inom lantbrukssektorn har successiva förändringar skett som innebär att behovet av akut djursjukvård minskar till förmån för planerad djurhälsovård. Smådjurssjukvården å sin sida har visat en stadig uppgång under lång tid. Detta beror dels på att antalet sällskapsdjur har ökat, dels på att vården har blivit mer avancerad och därmed mer tidskrävande. Varje djur upptar mer vårdtid i dag än tidigare till följd av förväntningarna från djurägarna på nivå av vård samt antalet sjukvårdsinsatser och antalet veterinärbesök per djur.

Veterinärmarknaden består till övervägande del av privata aktörer. De privata aktörernas nettoomsättning uppgick enligt betänkandet år 2020 till 93 procent av den totala nettoomsättningen medan Distriktsveterinärerna stod för sju procent. Under senare år har ägarstrukturen bland privata veterinärföretag, särskilt inom sektorn för sällskapsdjur, till stor del förändrats genom att ett fåtal privata aktörer har köpt upp en stor andel av de tidigare fristående företagen på marknaden.

3.5 Aktörer inom veterinärområdet

3.5.1 Jordbruksverket

Uppdraget att säkerställa tillgången till veterinärer

I Jordbruksverkets uppdrag ingår att säkerställa tillgången till veterinärer för beredskap för utbrott av smittsamma djursjukdomar samt för att alla djur i människans vård ska kunna få hälso- och sjukvård. Tillgången till veterinär för att djur i människans vård ska få sjukvård ska finnas oavsett tidpunkt på dygnet, om det finns djurskyddsskäl (2 och 3 §§ förordningen om statens ansvar för veterinär verksamhet). Tillgången till veterinärer säkerställs genom att Jordbruksverket upphandlar veterinärtjänster eller genom att Jordbruksverket ger uppdrag till Distriktsveterinärerna. Arbetet med att säkerställa tillgången till veterinärer utförs av en enhet inom Jordbruksverket som är organisatoriskt åtskild från Distriktsveterinärerna (22 § förordningen med instruktion för Statens jordbruksverk). Detta arbete utförs av Djuravdelningen vid Jordbruksverket.

Jordbruksverket har den 7 november 2024 senast beslutat¹⁴ om principer kring bedömning för att säkerställa veterinärtillgång i hela Sverige, principer för bedömning av områden där Distriktsveterinärerna ska bedriva verksamhet samt principer kring beräkning av ersättning för veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse samt uppföljning av denna verksamhet. Av beslutet framgår bland annat att Djuravdelningen ska använda sig av statistik om antalet livsmedelsproducerande djur och andra djurslag, statistik över antalet kliniskt verksamma veterinärer och, i den mån det går, uppgifter om vad de arbetar med, statistik över antalet förrättningar som avser veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse samt underlag från enhetens löpande dialog med Distriktsveterinärerna och privata aktörer avseende utvecklingen av veterinärverksamheten i respektive län/område, olika undersökningar/enkäter och intervjuer. Djuravdelningen ska även ge andra intressenter och djurägare möjlighet att lämna synpunkter. Informationen ska sammanställas och

¹⁴ Dnr 1.5.4-16585/2024.

analyseras och därefter presenteras för Jordbruksverkets överdirektör för beslut om uppdraget är uppfyllt. I samband med detta ska även Jordbruksverket, genom Djuravdelningen, bedöma om Distriktsveterinärerna följer de begränsningar som framgår av Jordbruksverkets instruktion.¹⁵

Till följd av det begränsade intresset från privata aktörer när Jordbruksverket har försökt upphandla veterinärtjänster har Jordbruksverket fattat beslut om att Distriktsveterinärerna helt ska ta över beredskapen i vissa områden eller stötta beredskapen i områden där den inte längre helt upprätthålls av privata aktörer. Det förekommer dock också att privata aktörer meddelar Jordbruksverket att de har ett intresse av att ta över beredskapen i ett visst område där Distriktsveterinärerna är etablerade. Enligt vad utredningen erfarit arbetar Jordbruksverket till stor del utifrån signaler från djurägare och veterinärer om hur beredskapen fungerar eller inte fungerar i ett visst område.

Jordbruksverket har vid flera tillfällen påtalat att myndigheten har allt svårare att upprätthålla en veterinär service i hela landet som även inkluderar beredskap under jourtid.¹⁶ En utmaning är då privata aktörer som tidigare bedrivit jourverksamhet i ett område övergår till att enbart arbeta dagtid. Jordbruksverket får då ett ansvar för att se till att beredskapen fungerar. I sådana fall har Jordbruksverket för att lösa situationen haft dialog med privata aktörer i syfte att hitta en lösning till samarbete kring beredskapen, försökt att upphandla tjänsten eller låtit Distriktsveterinärerna ta över beredskapen. Jordbruksverket har även påtalat att det finns svårigheter och risker med att lägga ned distriktsveterinärstationer när privata aktörer visar intresse för att ta över ett distrikt eftersom det är svårt att garantera långsiktighet och det är kostsamt att avveckla en station för att sedan behöva bygga upp verksamheten igen om den privata aktören inte vill eller kan fortsätta. Verket har också påtalat det grundläggande problemet kring svårigheten att rekrytera veterinärer, att det tar lång tid att etablera nya mottagningar och att finansieringen inte är tillräcklig. I vissa fall har beredskapen under vissa perioder fått begränsas.

¹⁵ Bestämmelserna finns numera i förordningen om statens ansvar för veterinär verksamhet.

¹⁶ Se bland annat Jordbruksverkets skrivelser till Regeringskansliet, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet 2023-05-29, dnr 5.3.11-21841/2022, 2023-07-04, dnr 5.7.17-12741/2023 och 2024-03-15, dnr 5.7.17-02097/2024.

Andra uppgifter

Jordbruksverket är även tillsynsmyndighet och utövar tillsammans med länsstyrelserna tillsyn över vårdgivares verksamhet och över djurhälsopersonalen (5 kap. 1 § lagen [2009:302] om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård). Tillsynsansvaret är fördelat så att länsstyrelserna utövar den operativa tillsynen och Jordbruksverket samordnar länsstyrelsernas tillsyn och ger stöd råd och vägledning till länsstyrelserna (5 kap. 1 och 2 §§ förordningen [2009:1386] om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård).

Jordbruksverket har också till uppgift att bland annat utfärda legitimationer och godkännanden av yrkesutövare inom djurens hälso- och sjukvård (3 kap. 10 § lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård) samt att förordna privatpraktiserande veterinärer som officiella veterinärer, utom för uppgifter inom Livsmedelsverkets ansvarsområde (2 § förordningen [2009:1390] om officiella veterinärer).

3.5.2 Distriktsveterinärerna

Av Jordbruksverkets cirka 1 700 anställda tillhör cirka 650 Distriktsveterinärerna.¹⁷ Distriktsveterinärernas främsta uppdrag är att, i de områden där de är etablerade, bedriva hälso- och sjukvård för lantbrukets djur. Distriktsveterinärerna får dock också bedriva hälso- och sjukvård för hästar och sällskapsdjur på poliklinisk nivå utan möjlighet till stationärvård. Om det finns särskilda skäl får stationärvård bedrivas för hästar och sällskapsdjur. (9 § förordningen om statens ansvar för veterinär verksamhet).

Av 7 § andra stycket förordningen om statens ansvar för veterinär verksamhet framgår att Distriktsveterinärerna endast får vara etablerade där det krävs för att säkerställa tillgången till veterinärer enligt det statliga åtagandet i 2 och 3 §§ i förordningen, det vill säga för beredskap för utbrott av smittsamma djursjukdomar och för att alla djur i människans vård ska kunna få hälso- och sjukvård oavsett tidpunkt på dygnet om det finns djurskyddsskäl.

¹⁷ Enligt uppgift hämtad från Jordbruksverkets hemsida, <https://jordbruksverket.se/om-jordbruksverket/jobba-hos-oss/att-jobba-pa-jordbruksverket>, hämtad 2025-08-21 och enligt uppgift från representant från Distriktsveterinärerna, 2025-08-20.

I beslut den 7 november 2024¹⁸ har Jordbruksverket beslutat om Distriktsveterinärernas utförande av veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse för perioden 2024–2029. I en bilaga till beslutet anges de områden där Distriktsveterinärerna är skyldiga att tillhandahålla veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse genom att bland annat tillhandahålla beredskap för djursjukvård under jourtid.

Distriktsveterinärerna är idag organiserade i fyra olika regioner; Nord, Mitt, Sydväst och Sydost. Till region Nord hör mottagningarna Kiruna, Kalix, Övertorneå, Haparanda, Norrfjärden, Älvsbyn, Vilhelmina, Lycksele, Skellefteå, Bygdeå, Vännäs-Umåker, Örnsköldsvik, Östersund (Brunflo), Hede och Sveg, Sollefteå samt Fränsta. Till region Mitt hör mottagningarna Söderhamn, Bollnäs, Gävle, Östhammar, Tierp, Rimbo, Vårsta, Gotland, Mora, Hedemora, Fjärdhundra, Sunne-Arvika, Säfle samt Kristinehamn och Lindesberg. Till region Sydväst hör mottagningarna Halmstad-Torup¹⁹, Kungsbacka-Varberg, Falköping, Tibro, Vårgårda, Bäckefors-Frändefors, Stenungssund, Nordvästra Skåne, Kristianstad, Sjöbo/Österlen samt Flyinge. Till region Sydost hör mottagningarna Växjö, Forsheda, Västervik-Vimmerby, Öland, Huskvarna, Söderköping-Valdemarsvik, Väderstad, Borensberg, Eskilstuna-Nyköping-Flen samt Karlskrona.²⁰

De veterinärer som är anställda vid Distriktsveterinärerna förväntas kunna hantera alla djurslag. Verksamheten bedrivs både på mottagningarna och i form av ambulerande verksamhet då veterinären åker ut i fält till platsen där djuren finns.

Många av veterinärerna vid Distriktsveterinärerna är även officiella veterinärer. De har genomgått utbildning och har ett särskilt förordnande från Jordbruksverket. Officiella veterinärer utgör en viktig del i den offentliga kontrollen och det förebyggande smittskyddsarbetet. De utför bland annat olika kontroller och utfärdar intyg i samband med in- och utförsel av djur över landets

¹⁸ Dnr 1.5.4-16585/2024.

¹⁹ Jordbruksverket har beslutat att Distriktsveterinärerna från och med den 1 september 2025 ska upphöra med att tillhandahålla veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse i form av beredskap för djursjukvård under jourtid samt djurhälso- och djursjukvård i Halmstad kommun, Falkenbergs kommun, Laholms kommun och delar av Hylte kommun, se Jordbruksverkets beslut 2025-04-08, Distriktsveterinärernas utförande av veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse, Dnr 5.7.17-06181/2025.

²⁰ Se <https://distriktsveterinarerna.se/jobba-hos-oss/om-oss/var-organisation>, hämtad 2025-08-19.

gränser och kontroller i samband med slakt av djur. Som angetts i föregående avsnitt kan även privatpraktiserande veterinärer förordnas som officiella veterinärer.

Ansvar för beredskap för djursjukvård

Distriktsveterinärerna har beredskap dygnet runt. Beredskapen upprätthålls oftast av en ensam veterinär per mottagning åt gången. Vid beredskap utgår veterinären från hemmet.

Distriktsveterinärerna har inrättat en jourtelefon (9900). Samtliga av Distriktsveterinärernas mottagningar ska vara uppkopplade mot jourtelefonen mellan kl. 23.00–06.00. Uppkopplingen under övriga tider kan skilja sig åt mellan olika mottagningar och begränsas huvudsakligen av kapaciteten i form av bemanningen vid 9900. Djurägare ringer till sin ordinarie mottagning, men kopplas till jourtelefonen. De som bemannar jourtelefonen fördelar ut uppdrag till den veterinär i beredskap som är bäst lämpad att ta fallet. De som bemannar jourtelefonen kan också ge djurägare råd och göra en bedömning av om djurets tillstånd medför att vård kan avvakta till ordinarie arbetstid. Beredskapstelefonen medför således en lättnad och en bättre arbetsmiljö för veterinärer i beredskap, då dessa undviker telefonsamtal som inte har direkt samband med vården av akut sjuka djur. Även en veterinär som har beredskap kan ringa jourtelefonen för att få stöd genom att koordinatören kan koppla samman veterinären med den kompetens som behövs. Som en säkerhetsåtgärd och för att se var närmaste veterinär som kan ta ett uppdrag är lokaliserad kan den som bemannar jourtelefonen även se var de olika mottagningarnas bilar är lokaliserade. Även veterinärer i privat verksamhet som har avtal med Distriktsveterinärerna är uppkopplade mot jourtelefonen. Dessa lånar ibland GPS-utrustning från Distriktsveterinärerna för att ha i sina egna bilar. Så sker dock inte alltid i dagsläget.

För att öka tryggheten för den veterinär som är i beredskap har det även inrättats ett system med en chef och en kollega i beredskap som veterinären kan kontakta under ett beredskapspass.

Smittskyddsberedskap

Distriktsveterinärerna är enligt beslut av Jordbruksverket²¹ skyldiga att tillhandahålla veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse som avses i 1 § förordningen (2009:1397) bland annat genom att delta i en beredskapsorganisation vid utbrott av smittsamma djursjukdomar. Denna organisation är en del av Distriktsveterinärernas grunduppdrag. Det finns en beredskap inom organisationen för att vid behov kunna inleda ett snabbt arbete vid smittsamma sjukdomsutbrott. Inom organisationen finns ett tiotal insatsledare som är utbildade för att leda insatser på plats vid ett sjukdomsutbrott. Detta genomförs i samarbete med Djuravdelningen vid Jordbruksverket. Därutöver finns organisationer som Blå stjärnan, försvaret och hemvärnet som kan bistå. Inom Distriktsveterinärerna finns även runt 20 till 30 utbildade utredande veterinärer.

Finansiering och prissättning

Finansieringen av Distriktsveterinärernas verksamhet utgår huvudsakligen från kundintäkter (cirka 85 procent²²) och resterande del utgörs av medel från det statliga anslaget för bidrag till veterinär fältverksamhet. De statliga anslaget är inte avsett att täcka samtliga kostnader för beredskapen, utan ska mer utgöra ett driftbidrag. Distriktsveterinärerna är därför beroende av kundunderlaget dagtid för att täcka de totala kostnaderna.²³ Jordbruksverket har att följa upp att stödet är i överensstämmelse med förordningen om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse samt kommissionens SGEI-beslut.²⁴

Prissättningen som tillämpas för Distriktsveterinärerna utgår från vad som behövs för att täcka de kostnader som verksamheten har samtidigt som priserna behöver vara rimliga. Ur konkurrenshänseende är det inte tillåtet med för låg prissättning. Varje år sker en genomgång av prissättningen hos Distriktsveterinärerna. Mindre justeringar kan dock ske löpande. Det tillämpas numera en nationell

²¹ Se Jordbruksverkets beslut 2024.11.07, dnr 1.5.4-16585/2024.

²² Jordbruksverkets årsredovisning 2024, s. 145 f.

²³ Jordbruksverkets skrivelse till Regeringskansliet, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet 2024-03-15, dnr 5.7.17-02097/2024.

²⁴ Se Jordbruksverkets beslut 2024-11-07, dnr 1.5.4-16585/2024,

prislista för Distriktsveterinärernas tjänster som finns publicerad på Distriktsveterinärernas hemsida. Tidigare kunde priserna variera mellan olika mottagningar.

Den ersättning som utgår till Distriktsveterinärerna och de privata aktörer som Jordbruksverket har avtal med avseende veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse ska redovisas i enlighet med kommissionens SGEI-beslut, förordningen om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse och lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m. Distriktsveterinärernas redovisning sker genom årlig ekonomisk redovisning i Jordbruksverkets årsredovisning. Djuravdelningen gör därefter en bedömning av redovisningen och om nettokostnaderna för att tillhandahålla veterinär service av allmänt intresse överkompenseras genom ersättningen från staten. Djuravdelningens bedömning föredras för överdirektören för beslut om redovisning skett enligt gällande regelverk och om eventuell överkompensation skett.²⁵

För 2024 framgår det av Jordbruksverkets årsredovisning att Distriktsveterinärerna hade intäkter om 122 099 tkr från anslagsposten 1:4, Bidrag till veterinär fältverksamhet. Intäkten utgjordes av 71 195 tkr för rikstäckande verksamhet och smittskyddsberedskap, 41 500 tkr för jourverksamhet och 9 403 tkr utgick som stöd till företag med avlägset belägen djurhållning i form av en reducerad restidsavgift.²⁶

Ersättning och arbetsförhållanden

Distriktsveterinärernas veterinärer har som huvudregel förtroende-arbets-tid²⁷ i kombination med beredskapstjänstgöring. Lönen består av en fast månadslön med tillägg i form av tantiem från avgiftsintäkter under beredskapstid. Utgångspunkten är att alla veterinärer som har en heltidsanställning arbetar 40 timmar i veckan. Den beredskap som ingår i ett normalt schema räknas inte som arbetstid. Arbetstider och belastning kan variera mellan mottagningar och är bland annat beroende av antal anställda och behovet hos de kunder som finns i området, vilket kan variera stort över

²⁵ Jordbruksverkets beslut 2024-11-07, dnr 1.5.4-16585/2024.

²⁶ Jordbruksverkets årsredovisning för 2024, s. 177.

²⁷ Se 4 kap. avsnitt C 29 § i Villkorsavtal-T mellan Arbetsgivarverket och Saco-S.

året.²⁸ Jordbruksverket har bedömt att en mottagning med beredskap för ett område kräver minst fem veterinärer för att kunna upprätthålla jourberedskap dygnet runt.²⁹

3.5.3 Privata aktörer

Lantbrukets djur

Inom lantbrukssektorn finns det aktörer med anställda veterinärer som huvudsakligen arbetar med förebyggande djurhälsoarbete. Exempel på sådana aktörer är Växa och Gård & Djurhälsan. Växa är en medlemsstyrd husdjursförening som arbetar rikstäckande med rådgivning och service till huvudsakligen mjölk- och köttföretagare.³⁰ Gård & Djurhälsan är ett rådgivningsföretag som arbetar inom gris-, får- och nötköttsproduktion.³¹ Varken Växa eller Gård och Djurhälsan upprätthåller någon beredskap och de arbetar som huvudregel inte med akut djursjukvård, även om det förekommer att akuta situationer hanteras i samband med gårdsbesök.³² Andra liknande aktörer är bland annat Skånesemin med fokus på mjölk- och nötköttsproducenter, Rådgivarna i Sjuhärad med rådgivning till mjölk-, nötkötts- och lammproducenter samt Lundens Djurhälsa som bedriver rådgivning för grisföretagare. Lundens Djurhälsa står enligt uppgift till utredningen till förfogande för sina kunder även utanför ordinarie arbetstid och löser då oftast de situationer som uppkommer genom stöd till djurägaren per telefon eller digitalt.³³ Vad gäller fjäderfäproduktionen har de båda branschorganisationerna Svenska Ägg och Svensk Fågel flertalet kontroll- och omsorgsprogram.

Utöver de aktörer som huvudsakligen arbetar med förebyggande djurhälsoarbete och Distriktsveterinärerna finns det privata

²⁸ Uppgifter från möte med representanter från Jordbruksverket och Distriktsveterinärerna, 2024-10-29, och besök på DV-mottagningar 2025-03-14, RIR 2021:4 s. 40 och SOU 2022:58 s. 189.

²⁹ Bland annat skrivelsen *Inspel från Jordbruksverket på hur fler privata veterinärer skulle kunna vara en del av beredskapen*, 2025-06-02.

³⁰ www.vxa.se, hemsidan besökt 2025-06-18.

³¹ www.gardochdjurhalsan.se, hemsidan besökt 2025-06-18.

³² Enligt uppgifter lämnade till utredningen vid möte den 5 november 2024 med representanter från Växa och den 10 januari 2025 med representant från Gård & Djurhälsan.

³³ Enligt uppgifter lämnade till utredningen vid möte den 10 januari 2025 med representant för Lundens Djurhälsa.

veterinärer som arbetar med lantbrukets djur och som erbjuder djursjukvård under jourtid. I områden där Distriktsveterinärerna inte är etablerade, så kallade vita områden, är det i huvudsak privata aktörer som tillhandahåller veterinär beredskap. Privata veterinärer som tillhandahåller beredskap för lantbrukets djur förekommer även i områden där Distriktsveterinärerna är etablerade, men har då inte bedömts kunna upprätthålla en tillräcklig beredskap. För lantbrukets djur och häst finns i flera av de områden där Distriktsveterinärerna inte är etablerade olika veterinära verksamheter eller samarbeten mellan veterinärer som erbjuder veterinär service dygnet runt. Flera av dessa utgår från en veterinärstation och har en ambulerande verksamhet med veterinärer som kan åka ut till djuren. Verksamheterna och uppläggen varierar stort. Det skiljer sig även åt vilka djurslag som verksamheterna är inriktade mot. Vissa tar emot smådjur i olika utsträckning, vissa arbetar enbart mot lantbrukets djur och andra arbetar både med lantbrukets djur och häst. Ofta riktar sig jourverksamheten i huvudsak till redan etablerade kunder. Någon ersättning från staten utgår inte för denna verksamhet.

Flera veterinärer från denna typ av verksamheter har vid dialog med utredningen framfört att det finns stora utmaningar med att bedriva beredskap, särskilt vad gäller ersättning och arbetsmiljö. De har även framfört att det saknas i transparens avseende den statliga ersättningen som utgår till Distriktsveterinärerna, vilket upplevs vara problematiskt och ojämlikt. Många efterfrågar ett ekonomiskt bidrag för beredskap som delas ut på lika villkor oavsett arbetsgivare.

Ytterligare synpunkter som framförts är bland annat att det i dagsläget är svårt att få till samarbeten med Distriktsveterinärerna. Detta anges bero på flera faktorer, däribland bristande flexibilitet och krav på att man ska kunna arbeta med samtliga djurslag samt att det i grunden finns en konkurrens mellan Distriktsveterinärerna och privata veterinärer. Många menar att det hade varit lättare om beredskapen varit indelad på djurslag, exempelvis lantbruksdjur, häst och smådjur.

Även i de så kallade vita områdena förekommer det enligt Jordbruksverket att Distriktsveterinärerna går in och stöttar privata aktörer med jourverksamhet.³⁴

³⁴ Se bland annat Jordbruksverkets skrivelse till regeringen den 29 maj 2023 dnr 5.3.11-21841/2022.

Häst

Det finns ett flertal olika privata aktörer som tillhandhåller veterinärvård för häst. Veterinärvård för häst i privat regi bedrivs genom ambulerande veterinärverksamheter, hästkliniker och djursjukhus. Samtliga djursjukhus för häst och nästan alla hästkliniker är belägna i den södra eller mellersta delen av Sverige. Det finns inget djursjukhus för häst eller någon hästklirik norr om hästkliniken på Universitetsdjursjukhuset vid SLU i Uppsala som har öppet och tar emot akutfall dygnet runt. Det finns idag områden där det inte finns någon veterinär att få tag på när en häst blir akut sjuk och det händer inte sällan att sjuka hästar behöver transporteras lång väg till veterinär och/eller kliniker som tar emot hästar dygnet runt.³⁵

Evidensia Djursjukvård AB (Evidensia) är det bolag med störst geografisk spridning i landet genom sina nio hästverksamheter mellan Flyinge och Boden. Tre av verksamheterna är djursjukhus för häst, varav två har dygnetruntöppet, och resterande är hästkliniker. Verksamheterna erbjuder även en ambulerande tjänst som innebär att veterinären åker ut till hästen.³⁶

Mälaren hästklirik AB har sju kliniker, huvudsakligen inom Mälardalsregionen, där Mälaren hästklirik i Sigtuna är den största och mest avancerade verksamheten med akutmottagning dygnet runt. Mälaren hästklirik har även viss ambulatorisk verksamhet med fokus på förebyggande veterinärvård för främst ridskolor och andra verksamheter med hästar.³⁷

Husaby Hästklirik AB är ytterligare en aktör som på en av sina tre enheter, Husaby Hästakut i Skara, har akutmottagning dygnet runt.³⁸ Hallands Djursjukhus AB är också en av de större aktörerna med ett antal hästkliniker, där Slöinge är den största med jouröppet alla dagar fram till kl. 21.00.³⁹ Därutöver finns ett antal hästkliniker av varierande storlek över landet, varav en del med akutmottagning under kvällar och vissa tider på helgen. En del av de privata veterinärer som arbetar med lantbrukets djur arbetar dessutom även med häst.

³⁵ Enligt Jordbruksverkets skrivelse till regeringskansliet 240315, diariernr 5.7.17-02097/2024.

³⁶ www.evidensia.se, hemsidan besökt 2025-06-12.

³⁷ www.hastklirik.se, hemsidan besökt 2025-06-12.

³⁸ www.husabyhastklirik.se, hemsidan besökt 2025-06-12.

³⁹ www.hallandsdjursjukhussloinge.se, hemsidan besökt 2025-06-12.

I möten med representanter från några av de nämnda verksamheterna har det framhållits att det är viktigt att ha fungerande akutvård både på klinik och genom ambulerande verksamhet. Detta då det finns många situationer som bäst hanteras på klinik med nödvändig utrustning samtidigt som det finns många fall då det inte går eller är lämpligt att transportera en häst. Det har även framhållits att det finns stora utmaningar i att bedriva akutvård med dygnet-runtmottagning för häst och att det är få aktörer som tillhandahåller denna service. En av utmaningarna är att få det att gå runt ekonomiskt och något bidrag för det finns inte att tillgå för privata aktörer.

Sällskapsdjur

Anicura Sweden AB (Anicura) och Evidensia är de stora privata aktörerna vad gäller veterinärvård till sällskapsdjur. Det finns även ett antal andra större eller mindre aktörer. I betänkandet *Bättre förutsättningar inom djurens hälso- och sjukvård* anges att djurägars möjlighet att få tillgång till smådjurssjukvård bör betraktas som förhållandevis god.⁴⁰ Enligt betänkandet finns det flera verksamheter, geografiskt spridda över stora delar av Sverige, som bedriver veterinärvård för sällskapsdjur dygnet runt. Därtill finns ett större antal djursjukhus och kliniker som i olika grad har beredskap på kvällar och helger.

Anicura jobbar framför allt med hundar och katter, men tar även emot andra mindre sällskapsdjur. Anicura har totalt 33 verksamheter mellan Malmö och Falun. Verksamheterna är av olika storlek, varav ett antal är djursjukhus. Anicuras verksamhet är uppdelad i fyra regioner och det finns både djursjukhus och kliniker i samtliga regioner, förutom Stockholm där det endast finns ett djursjukhus. Anicuras djursjukhus i Stockholm tar emot patienter dygnet runt, alla dagar i veckan. Anicura har dock flera verksamheter med personal dygnet runt, och inneliggande djur, på fler ställen i landet. Flera av verksamheterna tar emot patienter från tidig morgon till sen kväll.

I möten med representanter för Anicura har det framförts flera faktorer som påverkar bolagets möjligheter att ha jourverksamhet

⁴⁰ SOU 2022:58, s. 177.

negativt. En av de mest avgörande faktorerna anges vara svårigheterna att rekrytera och behålla personal till dygnetruntverksamhet. Det gör att bolaget har svårt att ha sådan verksamhet trots att det är en ambition. En annan faktor som påverkar är att kraven på veterinärer idag är stora, både vad gäller vilken vård som är möjlig att ge djur och vad djurägare förväntar sig. Det gör tröskeln för att kunna arbeta jourtid högre. Vidare finns det enligt representanter från Anicura en rädsla bland många veterinärer, särskilt de yngre, för att göra fel, och arbetet under jourtid är i det hänseendet mer utsatt. Till detta kommer även att det är svårt att få lönsamhet i dygnetruntverksamhet. För att få en jourverksamhet att fungera behöver det vara minst två personer i tjänst. Anicura har en del utländska veterinärer som verksamheterna anlitar vid behov. Det ger avlastning då man ibland har svårigheter att hitta svenska veterinärer som vill arbeta jour, men innebär samtidigt utmaningar och högre kostnader.

Evidensia har 80 verksamheter i Sverige, bestående av både kliniker och djursjukhus. Deras verksamheter riktar sig mot häst och sällskapsdjur, framför allt hund och katt men även mer exotiska djur. Evidensia har åtta större djursjukhus som antingen har öppet dygnet runt, eller erbjuder sen mottagning och övernattnig. De har verksamhet från Skåne till mellersta Norrland.

Även representanter för Evidensia har lyft utmaningar kring kompetensförsörjning. Man vill kunna erbjuda vård i hela landet, men det är svårt att få till av både ekonomiska och rekryteringsmässiga skäl. Inom området kompetensförsörjning har särskilt legitimerade djursjukskötare lyfts som en tydlig flaskhals, men även anestesipersonal. Det har även framhållits att branschen står inför ett generationsskifte och att balansen mellan arbete och fritid blir allt viktigare för medarbetarna. Joursjukhusen innebär samtidigt vissa fördelar ur rekryteringshänseende eftersom medarbetarna där har större möjligheter att utveckla sin medicinska kompetens. Det är dock även enligt representanter från Evidensia generellt svårt att få lönsamhet i dygnetruntverksamhet.

Upphandlade tjänster i allmänhetens ekonomiska intresse

Som nämnts i avsnitt 3.2 kan Jordbruksverket upphandla tjänster avseende veterinär service under vissa förutsättningar. Det är Jordbruksverkets djuravdelning som har i uppgift att bedöma om det finns tillgång till veterinärer i hela landet. Om det saknas möjligheter att tillhandahålla veterinär service på marknadsmässiga grunder i ett område kan Jordbruksverket antingen ge uppdrag till Distriktsveterinärerna eller upphandla en privat aktör.

Jordbruksverket genomförde under åren 2010–2016 cirka 150 upphandlingar, vilket endast resulterade i ett anbud från en aktör. Under 2023 genomfördes två upphandlingar, varav endast den ena resulterade i något anbud. Jordbruksverket har till följd av detta endast ett gällande avtal med en privat aktör som slutits efter upphandling. Avtalet är med en privat aktör i Svenljunga som tar ansvar för den veterinära beredskapen i distriktet.⁴¹

Det nu gällande avtalet är treårigt med vissa möjligheter till förlängning och innebär att den privata aktören får viss ekonomisk kompensation för att upprätthålla beredskapen i ett specificerat område. Beredskapen ska upprätthållas dygnet runt för samtliga djurslag. Leverantören är även skyldig att på anmodan av Jordbruksverket delta i smittbekämpningsarbete om upp till 100 timmar under en tolv månadersperiod.

Samarbeten mellan Distriktsveterinärerna och privata aktörer

Distriktsveterinärerna har i dagsläget ett 20-tal avtal med privata aktörer inom de områden där Distriktsveterinärerna är etablerade. Avtalen är upprättade mellan Distriktsveterinärerna och olika privata aktörer som på något sätt åtar sig beredskapsuppdrag. Genom avtalen stöttar de privata aktörerna upp Distriktsveterinärernas beredskap i ett visst område mot ekonomisk ersättning. Det kan handla om att den privata aktören vid vissa angivna tidpunkter, till exempel varannan helg, bedriver beredskap för alla djur inom ett givet geografiskt område. Det kan också vara fråga om att den privata aktören åtar sig ett antal beredskapsnätter i veckan eller månaden. Även om de privata aktörerna får ersättning av Distrikts-

⁴¹ Jordbruksverkets skrivelse till utredningen *Inspel från Jordbruksverket på hur fler privata veterinärer skulle kunna vara en del av beredskapen*, 2025-06-02.

veterinärerna så utför de uppdragen i eget namn och med egen utrustning.

Enligt Jordbruksverket är detta en modell som på ett bättre sätt än upphandlingar möjliggör för enskilda veterinärer att bidra till beredskapen utifrån sina förutsättningar. Jordbruksverket menar att det framstår som att privata aktörer är mer angelägna att delta i den veterinära beredskapen om det är enkelt och inte kräver ett åtagande i form av en större organisation under en flerårig tidsperiod.⁴²

3.5.4 Länsstyrelserna

Länsstyrelserna har det regionala ansvaret för bland annat djurskyddskontrollen och är, tillsammans med Jordbruksverket, tillsynsmyndighet över djurhälsopersonalen när dessa utövar verksamhet enligt lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård. Tillsyn av djurhälsopersonal innebär att länsstyrelsen utövar tillsyn över yrkesutövare för att säkerställa att de fullgör sina skyldigheter i enlighet med gällande lagstiftning.

Länsstyrelserna har ett samordningsansvar för regional krisberedskap och är högsta civila totalförsvarsmyndighet inom respektive län. Vid landets länsstyrelser arbetar ett 70-tal länsveterinärer och cirka 200 djurskyddsinspektörer.⁴³

3.5.5 Andra aktörer

Flera av de större försäkringsbolagen med djurförsäkring har olika digitala tjänster som innebär att försäkringstagarna kan få sjukvårdsrådgivning när de misstänker att deras djur är sjukt eller skadat. Rådgivningen innebär ofta att försäkringstagarna kan få råd av djursjukskötare, djurvårdare eller veterinär utan extra kostnad. Öppettiderna är ofta generösa, även om det varierar mellan olika bolag. Enligt information från flera försäkringsbolags hemsidor kan kunderna på detta sätt få en första bedömning och undvika onödiga veterinärbesök. De kan även få hjälp med var de kan söka vård vid behov.

⁴² Jordbruksverkets skrivelse *Inspel från Jordbruksverket på hur fler privata veterinärer skulle kunna vara en del av beredskapen*, 2025-06-02.

⁴³ SOU 2022:58 s. 64.

3.6 Nyligen beslutade förändringar

I betänkandet *Bättre förutsättningar inom djurens hälso- och sjukvård*, SOU 2022:58, gjordes en översyn av lagstiftningen för djurens hälso- och sjukvård och annan veterinär verksamhet. En del av utredningens förslag har behandlats i prop. 2024/25:57, *Bättre förutsättningar inom djurens hälso- och sjukvård*, vilken har antagits av riksdagen⁴⁴ och lett till lag- och förordningsändringar som i huvudsak trädde i kraft den 1 september 2025. Det gäller bland annat behörighetsreglering inom djurens hälso- och sjukvård samt förbättrade möjligheter för djurhälsopersonal med utländsk utbildning att arbeta i Sverige. Propositionen innehåller även uttalanden och lagändringar som har betydelse för denna utrednings arbete och förslag.

3.6.1 Det statliga åtagandet

Regeringen uttalar i prop. 2024/25:57, s. 64 ff att det behöver övervägas närmare på vilket sätt statens åtagande när det gäller veterinär beredskap ska utformas framöver. Regeringen uttalar dock även att utgångspunkten alltså bör vara att staten ska ta ett stort ansvar för djurens hälso- och sjukvård särskilt under beredskapstid kopplat till målsättningarna om ett gott djurskydd, god djurhälsa, gott smittskydd, god folkhälsa och säkra livsmedel. Regeringen uttalar också att den anser att ansvaret för tillgången till veterinärer även fortsättningsvis bör ligga på Jordbruksverket. Den nuvarande modellen som innebär att Distriktsveterinärerna tar ett mycket stort ansvar för den veterinära beredskapen bedöms dock i längden inte vara hållbar och det bedöms inte vara självklart att ansvaret för beredskapen på en marknad som till stora delar består av privata aktörer huvudsakligen ska axlas av det offentliga.

3.6.2 Veterinärområden

Regeringen bedömer i prop. 2024/24:57, s. 67 ff att Sverige framöver bör vara indelat i veterinärområden som bör bestå av ett eller flera

⁴⁴ Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2024/25:MJU10 och riksdagsskrivelse 2024/25:169.

sådana distrikt som avses i förordningen (2015:493) om distrikt. Idag finns ingen fast indelningsgrund för de så kallade beredskapsområden som ansvaret för veterinär service är tänkt att utgå ifrån. När Jordbruksverket tilldelar ansvar för veterinär service i ett visst område har myndigheten angett i ett beslut vilka kommuner eller delar av kommuner som ansvaret omfattar och vilken aktör som tilldelats ansvaret. Gränserna är därmed inte tydliga och kan förändras kontinuerligt. Genom på förhand bestämda veterinärområden blir det mer tydligt hur de olika beredskapsområdena är avgränsade. Att veterinärområdena är bestämda på förhand bör även kunna leda till ökad transparens och förbättra möjligheterna för privata aktörer att bedöma marknadsläget, vilket bör främja konkurrensen. Vidare uttalar regeringen att det är lämpligt att ett veterinärområde geografiskt stämmer överens med den distriktsindelning som framgår av eller beslutats med stöd av förordningen om distrikt. Indelningen bör avse hela Sverige och inte vara beroende av huruvida Distriktsveterinärerna finns etablerade i området eller inte. Ett veterinärområde bör kunna innehålla ett eller flera distrikt. Den närmare indelningen bör bestämmas av Jordbruksverket. Vid områdesindelningen bör djurskyddsintresset vara en viktig faktor. Bestämmelser om veterinärområden har numera införts i förordningen (2025:683) om statens ansvar för veterinär verksamhet.

Vidare uttalar regeringen i propositionen att Distriktsveterinärernas etablering bör grundas på en marknadsanalys av Jordbruksverket avseende tillgången till veterinära tjänster och förekomsten av djur i människans vård i de olika veterinärområdena. Anledningen till detta är att det bedöms viktigt att det är tydligt på vilka grunder ett beslut om Distriktsveterinärernas etablering i ett område fattas. Det framhålls att det också är viktigt att etableringsbeslut grundas på noggranna analyser av tillgången till veterinära tjänster och förekomsten av olika djurslag i de olika veterinärområdena och inte enbart på avvikelserapportering. Risken för snedvridande konkurrens ska också beaktas i analysarbetet. Analyserna bör genomföras löpande med ett visst tidsintervall. Det bör vara upp till Jordbruksverket att bestämma vilket intervall som är mest lämpligt.

De löpande analyserna bör ligga till grund för bedömningen av om det i de olika veterinärområdena finns förutsättningar för att alla djur i människans vård ska kunna få hälso- och sjukvård.

Informationen bör även beaktas vid Jordbruksverkets bedömning av om det finns förutsättningar för att alla djur i människans vård kan få sjukvård oavsett tidpunkt på dygnet om det finns djurskyddsskäl. Även bestämmelser om Distriktsveterinärernas etablering finns i den nya förordningen om statens ansvar för veterinär verksamhet.

För att utomstående ska få möjlighet att på ett enkelt och överskådligt sätt granska på vilka grunder som Jordbruksverket beslutar att etablera Distriktsveterinärerna i ett veterinärområde bör informationen enligt uttalanden i propositionen finnas tillgänglig för alla. Kännedom om förutsättningarna för Distriktsveterinärernas etablering bedöms också ge möjlighet för privata veterinärer att bättre bedöma sina möjligheter att erbjuda beredskap och ingå avtal om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse.

3.6.3 Ramar för Distriktsveterinärernas verksamhet

Regeringen har i propositionen övervägt vilka begränsningar och ramar som ska gälla för Distriktsveterinärernas verksamhet (prop. 2024/25:57 s. 71 ff). De begränsningar som tidigare fanns i 12 § förordningen med instruktion för Jordbruksverket, det vill säga att Distriktsveterinärerna fick bedriva hälso- och sjukvård för hästar och sällskapsdjur på en primärvårdsnivå som fastställs av myndigheten i förväg, med begränsad utrustning och utan möjlighet till stationärvård har ansetts vara otydliga. Likaså har begreppet rimligt avstånd i bestämmelsens andra stycke, varav framgick att Distriktsveterinärerna fick bedriva vård utöver primärvårdsnivå för hästar och sällskapsdjur om sådan vård inte fanns att tillgå inom rimligt avstånd, bedömts vara otydlig.

Enligt propositionen bör Distriktsveterinärernas verksamhet i stället begränsas genom att det anges att verksamheten ska bedrivas på poliklinisk nivå utan möjlighet till stationärvård. Med verksamhet på poliklinisk nivå avses öppenvård, den vård som utförs utan att patienten är inskriven för inläggande vård eller behandling vid en vård-, medicin- eller operationsavdelning. Med stationärvård avses enkelt beskrivet, vård som kännetecknas av att inläggande patienter får någon form av övervakning eller fortsatt behandling. Behov av stationärvård kan finnas både dagtid och nattetid, men i

huvudsak menas med stationärvård att det finns möjlighet för inneliggande patienter att stanna över natten.

Distriktsveterinärerna bedriver enligt propositionen idag inte stationärvård och regeringen anser i propositionen att stationärvård som utgångspunkt ska bedrivas av privata aktörer. Eftersom det kan uppstå akuta situationer då ingen annan stationärvård finns att tillgå och då det även kan uppstå situationer där det i ett större område inte finns tillgång till veterinärvård och inte heller inom överskådlig tid bedöms finnas någon etableringsvilja för sådan verksamhet anser regeringen dock att det ska finnas en möjlighet till undantag från stationärvårdsförbudet. Om det finns särskilda skäl ska Jordbruksverket därför kunna besluta att Distriktsveterinärerna får bedriva stationärvård för hästar eller sällskapsdjur. Bestämmelser om ramarna för Distriktsveterinärernas verksamhet har därefter införts i förordningen om statens ansvar för veterinär verksamhet.

3.6.4 Upphandling av veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse

Regeringen anser enligt prop. 2024/24:57, s. 70 f att privata aktörer även i fortsättningen bör beredas möjlighet att genom upphandling ingå avtal om skyldighet att utföra veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse.

I propositionen konstaterar regeringen att intresset från privata veterinärer att delta i upphandlingar om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse som Jordbruksverket genomfört har varit lågt men att möjligheten ändå bör finnas kvar. Regeringen uttalar dock att upphandling endast bör ske om en aktör anmäler intresse för att överta en befintlig distriktsveterinärmottagning, ansvara för ett område där Distriktsveterinärerna inte är etablerade eller på annat sätt vill delta i beredskapsorganisationen. Det framhålls att de löpande marknadsanalyserna kan ge privata aktörer bättre förutsättningar att bedöma sina möjligheter att erbjuda beredskap och ingå avtal om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse.

3.6.5 Verksamhetstillsyn

Inom djurens hälso- och sjukvård har tidigare möjlighet att bedriva tillsyn enbart funnits på individnivå. Det är den som vid utövande av verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård tillhör djurhälsopersonalen som står under tillsyn (5 kap. 1 § lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård i dess lydelse före den 1 september 2025). Regeringen har i prop. 2024/24:57, s. 47 ff kommit fram till att verksamhetstillsyn bör införas inom djurens hälso- och sjukvård som ett komplement till individtillsynen och att verksamhetstillsynen ska omfatta sådana verksamheter där djurhälsopersonal är anställd eller på annat sätt är verksam.

För att tillsynen ska vara praktiskt genomförbar har bestämmelser om anmälningsskyldighet för den som avser att bedriva en verksamhet som omfattas av tillsyn tagits in i 5 kap. lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård. Den som avser att bedriva verksamhet som vårdgivare ska vara skyldig att göra en anmälan om verksamheten senast en månad innan verksamheten startar. En vårdgivare ska också vara skyldig att anmäla till Jordbruksverket att denne upphör att bedriva verksamhet som vårdgivare, helt eller till väsentlig del ändrar verksamheten eller flyttar verksamheten. En sådan anmälan ska göras inom en månad efter upphörandet, ändringen eller flytten. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas vidare att få meddela föreskrifter om anmälningsskyldigheten och om att djurhälsopersonalen ska lämna kontaktuppgifter till tillsynsmyndigheten. Som exempel på vad anmälningsskyldigheten kan omfatta nämns i propositionen uppgifter om den som bedriver verksamhet och var verksamheten bedrivs samt om verksamhetens inriktning och omfattning.

Lagändringarna trädde som nämnts i kraft den 1 september 2025. Av övergångsbestämmelserna framgår att den som vid ikraftträdandet bedriver en verksamhet som vårdgivare ska anmäla verksamheten senast den 28 februari 2026.

Jordbruksverket och länsstyrelserna kommer således framöver att ha tillgång till uppgifter om var veterinära verksamheter är etablerade, vilken slags verksamhet som bedrivs och omfattningen av verksamheten.

3.7 Enkät till medlemmar i Sveriges Veterinärförbund

Som en del i utredningens arbete med att ta reda på hur landets veterinärer ser på möjligheterna och förutsättningarna att arbeta med beredskap har utredningen skickat ut en enkät till medlemmar i Sveriges Veterinärförbund med svarstid under februari och mars 2025.

Enkäten skickades ut till cirka 3 000 veterinärer och besvarades av knappt 800. Av respondenterna svarade cirka 80 procent att de arbetar som kliniskt verksamma veterinärer. Merparten av de svarande angav att de endast arbetar med vissa djurslag. Majoriteten arbetar eller har vid något tidigare tillfälle arbetat med beredskap i någon form. Den faktor som anges som viktigast för viljan att arbeta med beredskap är ersättningsnivå (83 procent) följt av återhämtning efter pass (71 procent). Andra faktorer som anges som viktiga är möjlighet att påverka antalet pass själv (55 procent), känslan av att ha tillräcklig kunskap (54 procent) och att ha beredskap endast för ett eller vissa djurslag (50 procent).

Vad gäller hur beredskapen fungerar i olika områden varierar svaren stort. Av svaren framstår beredskapen generellt fungera bättre i södra Sverige. Faktorer som anges påverka beredskapen negativt är flera, bland annat svårigheter att rekrytera till tjänster som inbegriper arbete under jourtid, låg grundbemanning, hög omsättning av personal, för låg ersättning och avsaknad av statlig ersättning till privata veterinärer. Även konkurrens mellan privata aktörer och Distriktsveterinärer nämns av en del som ett problem.

Åsikterna om vad som är längsta rimliga reseavstånd vid resor under beredskap varierar. Många respondenter svarar upp till cirka en timmes resväg enkel väg eller avstånd om mellan fem och tio mil. Några av de faktorer som anges påverka är väderlek och väglag, vilken region det är, antal resor, tid på dygnet och om det finns bakjour eller inte.

Vad gäller frågan om vilka åtgärder som bör kunna utföras under jourtid varierar svaren. Akutvård är det vanligaste svaret. Andra vanligt förekommande svar är avlivning, livräddande vård, vård för att upprätthålla djurskyddet, stabilisering och remittering.

Av svaren framgår att det finns mycket lite intresse av att arbeta med beredskap om det även avser djurslag som man inte arbetar med

till vardags. Vissa anser att kontinuerliga utbildningsinsatser om vanligt förekommande situationer skulle kunna göra att de är beredda att jobba med fler djurslag men för de flesta är det uteslutet. Det är även lågt intresse för att ingå i beredskapsverksamhet i samarbete med Distriktsveterinärerna bland veterinärer som inte arbetar som distriktsveterinärer.

Flera respondenter har inte svarat på frågan om hur ett förslag för en fungerande jourverksamhet skulle kunna se ut. Några förslag rör dock god ersättning, garanterad återhämtning, kortare pass, olika schemalösningar, samrådsmöten mellan veterinärer i samma område, tillgång till bakjour, uppdelning mellan stor- och smådjur samt att fler aktörer involveras. Vissa förespråkar frivillighet samtidigt som andra anser att det borde införas en beredskapsplikt eller krävas avtalslösningar avseende akutvård för de som är kliniskt verksamma men inte har beredskapsverksamhet. En del anser att Distriktsveterinärerna ska ha ett mer renodlat uppdrag kopplat till lantbrukets djur och att privata aktörer ska få större ansvar för smådjur.

Ytterligare synpunkter som framkommer av enkätsvaren är att ersättningen för resor och/eller jourarbete bör vara lika och rättvis oavsett vilken aktör som utför arbetet och att reglerna om vem kan få ersättning och för vad måste vara tydliga. Det påpekas att jourarbete måste bli mer attraktivt både ur belastningssynpunkt och ekonomiskt. Det finns också åsikter om att ersättningen för veterinärer som arbetar i glesbygd eller där kundunderlaget är mindre bör vara mer generös. En idé som förs fram är att samrådsmöten med kollegor i området skulle leda till en större samverkan och en möjlighet att fler aktörer bidrar i mån av möjlighet och kompetens och det framförs även att de flesta sannolikt vill dra något strå till stacken.

3.8 Andra utredningar

3.8.1 SOU 2022:58 Bättre förutsättningar inom djurens hälso- och sjukvård

Utöver de förslag som lett till lagstiftning innehåller betänkandet *Bättre förutsättningar inom djurens hälso- och sjukvård*, SOU 2022:58 även förslag på hur det statliga åtagandet för veterinär service kan utformas. Utredningen hade bland annat i uppdrag att granska ansvarsfördelningen mellan staten och privata veterinärer i fråga om beredskap under jourtid och lämna förslag på om ytterligare åtgärder behöver vidtas för att ge privata veterinärer ansvar för veterinär service och med vilka villkor, till exempel krav på jourberedskap. I betänkandet presenteras sex olika modeller för hur det statliga åtagandet för veterinär service skulle kunna utformas och det lämnas förslag till en ny förordning om statens ansvar för veterinär service m.m. Den modell som utredaren förordade, anpassad veterinär service, avstyrktes dock av majoriteten av remissinstanserna. Övriga modeller analyserades endast i begränsad omfattning i betänkandet och utredaren lämnade i dessa delar inga konkreta förslag att ta ställning till. Nedan redogörs för de olika modellerna.

Anpassad veterinär service

Modellen innebär i korthet att den veterinära servicen anpassas och görs mer flexibel. Förslaget innebär att Distriktsveterinärernas verksamhet begränsas till uppdrag som kommer in mellan kl. 06.00–23.00 alla dagar i veckan. När det gäller sällskapsdjur föreslogs att privata aktörer skulle ha huvudansvaret för djursjukvården även under beredskapstid. För att tillgodose tillfredsställande veterinär service för lantbrukets djur och häst bedömdes upplägget dock behöva kompletteras. Detta bland annat med att djurägare till lantbrukets djur och häst skulle ha möjlighet att kontakta veterinär även då mottagningarna inte var öppna. Distriktsveterinärerna skulle behöva erbjuda en beredskapstelefon eller it-baserad lösning (beredskapstjänst) mellan kl. 17.00–08.00 alla vardagar samt dygnet runt under helgdagar. Funktionen ansågs behöva ha tillgång till veterinär kompetens och bedömdes bland annat kunna avlasta veterinärer som har

beredskap. Privata veterinärer som upprätthåller eller vill upprätthålla beredskap för häst eller lantbrukets djur skulle enligt förslaget ges möjlighet att anmäla sig till beredskapstjänsten så att den som bemannar tjänsten kan hänvisa kunder till privata veterinärer som håller beredskap.

För att djur inte ska utsättas för onödigt lidande och sjukdom ansågs det kunna finnas behov av en avlivningsservice i form av en stödfunktion genom exempelvis för ändamålet utbildade lantbrukare som, eventuellt med stöd av Distriktsveterinärernas beredskapstjänst, korrekt och snabbt skulle kunna avsluta ett djurs lidande nattetid mellan kl. 23.00–06.00.

Det föreslogs även att Jordbruksverket skulle undersöka om det finns möjlighet att tillåta ytterligare behandlingar inom ramen för villkorad läkemedelsanvändning (ViLA). Vid villkorad läkemedelsanvändning får djurhållaren ha vissa läkemedel hemma och själv behandla vissa specificerade sjukdomar. En utökning av ViLA skulle enligt utredningen kunna åtminstone delvis kompensera för begränsningar av veterinärvård under delar av dygnet. Det öppnades för att förena ViLA med villkor som till exempel krav om konsultation med Distriktsveterinärernas beredskapstjänst eller annan veterinär innan behandlingen inleds eller att endast tillåta vissa ViLA-åtgärder då veterinär inte finns tillgänglig.

Det ansågs viktigt att systemet är så flexibelt att det utifrån ett veterinärområdes förutsättningar och behov är möjligt att erbjuda ytterligare djursjukvård, till exempel under vissa tider på året när behovet är större som till exempel under våren då fler fölningar och kalvningar sker. Även geografiska skäl angavs kunna ligga till grund för att överväga andra tider för beredskap. För en maximering av veterinärnyttan ansågs dock huvudregeln böra vara att tillgången till veterinärer skulle finnas under dag- och kvällstid.

Utredningens förslag var att modellen inledningsvis skulle prövas i ett pilotprojekt där praktiska konsekvenser skulle kunna utvärderas och justeras.

Skyldighet för alla veterinärer att hålla beredskap

En skyldighet för alla kliniskt verksamma veterinärer att hålla beredskap skulle kunna vara ett sätt att säkerställa att alla djur,

oavsett tid på dygnet, bereds möjlighet till veterinärvård. Förslaget skulle innebära att den veterinära beredskapen sprids ut på fler aktörer vilket minskar belastningen på dem som i dag bedriver beredskap. En sådan skyldighet skulle emellertid innebära en anse-
lig påverkan på enskildas möjligheter att fritt bestämma hur den egna verksamheten ska bedrivas. Det finns också risk för att enskilda veterinärer tvingas välja mellan att säkerställa att man klarar den påfrestning som beredskap innebär mot de planerade och akuta besöken som sker på dagtid. Av i utredningen redovisad statistik framgår att de allra flesta fall av akuta besök sker på dag- och kvällstid. Det är därför inte säkert att förslaget skulle bidra till en positiv utveckling inom djurens hälso- och sjukvård och ett stärkt djurskydd. Utredningens uppfattning var att det finns en risk för att veterinärer helt lämnar yrket vid införande av obligatorisk beredskap, vilket i en tid då det är brist på yrkesgruppen veterinärer kan ge mycket negativa effekter.

I stället för att kräva att enskilda veterinärer ingår i en beredskap angavs att beredskapskravet skulle kunna kopplas till veterinära verksamheter som enligt utredningens förslag skulle omfattas av verksamhetstillsyn. Större verksamheter har andra förutsättningar att organisera verksamheten på så sätt att den kan hålla öppet även under beredskap. Att koppla beredskap till större verksamheter skulle också innebära att risken för veterinär överkapacitet på beredskap minskar. Det finns enligt Utredningen om en hållbar och långsiktigt välfungerande hälso- och sjukvård för djur flera fördelar med ett förslag som innebär att verksamheter av viss storlek ska hålla beredskap. Först och främst minskar belastningen på de aktörer som tar ett stort ansvar genom att hålla öppet dygnet runt. Utbudet av mer avancerad djursjukvård skulle göras mer tillgänglig för fler vilket sannolikt skulle ha en positiv inverkan på djurskyddet.

Det bedömdes även finnas utmaningar med ett system som innebär att lagstiftaren framtvingar ett visst agerande från privata aktörer. Ett förslag som innehåller någon form av tvång eller plikt att delta i beredskapsarbete bedömdes vidare kunna utgöra en begränsning av den grundlagsskyddade näringsfriheten (2 kap. 17 § regeringsformen). Utredningen ansåg inte att beredskapsskyldigheten är av sådan art att det är självklart att en inskränkning i näringsfriheten är påkallad. Ett system som bygger på tvång riskerar dessutom att incitamentstyra verksamheter till att exempelvis hålla

nere verksamhetens storlek för att undgå beredskap, vilket i sin tur skulle kunna leda till minskad investeringsvilja och bromsa utvecklingen inom djurens hälso- och sjukvård.

Utredningen konstaterade även att förslaget inte innebar någon lösning på utmaningarna med lantbrukets djur och häst, eftersom det finns förhållandevis få större verksamheter som ger veterinär service till lantbrukets djur. Att ålägga alla veterinära verksamheter av en viss storlek att åta sig beredskap för samtliga djurslag bedömdes inte vara realistiskt av flera anledningar. Bland annat krävs det helt andra förutsättningar för att bedriva ambulerande djursjukvård i form av veterinär utrustning, läkemedel och fordonspark än för att bedriva till exempel sjukvård för sällskapsdjur. En helt privat lösning bedömdes heller inte kunna förväntas tillgodose de höga ambitioner som staten har vad gäller smitt- och djurskydd.

Nödhjälpsskyldighet för veterinärer

Denna modell innebär att den veterinär som bedriver yrkesverksamhet inom djurens hälso- och sjukvård skulle vara skyldig att vid akuta olycks- eller sjukdomsfall, som kan antas medföra lidande för ett djur, på anmodan av den som har djuret i sin vård bistå med smärtlindring, enklare akuta sjukvårdsåtgärder eller avlivning, så kallad nödhjälp. Skyldigheten skulle också kunna innebära att veterinären är skyldig att se till att djuret kommer under veterinärvård, det vill säga skyldigheten borde inte direkt kopplas till att en enskild veterinär måste behandla djuret utan kunde också innebära att veterinären är skyldig att se till att djuret har möjlighet till tillfredställande vård till exempel genom avtal med annan veterinär aktör. På så sätt skulle man göra det möjligt för veterinärer eller veterinära företag att upprätta överenskommelser om vem som ska upprätthålla nödhjälpsskyldigheten i ett givet område.

Utredningen konstaterade att en likartad nödhjälpsskyldighet föreslogs redan 2007 i kombination med andra förslag. Regeringen påtalade då, liksom flertalet remissinstanser, att det fanns risk för att beredskapen inte skulle komma att fungera på ett tillfredsställande sätt. Det framfördes också att skyldigheten för veterinärer att lämna nödhjälp kunde utgöra en begränsning av den grundlagsskyddade rörelsefriheten i 2 kap. 8 § regeringsformen och att andra lösningar

borde väljas i första hand för att upprätthålla beredskapen. Det hänvisades även till att en form av nödhjälpskyldighet hade prövats i praktiken i Norge där den norska staten under 2004 hade ett avtal med privatpraktiserande veterinärer om att upprätthålla beredskap. Efter att avtalet gick ut och något nytt inte förhandlats fram, uppstod stora problem med att bemanna beredskapen. Trots att all djurhälsopersonal i Norge vid tiden hade en nödhjälpskyldighet konstaterade Jordbruksverkets motsvarighet i Norge, Mattilsynet, att det var mycket svårt eller omöjligt att få tag på en veterinär efter ordinarie arbetstid och att bristen på kliniskt verksamma veterinärer som hade beredskap ledde till mycket negativa konsekvenser för djurens välfärd i Norge. Erfarenheterna av den norska krisen i beredskapssystemet visade enligt utredningen att ett införande av nödhjälpskyldighet för djurhälsopersonal i praktiken kan vara svårt att genomföra. Utredningens bedömning var att en sådan modell inte i tillräcklig grad skulle bidra till en väl fungerande hälso- och sjukvård för djur på ett tillfredsställande sätt.

Veterinärt beredskapsbidrag

Ett ytterligare förslag för att tillgodose behovet av veterinär service skulle enligt utredningen kunna innebära att ett antal särskilt upphandlade kliniker och djursjukhus utsågs som akutdjursjukhus.

Dessa akutdjursjukhus skulle vara skyldiga att upprätthålla beredskap dygnet runt alla dagar på året och vara lokaliserade på så sätt att alla sällskapsdjur inom rimligt avstånd och utifrån djurtäthet, skulle ha tillgång till tillfredsställande veterinär service under beredskap. För de akutdjursjukhus som också erbjuder vård av häst skulle kravet på ambulerande verksamhet ingå i uppdraget. Ersättning i form av beredskapsbidrag eller liknande skulle kunna utgå utifrån verksamhetens storlek, upptagningsområde eller liknande förutbestämda faktorer.

Finansieringen av ett sådant system skulle antingen kunna utgå från det allmänna eller genom ett system där det utifrån varje veterinärbesök/förrättning utgår en administrativ avgift som finansierar beredskapsbidraget. Den administrativa avgiften skulle behöva täcka såväl beredskapsbidraget, dess drift och underhåll.

Förslaget skulle innebära att Distriktsveterinärerna fortsatt måste bedriva veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse, men under beredskap endast ambulatorisk veterinärvård till lantbrukets djur och vid behov också för häst. Privata aktörer som valt att åta sig ambulatorisk beredskap för lantbrukets djur skulle kunna få beredskapsbidrag och finansieringen av Distriktsveterinärernas och privata aktörers beredskap skulle kunna utgå från allmänna medel.

Ett alternativ skulle enligt utredningen kunna vara att även Distriktsveterinärernas ersättning utgår från en finansieringsmodell där djurägarna kollektivt står för kostnaden som uppstår i samband med beredskap.

Utredningen påtalade att ett liknande system fanns i Norge fram till 2006. Via avtal med den norska staten deltog ett antal så kallade specialistveterinärer med inriktning på sällskapsdjur till att upprätthålla beredskapen. Uppdraget avsåg att svara för kvalificerad rådgivning till praktiserande veterinärer runt om i landet när det gällde behandling av sjuka och skadade sällskapsdjur, undersöka och behandla sjuka och skadade sällskapsdjur som kräver sådan djursjukvård som inte kan vänta till nästkommande vardag samt tillvarata offentliga intressen, inklusive att utföra enstaka frivilliga eller beordrade tjänster åt myndigheterna. Detta skedde mot ersättning som avtalats i särskild ordning. Varje specialistveterinär fick en ersättning av statliga medel för uppdraget som 2006 uppgick till 14 700 norska kronor per vecka. Denna verksamhet finansierades genom en särskild avgift på djurfoder till sällskapsdjur.

Utredningen bedömde att ett stöd som utgår endera från det allmänna eller från en finansieringsmodell där djurägarna kollektivt står för kostnaden skulle förbättra konkurrensneutraliteten för sällskapsdjur och häst under beredskap mellan privata veterinärer och Distriktsveterinärerna. Utredningen bedömde att en motsvarande kostnad som det norska systemet för svenskt vidkommande skulle motsvara cirka 104 miljoner kronor per år. I dagens penningvärde och med motsvarande ersättning som i Norge motsvarar det cirka 20 000 kronor per veterinär och vecka. Enligt utredningens bedömning skulle det behövas cirka 20 kliniker spridda över landet för att upprätthålla beredskap för sällskapsdjur och till viss del häst. För att säkerställa arbetstids- och arbetsmiljölagsstiftningens efterlevnad behövs enligt Distriktsveterinärerna fem heltidsanställda veterinärer per mottagning för att upprätthålla

beredskapen, en beräkning som enligt utredningen borde kunna gälla även här.

Om privata aktörer skulle bedriva smådjursjukvård under beredskap med hjälp av ett veterinärt beredskapsbidrag skulle det leda till att anslagsbehovet för Distriktsveterinärerna skulle öka från nuvarande nivåer, eftersom beredskapen för lantbrukets djur och till viss del häst alltjämt ska upprätthållas, liksom veterinär service i vissa delar av landet. Därtill kommer kostnaden för smittskyddsberedskapen.

Sammantaget bedömdes det finnas risk för att Distriktsveterinärernas veterinära resurser inte skulle utnyttjas på ett effektivt sätt. Den totala kostnaden för att upprätthålla veterinärberedskap dygnets alla timmar skulle med denna utformning av veterinärberedskap komma att öka. Sammantaget bedömdes det inte vara samhällsekonomiskt försvarbart att införa beredskapsbidrag till privata veterinärer för upprätthållande av veterinärberedskap för sällskapsdjur och häst.

Treskiftsschema

Ytterligare ett alternativ för att säkerställa veterinär service alla dagar i veckan, dygnets alla timmar skulle enligt utredningen kunna vara att Distriktsveterinärerna inför ett rullande treskiftsschema. Ett kontinuerligt treskift baserat på en grundbemanning av sex veterinärer skulle innebära att varje veterinär i snitt arbetar 36 timmar per vecka fördelat på åtta- till tolvtimmarspass. Utredningen konstaterade att det finns många varianter på hur ett treskiftsupplägg skulle kunna se ut, dock har de det gemensamt att de är arbetskraftsintensiva och att det bara är en veterinär tillgänglig vid varje givet tillfälle.

Eftersom Distriktsveterinärerna utför huvuddelen av sina förrättningar dagtid bedömdes ett rullande treskiftsschema kunna bli kostsamt i förhållande till hur många förrättningar som kan förväntas bli utförda. Eftersom merparten av Distriktsveterinärernas förrättningar sker under dagtid, måste troligen ett treskiftsschema kompletteras med ytterligare veterinära resurser för att täcka behovet av veterinär service på dagtid. Vidare innebär treskiftsupplägg kortare veckoarbetstid vilket blir mer kostsamt och resurs-

krävande. Fördelen med ett upplägg som innebär att det alltid finns en veterinär som har beredskap är dock enligt utredningen att systemet säkerställer möjligheten till dygns- och veckovila. För den enskilde arbetstagaren blir det även förutsägbart när man avslutar sitt arbetspass. Ur arbetsmiljösynpunkt har förslaget alltså fördelar. Förslaget skulle medföra ökade kostnader för Distriktsveterinärerna. Den ökade kostnaden bedömdes svårigen kunna finansieras på annat sätt än genom ökade anslag. Utredningens bedömning var att ett treskiftsschema inte är ekonomiskt försvarbart, särskilt mot bakgrund av att det skulle innebära ett ineffektivt nyttjande av värdefulla veterinära resurser. Mot bakgrund av den rådande bristen av veterinärer kunde detta i sin tur leda till ett sämre djurskydd.

Från veterinär beredskap till jour

Den sista modellen avsåg en övergång från veterinär beredskap till jour. Enligt Distriktsveterinärernas nuvarande arbetstidsavtal har distriktsveterinärer förtroendearbetstid. Utgångspunkten är att alla veterinärer som har en heltidsanställning arbetar 40 timmar i veckan. Den beredskap som ingår i ett normalt schema räknas inte som arbetstid. Det innebär att djursjukvården har tillgång till unika kompetenser under beredskap, till en lägre kostnad än vid alternativa arbetstidssystem så som till exempel jour.

Beredskap innebär att en arbetstagare är tillgänglig utanför både sin ordinarie arbetstid och arbetsplats för att stå till arbetsgivarens förfogande och vara beredd att med kort varsel infinna sig till arbetet. Det finns ingen begränsning i arbetstidslagen för hur många timmar som en anställd får stå i beredskap. För en distriktsveterinär kan detta innebära att veterinären påbörjar sin beredskap kl. 17.00 en fredag eftermiddag och avslutar sin beredskap kl. 08.00 påföljande måndag och därefter har ett planerat arbetspass från kl. 08.00 fram till 17.00, varpå ett nytt beredskapspass kan påbörjas fram till kl. 08.00 dagen därpå. Därefter kan veterinären direkt övergå i en planerad dagverksamhet fram till kl. 17.00. Veterinärens möjlighet till återhämtning är under sådana förhållanden små.

Med jourtid menas enligt arbetstidslagen (1982:673) att arbetstagaren befinner sig på arbetsplatsen, redo att börja arbeta vid behov. Jourtiden får inte utnyttjas för en mera generell ökning av arbets-

insatsen och får bara förekomma i sådana verksamheter där det måste finnas personal tillgänglig om det inträffar något oförutsett, utan att det därmed är fråga om övertidsarbete.

Enligt beräkningar från Jordbruksverket skulle ett system där beredskapstid ersätts med jourtid i enlighet med arbetstidslagen öka kostnaden för distriktsveterinärorganisationen med det dubbla. Den estimerade merkostnaden för att upprätthålla jour i enlighet med arbetstidslagen beräknades till cirka 110 miljoner per år och den sammanlagda kostnaden skulle belasta det allmänna med cirka 230 miljoner per år. Därutöver hade Jordbruksverket även beskrivit att ett strikt jourssystem skulle innebära ett behov av ytterligare 70–100 veterinärer. Att rekrytera ett så stort antal veterinärer på en marknad med begränsat utbud ansågs enligt utredningen sannolikt innebära att lönebildningen skulle komma att påverkas. Vidare hade Jordbruksverket påtalat att ett sådant förslag skulle få konsekvenser för vilka lokaler som Distriktsveterinärerna måste tillhandahålla för personalen, antal bilar som behövs med mera, vilket också skulle innebära ökade kostnader.

De största nackdelarna med förslaget bedömdes vara att det skulle innebära stora kostnader för det allmänna och att bemanningen sannolikt skulle vara en utmaning, samt att det sannolikt skulle vara kostnadsdrivande för djursjukvården i allmänhet. En fördel med att förändra hur Distriktsveterinärerna organiserar sin beredskap bedömdes dock vara att incitamentet för privata aktörer att ingå avtal om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse sannolikt skulle öka.

3.8.2 Riksrevisionens rapport, RIR 2021:4

Riksrevisionen genomförde under 2020 och 2021 en granskning av om Jordbruksverkets arbete med att säkerställa tillgången till veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse bedrivs ändamålsenligt och effektivt. I granskningen ingick även Jordbruksverkets styrning av Distriktsveterinärerna och om Jordbruksverket säkerställer att Distriktsveterinärernas verksamhet bedrivs på ett sådant sätt att konkurrens på likartade villkor upprätthålls på veterinärmarknaden. Resultatet av granskningen finns i Riksrevisionens

rapport – *Statens ansvar för veterinär service – Jordbruksverkets styrning och genomförande*, RIR 2021:4

Den övergripande slutsatsen av Riksrevisionens granskning var att det fanns stora brister i regeringens och Jordbruksverkets styrning och uppföljning. Bland annat konstaterades att regeringen inte hade följt upp om förändringarna i statens åtagande att säkerställa tillgången till veterinär service som infördes år 2009 fungerade och om Jordbruksverket följer de bestämmelser som beslutats.

Riksrevisionen konstaterade även att det fanns stora brister i hur Jordbruksverket säkerställde tillgången till veterinär service och bedömde att Jordbruksverket var passivt i sitt genomförande av uppdraget. Jordbruksverket ansågs inte heller ha sett till att Distriktsveterinärernas verksamhet bedrivs enligt de begränsningar som regeringen har beslutat om eller enligt Jordbruksverkets egna beslut när det gäller vilken sorts vård som Distriktsveterinärerna får bedriva och var de får vara etablerade. Dessutom ansågs Jordbruksverket inte alltid hålla isär sina beställar- och utförarroller i beredningen av frågor om veterinär service.

Enligt granskningen skilde inte Jordbruksverket Distriktsveterinärernas intäkter och kostnader för veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse från Distriktsveterinärernas intäkter och kostnader för verksamhet som de bedriver i konkurrens med privata veterinärer och det gick därför inte att bedöma om den statliga ersättningen till Distriktsveterinärerna användes för att finansiera den del av deras verksamhet som bedrevs i konkurrens. Riksrevisionen konstaterade att detta även innebar att Jordbruksverket inte tillämpade den beräkningsmetod som ska användas för att bestämma och redovisa ersättningen för veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse. Det noterades även att Jordbruksverket hade upphört med upphandling av sådana tjänster år 2016 och att Jordbruksverket således inte använde något av de två verktyg som införts för att förhindra korssubventionering. Dessutom angav Riksrevisionen att granskningen visat att det fanns risk för att Jordbruksverket inte beaktade konkurrensfrågor vid beslut om var Distriktsveterinärernas mottagningar skulle vara placerade.

Riksrevisionen konstaterade att bristerna innebar att det fanns en risk för att den veterinära servicen blir bristfällig i vissa delar av landet. Dessutom bedömdes Jordbruksverket inte säkerställa att

Distriktsveterinärernas verksamhet bedrevs på sådant sätt att konkurrens på likartade villkor upprätthölls på veterinärmarknaden.

Riksrevisionen lämnade rekommendationer till både regeringen och Jordbruksverket. Rekommendationerna till regeringen gällde att regeringen borde följa upp hur riksdagens intentioner med förändringarna av veterinär service som infördes år 2009 hade fallit ut. Regeringen borde också utreda hur beställar- och utförarrollerna i arbetet med att säkerställa tillgången till veterinär service bättre kan hållas isär.

Rekommendationerna till Jordbruksverket avsåg att myndigheten borde förbättra sitt arbete med att säkerställa tillgången till veterinär service genom att regelbundet följa upp och dokumentera hur den veterinära servicen fungerar, regelbundet följa upp och analysera tillgången till och efterfrågan på djurhälsopersonal och övrig personal inom djursjukvården, regelbundet bedöma hur tillgången till veterinär service i alla delar av landet kan säkerställas på längre sikt och att fastställa principer för hur privata veterinärer ska tilldelas ansvar för veterinär service och med vilka villkor.

Jordbruksverket rekommenderades även att förbättra styrningen och uppföljningen av Distriktsveterinärerna bland annat genom att regelbundet följa upp och ompröva att Distriktsveterinärerna endast är etablerade där det krävs för att säkerställa tillgången till veterinär service i hela landet och se till att det finns tydliga riktlinjer för hur konkurrens ska beaktas inför beslut om placering av Distriktsveterinärernas mottagningar. Slutligen rekommenderades Jordbruksverket att förändra redovisningen av Distriktsveterinärernas intäkter och kostnader så att det går att säkerställa att den statliga ersättningen för veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse inte används för att finansiera den del av Distriktsveterinärernas verksamhet som bedrivs i konkurrens.

Jordbruksverket har i en skrivelse⁴⁵ till Näringsdepartementet kommenterat rapporten och rekommendationerna till verket. Bland de övergripande kommentarerna kommer bland annat fram att Jordbruksverket inte delar den bild som Riksrevisionen ger i sin rapport som verket menar delvis baseras på historiska bedömningar. Vad gäller arbetet med att säkerställa tillgången till veterinär service

⁴⁵ Jordbruksverkets skrivelse Statens ansvar för veterinär service – Jordbruksverkets styrning och genomförande med anledning av Riksrevisionens granskning (RIR 2021:4), 2021-06-15, dnr 7.1.17-11126/2021.

framhålls i skrivelsen att Jordbruksverket sammantaget har en mycket god bild och detaljkunskap om hur den faktiska tillgången till rikstäckande veterinärvård sett ut och fungerat. Vidare framhålls att verket har en avvikelsehantering, att verkets system varit välfungerande och att verket varit snabba i att hantera lokala förändringar i de privata veterinärföretagens åtagande över tid. Det framhålls att Jordbruksverket återkommande har tagit fram rapportering angående tillgången till djurhälsopersonal och att löpande dialog har förts med Näringsdepartementet, Sveriges lantbruksuniversitet och veterinärorganisationerna avseende aktuella frågor. I skrivelsen anger Jordbruksverket att det skulle analysera, hur och om, privata veterinärer ska tilldelas ansvar för veterinär service och med vilka villkor detta i så fall skulle ske och systematiseras framåt. Vad gällde rekommendationen om att förbättra styrningen och uppföljningen av Distriktsveterinärerna angav Jordbruksverket att det skulle arbeta med att precisera och uppdatera de centrala begrepp som avgränsar vilken vård Distriktsveterinärerna ska bedriva samt se över intervall för omprövning för att uppnå en förtydligad styrning. Verket angav också att det skulle analysera hur en årlig översyn för att säkerställa tillgång till veterinär service i hela landet skulle kunna utvecklas samt analysera om förtydliganden behövde tas fram kring marknadsåtgärder och deras styrande principer för geografisk placering av mottagningar. Vad slutligen gällde rekommendationerna om förändringar av redovisningen av Distriktsveterinärernas intäkter och kostnader angav Jordbruksverket att det skulle anpassa redovisningen av intäkter och kostnader till enbart faktiska ekonomiska händelser och att det skulle göras i verksamheten som avser veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse.

Riksrevisionens rekommendationer har därefter till stora delar kommenterats och hanterats i propositionen, *Bättre förutsättningar inom djurens hälso- och sjukvård*, prop. 2024/25:57.

3.8.3 Rapport av Jordbruksverket och Livsmedelsverket om reglering av veterinärpersonal med mera vid höjd beredskap

Jordbruksverket och Livsmedelsverket har enligt uppdrag i respektive myndighets regleringsbrev för budgetåret 2023 till-

sammans genomfört en utredning om behovet av att reglera viss personal för arbete med djurhälsa, djurskydd och säkra livsmedel vid höjd beredskap. I myndigheternas rapport⁴⁶ lämnas förslag till lösningar och författningsändringar som kan ersätta den nuvarande krigsveterinärförordningen (1981:648).

Enligt rapporten bör allmän tjänsteplikt tillämpas som rättslig grund enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt för att säkerställa en fungerande personalförsörjning av totalförsvarsviktiga verksamheter inom djurhälsa, djurskydd och säkra livsmedel vid höjd beredskap. Myndigheterna föreslår att länsstyrelserna, som komplement till Arbetsförmedlingens mandat ska ges befogenhet att omfördela veterinärpersonal inom länet. Om personal måste omfördelas från annat län inom samma civilområde föreslås den civilområdesansvariga länsstyrelsen ha mandat att anvisa personal. I de fall där omfördelning av veterinärpersonal måste göras mellan civilområden föreslås att Arbetsförmedlingen fortsatt ensamt har det mandatet. Länsstyrelserna föreslås vidare få i uppgift att, som en del av sin planering inför höjd beredskap, ta fram en beredskapsplan för den veterinära verksamheten. För att länsstyrelserna ska få tillgång till lägesbilder och adekvat beslutsunderlag för att kunna prioritera och omfördela veterinärpersonal föreslås en rapporteringsskyldighet för både privata och statliga aktörer.

Myndigheterna ser enligt rapporten flera alternativ som skulle kunna utgöra en rättslig grund för att säkerställa att privata veterinärverksamheter bedriver totalförsvarsviktig hälso- och sjukvård för djur. Jordbruksverket skulle, med stöd av myndighetens uppdrag att säkerställa tillgången till veterinärer, kunna upphandla och ingå avtal med privata aktörer för att säkerställa att dessa fortsätter bedriva sin verksamhet vid höjd beredskap. En sådan lösning skulle bygga på frivillighet och det skulle kräva att ersättning utgår till de upphandlade aktörerna. Ett annat alternativ är att genom reglering i lag ålägga verksamheter inom djurens hälso- och sjukvård vissa skyldigheter inför och vid höjd beredskap. Ytterligare ett alternativ vore att inom ramen för ett återaktiverat system för krigsviktiga företag (K-företag) utse vissa företag inom djurens hälso- och sjukvård. Detta alternativ förutsätter dock att ett generellt K-företagssystem återinförs i Sverige.

⁴⁶ Jordbruksverket och Livsmedelsverket, Andersson L m.fl., 2024. Reglering av veterinärpersonal med mera vid höjd beredskap.

Rapporten har remitterats och bereds för närvarande i Regeringskansliet.

4 Relevant rättslig reglering

4.1 Inledning

I detta kapitel beskrivs den övergripande rättsliga regleringen av de krav som ställs på djurägare, djurhälsopersonal och andra att tillgodose hälso- och sjukvård för djur. I kapitlet redogörs även för de grundläggande bestämmelserna om rörelse- och näringsfrihet, bestämmelser av betydelse för införandet av ett beredskapsbidrag, närliggande konkurrensrättslig lagstiftning samt relevant arbetstids- och arbetsmiljölagstiftning.

4.2 Området för djurens hälso- och sjukvård

4.2.1 Djurskyddslagen

Det finns både EU-rättsliga och nationella bestämmelser om djurskydd. Den svenska djurskyddslagen (2018:1192) kompletterar de EU-förordningar som faller inom lagens tillämpningsområde och är en ramlag som innehåller bestämmelser som är grundläggande och centrala för djurs välfärd. Djurskyddslagen omfattar främst djur som hålls av människan och den syftar till att säkerställa ett gott djurskydd och främja en god djurvälfärd samt respekt för djur. Av djurskyddslagen framgår att djur ska behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande och sjukdom. Djurskyddslagen kompletteras av bland annat bestämmelser i djurskyddsförordningen (2019:66) och av föreskrifter meddelade av Jordbruksverket.

I djurskyddslagens fjärde kapitel finns bestämmelser om vård av djur och operativa ingrepp. Av 4 kap. 1 § framgår att ett djur som är skadat eller sjukt snarast ska ges nödvändig vård, eller avlivas. Djur som på annat sätt genom sitt beteende visar tecken på ohälsa, ska ges

vård snarast eller så ska andra lämpliga åtgärder vidtas snarast. Vidare framgår att om skadan eller sjukdomen är så svår att djuret utsätts för allvarligt lidande som inte kan lindras, ska djuret avlivas. Vid behov ska vården ges av en veterinär eller av någon annan som tillhör djurhälsopersonalen enligt lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård. Det är djurets ägare eller den person som på annan grund håller eller förfogar över djuret som är ansvarig för att följa bestämmelsen.⁴⁷

Enligt 4 kap. 2 § första stycket djurskyddslagen är det förbjudet att göra operativa ingrepp på eller ge injektioner till djur i andra fall än när det är befogat av veterinärmedicinska skäl. Enligt andra stycket gäller det dock inte ingrepp som görs eller injektioner som ges i en verksamhet som har godkänts av en djurförsöksetisk nämnd. Av bestämmelsens tredje stycke framgår att operativa ingrepp ska göras under bedövning. I bestämmelsens sista stycke finns bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter om operativa ingrepp på och injektioner till djur, och föreskrifter om undantag från första och tredje styckena. Bestämmelser om undantag finns i 4 kap. 1 § djurskyddsförordningen och Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2023:19) om djurhälsopersonal.

I 4 kap. 3 § första stycket djurskyddslagen finns krav på att anlita veterinär eller någon annan som tillhör djurhälsopersonalen i vissa situationer. Detta gäller vid behov av operativa ingrepp på eller injektioner till djur, vid annan behandling i syfte att förebygga, påvisa, lindra eller bota sjukdom eller skada hos ett djur, om behandlingen kan orsaka lidande som inte är obetydligt, och vid behandling under allmän bedövning eller under lokal bedövning genom injektion. I andra stycket finns undantag från kravet för brådskande åtgärder som vidtas i syfte att rädda djurets liv eller lindra dess lidande. Undantag finns även i tredje stycket för vissa åtgärder i en verksamhet som har godkänts av en djurförsöksetisk nämnd. I femte stycket finns bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om undantag från första stycket. Bestämmelser om undantag finns i 4 kap. 1 § djurskyddsförordningen och Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2023:21) om veterinärs

⁴⁷ Se Kalling Lundberg E. Djurskyddslag (2018:1192) 4 kap. 1 § Karnov 2023-01-01 (JUNO).

ordination av läkemedel, djurhållares registrering av uppgifter samt operativa ingrepp som djurhållare får utföra.

4.2.2 Lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård

Lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård syftar till att en god och säker vård av djur och en god djurhälsa uppnås. Lagen ska även bidra till att samhällets krav på djurskydd, smittskydd och livsmedelssäkerhet tillgodoses (1 kap. 1 §). Lagen innehåller bland annat bestämmelser om skyldigheter och ansvar för djurhälso-personal m.fl., behörighetsregler och begränsningar i rätten att vidta hälso- och sjukvårdande åtgärder på djur.

Med djurhälsopersonal avses i lagen personer som är verksamma inom djurens hälso- och sjukvård och som har sådan behörighet som anges i lagen (1 kap. 4 §). Veterinärer och djursjukskötare legitimeras med stöd av bestämmelser i lagen (3 kap. 1 §). Även behörighet inom djurens hälso- och sjukvård för hovslagare och den som har legitimation enligt patientsäkerhetslagen (2010:659) regleras i lagen. Behörighet på området fås i dessa fall genom ett godkännandeförfarande (3 kap. 5–6 §§). Om det saknas tillräckliga förutsättningar för legitimation eller godkännande kan behörighet att utöva ett sådant yrke även fås genom särskilt tillstånd (3 kap. 7 a §). Från och med den 1 september 2030 är det även möjligt för djurvårdare att bli godkända eller få ett sådant särskilt tillstånd som avses i 3 kap. 7 a § och därigenom ingå i djurhälsopersonalen.

Förutom de som genom legitimation, godkännande eller särskilt tillstånd är verksamma inom djurens hälso- och sjukvård omfattas även de som enligt lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer, och de föreskrifter som meddelas i anslutning till den lagen, tillfälligt utövar yrket i Sverige av begreppet djurhälsopersonal enligt lagen (1 kap. 4 §).

För den som tillhör djurhälsopersonalen regleras skyldigheter och ansvar i lagen. Det anges bland annat att djurhälsopersonalen ska arbeta i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet, iaktta noggrannhet och omsorg vid utfärdande av intyg om djurs hälso-tillstånd och vård samt föra journal (2 kap. 1 a §). Den som tillhör djurhälsopersonalen får enbart utföra arbetsuppgifter som denne har kompetens för och bär själv ansvaret för sina åtgärder. Arbets-

uppgifter får dock delegeras till annan som tillhör djurhälsopersonalen om det är förenligt med kravet på en god och säker vård (2 kap. 2–3 §§). Att den som tillhör djurhälsopersonalen inte får utföra arbetsuppgifter som han eller hon inte har kompetens för samt att yrkesutövaren har ett eget ansvar för sina arbetsuppgifter innebär att yrkesutövaren ska ha både formell och reell kompetens för att utföra arbetsuppgiften. Om en yrkesutövare bedömer att han eller hon inte har kompetens för att utföra en behandling som krävs för att bota ett visst djur ska han eller hon hänvisa djurägaren till en person med rätt kompetens.⁴⁸

I 4 kap. 1 § lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård finns det så kallade behandlingsförbudet. Av bestämmelsen följer att av de som yrkesmässigt arbetar inom djurens hälso- och sjukvård är det endast de som tillhör djurhälsopersonalen som får vidta vissa angivna åtgärder. Åtgärderna avser behandling av djur som det finns anledning att misstänka har angripits av sjukdom på vilken epizootilagen (1999:657) eller zoonoslagen (1999:658) är tillämplig. De avser även utförande av operativa ingrepp på eller att ge injektioner till djur eller att utföra annan behandling som kan orsaka ett lidande som inte är obetydligt. Slutligen avser de behandling av djur under allmän bedövning eller under lokal bedövning genom injektion.

Av 4 kap. 2 § lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård framgår dock att flera av åtgärderna får vidtas av annan om det är fråga om brådskande åtgärder som vidtas för att rädda djurets liv eller att lindra dess lidande. I bestämmelsens andra stycke finns även bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om ytterligare undantag från 4 kap. 1 §. Av 4 kap. 1 § förordningen om (2009:1386) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård framgår att Jordbruksverket får meddela föreskrifter om undantag från förbuden i 4 kap. 1 § lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård. Bestämmelser om undantag finns bland annat i Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (2023:20) om den som utan att tillhöra djurhälsopersonalen yrkesmässigt utövar verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård samt om veterinärs tillhandahållande av läkemedel till sådana personer.

⁴⁸ Prop. 2008/09:94 s. 59 f och 127.

Djurhälsopersonal och, enligt de lagändringar som trädde i kraft den 1 september 2025, även vårdgivare står under tillsyn av Jordbruksverket och länsstyrelsen (5 kap. 1 §). En tillsynsmyndighet ska genom rådgivning, information och på annat sätt underlätta för vårdgivare och djurhälsopersonal att fullgöra sina skyldigheter enligt lagen samt de föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen (5 kap. 2 §). I den utsträckning som det behövs för tillsynen har tillsynsmyndigheten rätt att på begäran få upplysningar av vårdgivare och djurhälsopersonal, få ta del av eller tillfälligt omhänderta handlingar, prover och annat material som rör verksamheten, och få tillträde till områden, anläggningar, byggnader och andra utrymmen som används i verksamheten och där besiktiga djur, göra undersökningar och ta prover. Tillsynsmyndigheterna får meddela de förelägganden som behövs för att lagen ska följas. Ett föreläggande får förenas med vite (5 kap. 7 §).

Djurhälsopersonal som åsidosätter sina skyldigheter kan komma att ställas under prövning av Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård (7 kap.). Ansvarsnämnden har möjlighet att besluta om disciplinpåföljd genom erinran eller varning (6 kap. 1 §). Ansvarsnämnden kan även besluta om prøvotid samt återkallelse av behörighet (6 kap. 5–7 §§). För en veterinär kan även begränsningar i forskrivningsrätten bli aktuell (6 kap. 8 §).

Genom de lagändringar som trädde i kraft den 1 september 2025 har lagen bland annat även kompletterats med bestämmelser som anger de skyldigheter som vårdgivare har vad gäller verksamhetens bedrivande och som möjliggör verksamhetstillsyn. Enligt den nya lydelsen av 2 kap. 1 § ska vårdgivare bedriva verksamheten med den personal, de lokaler och den utrustning som behövs för att tillgodose djurens behov av en god och säker vård. Vårdgivare ska även bedriva verksamheten på ett sådant sätt att djurhälsopersonalen har förutsättningar att uppfylla de skyldigheter som den har enligt lagen. Det innebär till exempel att vårdgivaren ska ansvara för att kvaliteten i verksamheten utvecklas så att den bedrivs i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet, att det finns förutsättningar för journalföring och rapportering av uppgifter om läkemedel samt förutsättningar för att intyg om djurs hälsotillstånd eller vård kan upprättas med noggrannhet och omsorg (prop. 2024/25:57 s. 86).

Genom lagändringarna har det även införts en anmälnings-skyldighet för den som avser att bedriva verksamhet som vårdgivare.

Den som avser att bedriva verksamhet som vårdgivare ska anmäla detta till Jordbruksverket senast en månad innan verksamheten påbörjas (5 kap. 4 § i dess nya lydelse). En vårdgivare har också ålagts skyldighet att anmäla till Jordbruksverket om denne upphör att bedriva verksamhet som vårdgivare, helt eller till väsentlig del ändrar verksamheten, eller flyttar verksamheten. Enligt övergångsbestämmelserna ska den som vid ikraftträdandet bedriver en verksamhet som avses i 5 kap. 4 § anmäla verksamheten senast den 28 februari 2026.

4.2.3 Förordningen om statens ansvar för veterinär verksamhet och förordningen med instruktion för Statens jordbruksverk

Som framgår av avsnitt 3.2. är det Jordbruksverket som har ansvaret för att statens åtaganden när det gäller veterinär service uppfylls. Skyldigheten regleras sedan den 1 september 2025 i 3 § första stycket förordningen (2025:683) om statens ansvar för veterinär verksamhet.⁴⁹ Enligt bestämmelsen ska Jordbruksverket säkerställa att det finns tillgång till veterinärer för veterinär verksamhet. Med veterinär verksamhet avses enligt 2 § samma förordning beredskap för utbrott av smittsamma djursjukdomar och hälso- och sjukvård för alla djur i människans vård. Tillgång till veterinär för att djur i människans vård ska få sjukvård ska enligt 3 § andra stycket finnas oavsett tidpunkt på dygnet, om det finns djurskyddsskäl.

Staten bedriver veterinär verksamhet genom Distriktsveterinärerna, som är en avdelning vid Jordbruksverket (6 § förordningen om statens ansvar för veterinär verksamhet). En organisatorisk enhet inom Jordbruksverket som är organisatoriskt åtskild från Distriktsveterinärerna ska säkerställa tillgången till veterinärer enligt förordningen om statens ansvar för veterinär verksamhet genom upphandling enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling eller genom att ge uppdrag till Distriktsveterinärerna (22 § andra stycket förordningen med instruktion för Statens jordbruksverk). Distriktsveterinärerna får lämna anbud i sådana upphandlingar (10 § förordningen om statens ansvar för veterinär verksamhet).

⁴⁹ Tidigare fanns motsvarande bestämmelse i 10 § förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk.

Distriktsveterinärerna får endast vara etablerade där det krävs för att säkerställa tillgången till veterinärer för veterinär verksamhet (7 § andra stycket förordningen om statens ansvar för veterinär verksamhet). Genom den nya förordningen om statens ansvar för veterinär verksamhet har bestämmelser om veterinärområden införts. Jordbruksverket ska besluta att dela in Sverige i veterinärområden. Ett veterinärområde ska bestå av ett eller flera distrikt enligt den indelning som följer av förordningen (2015:493) om distrikt (4 §). Jordbruksverket ska enligt 5 § för varje veterinärområde

1. följa och analysera tillgången på veterinära tjänster och förekomsten av djur i människans vård,
2. ansvara för att information om tillgången på veterinära tjänster och förekomsten av djur i människans vård hålls tillgänglig, och
3. med stöd av den analys som avses i 1 bedöma om det finns förutsättningar för att alla djur i människans vård ska kunna få hälso- och sjukvård.

Jordbruksverket ska med hänsyn till sin bedömning enligt 5 § 3 besluta vilka veterinärområden som Distriktsveterinärerna ska vara etablerade i (7 § första stycket). Distriktsveterinärerna ska, i de veterinärområden där de är etablerade, bedriva hälso- och sjukvård för lantbrukets djur. Distriktsveterinärerna får också i dessa områden bedriva hälso- och sjukvård för hästar och sällskapsdjur på poliklinisk nivå utan möjlighet till stationärvård. Om det finns särskilda skäl får stationärvård bedrivas för hästar och sällskapsdjur. (9 § förordningen om statens ansvar för veterinär verksamhet). Vidare får Distriktsveterinärerna utföra uppgifter som officiella veterinärer samt andra offentliga uppdrag (11 § förordningen om statens ansvar för veterinär verksamhet).

Jordbruksverket får enligt 31 § i instruktionen ta ut avgifter för myndighetens uppdragsverksamhet. Detta avgiftsbemyndigande gäller bland annat Distriktsveterinärerna. Jordbruksverket får vidare meddela föreskrifter om avgifternas storlek. När det gäller Distriktsveterinärernas verksamhet finns sådana föreskrifter i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2019:73) om avgifter vid förrättning utförd av Distriktsveterinärerna. Av 3 § föreskrifterna framgår att behandlings- eller timavgift ska debiteras kund vid förrättning i enlighet med beslut av Jordbruksverket. Även inställelseavgift för

restid och bilavgift ska debiteras kund i enlighet med särskilt beslut av Jordbruksverket (4 och 5 §§ föreskrifterna). Vid förrättning som avser akut sjukt djur som uteslutande hålls för produktion av livsmedel ska inställelseavgift reduceras i enlighet med särskilt beslut av Jordbruksverket.

4.2.4 Förordningen om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse

Förordningen (2009:1397) om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse reglerar förutsättningar för statligt stöd till veterinär service som omfattas av förordningen. Med veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse avses enligt 1 § förordningen

- deltagande i en beredskapsorganisation vid utbrott av smittsamma djursjukdomar,
- beredskap för djursjukvård under jourtid, och
- djurhälso- och djursjukvård i sådana områden av landet där det bedöms att tillfredsställande veterinär service inte skulle kunna bedrivas på marknadsmässiga grunder.

Jordbruksverket får ingå avtal om skyldighet att utföra veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse (2 § i förordningen). Ett avtal ska enligt 3 § förordningen innehålla uppgifter om bland annat en skyldighet att utföra en eller flera av de verksamheter som anges i 1 §, inom vilket geografiskt område skyldigheten gäller, under vilken tidsperiod utföraren är skyldig att utföra uppdraget, innebörden i övrigt av skyldigheten att utföra verksamheten eller verksamheterna och vilken ersättning som bestämts för uppdraget.

Om avtalet inte ingåtts efter ett öppet anbudsförfarande i enlighet med lagen (2016:1145) om offentlig upphandling ska Jordbruksverket fastställa ersättning utifrån utförarens kostnader för skyldigheten att utföra det som ingår i avtalet, utförarens samtliga intäkter i den eller de verksamheter som ingår i avtalet, samt utifrån att utföraren får tillgodogöra sig en rimlig vinst på grund av den eller de verksamheter som ingår i avtalet. Jordbruksverket ska säkerställa att överkompensation inte sker genom att årligen kontrollera om ändrade förhållanden på marknaden för veterinära

tjänster medför att det belopp som fastställts enligt avtalet framstår som oskäligt högt. Om överkompensation konstateras ska Jordbruksverket kräva tillbaka det överskjutande beloppet (4 och 5 §§ förordningen).

Bestämmelserna har ursprungligen utformats för att vara förenliga med de kriterier som måste uppfyllas för att en ersättning ska anses vara ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse enligt EU-domstolens dom i målet Altmark⁵⁰ och därmed kunna undantas från statsstödsreglerna (jfr prop. 2008/09:211 s. 49). Numera har de dock ansetts vara förenliga med kommissionens SGEI-beslut.⁵¹

4.2.5 Förordningen om stöd till företag med avlägset belägen djurhållning för vissa veterinärkostnader

Stöd till avlägset belägen djurhållning kan utgå enligt förordningen (2009:1396) om stöd till företag med avlägset belägen djurhållning för vissa veterinärkostnader. Enligt 1 § lämnas stödet till företag med avlägset belägen djurhållning för veterinärs reskostnader vid vård av akut sjuka djur som uteslutande hålls för produktion av livsmedel. Syftet med stödet är att kostnaden för veterinärens restid till en besättning inte ska bli så betungande för djurägaren att denne underlåter att kontakta veterinär trots att behov finns. Det finns några begränsningar i stödet, dels utgår stödet endast i mån av tillgängliga medel, dels ersätts inte kostnader om företaget anlitar en veterinär på orimligt långt avstånd från djurhållningen, om annan veterinär finns att tillgå inom kortare avstånd. Vidare gäller restidsersättningen enbart vid vård av sjuka djur som uteslutande hålls för produktion av livsmedel.

Ansökan om stöd görs hos Jordbruksverket av den veterinär som utfört förrättningen och kommer företaget tillgodo i form av en reducerad restidsavgift (3 och 4 §§). Både privatpraktiserande veterinärer och Distriktsveterinärerna kan ansöka om stödet. Förordningen innehåller även bestämmelser om återbetalningsskyldighet, återkrav och tillsyn (5–7 och 9 §§). I förordningen finns även ett

⁵⁰ Se vidare under avsnitt 4.4.2.

⁵¹ Se närmare om detta beslut nedan i avsnitt 4.4.2, jämför även Europeiska kommissionen GD [Generaldirektoratet för] Konkurrens Marknader och ärenden V: Transport, post och andra tjänster Statligt stöd, Post och andra tjänster SA.33887 (2011/CP) – Sverige Jordbruksverket.

bemyndigande för Jordbruksverket att meddela ytterligare föreskrifter om bland annat stöd och villkor för stöd (8 §). Några sådana föreskrifter har dock inte meddelats. Enligt ett beslut som publicerats på Jordbruksverkets hemsida⁵² får privatpraktiserande veterinär som av verket har fått rätt till ersättning för förrättningar hos avlägset boende djurägare ersättning för restid som överstiger 45 minuter med 90 kronor per påbörjad period om 15 minuter. Om huvuddelen av förrättningen inklusive restid utförs på obekvämt arbetstid utgår ett tillägg om 75 eller 100 procent.

För att ersättning ska betalas ut till en privatpraktiserande veterinär krävs enligt information på Jordbruksverkets hemsida att den privatpraktiserande veterinären bemannar ett distrikt enligt aktuell distriktsindelning (fastställd 1995) och ingår i ett jour- och beredskapssamarbete som garanterar djurägare veterinärservice dygnet runt och året runt. Därtill ska den privatpraktiserande veterinären ha en allmän praktik, det vill säga alla djurslag ska behandlas på samma sätt som krävs av distriktsveterinärer som arbetar inom samma område. Anledningen till att villkoren utformats på detta sätt är oklar och enligt uppgift från Jordbruksverket har villkoren inte tillämpats fullt ut i praktiken. Enligt uppgift till utredningen pågår ett arbete inom Jordbruksverket för att ta fram föreskrifter till förordningen.

Stöd till företag med avlägset belägen djurhållning för vissa veterinärkostnader lämnas som ett stöd av mindre betydelse enligt kommissionens förordning (EU) nr 1408/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse inom jordbrukssektorn (jfr 2 § förordningen om stöd till företag med avlägset belägen djurhållning för vissa veterinärkostnader).

Av Jordbruksverkets regleringsbrev för år 2025 framgår att högst elva miljoner kronor ska användas för utgifter i enlighet med förordningen om stöd till företag med avlägset belägen djurhållning för vissa veterinärkostnader. I Jordbruksverkets årsredovisning för 2024 framkommer att ersättning har utgått enligt förordningen med 9,4 miljoner kronor till kunder som använder Distriktsveterinärerna medan det totalt för år 2024 betalades ut 10 139 000 kronor.

⁵² Beslut 2009-12-17, Dnr 32-205/09.

4.3 Rörelsefrihet samt närings- och yrkesfrihet

4.3.1 Regeringsformen

Rörelsefrihet

I 2 kap. 8 § regeringsformen regleras skyddet för rörelsefriheten. Värnplikt, tjänsteplikt och liknande skyldighet att stå till förfogande under längre eller kortare tid för något allmänt ändamål innebär begränsningar av rörelsefriheten.⁵³ En plikt för veterinärer att bistå med smittskyddsarbete eller en skyldighet för veterinärer att lämna nödhjälp har också bedömts utgöra en begränsning av den grundlagsskyddade rörelsefriheten (prop. 2008/09:211 s. 46 f).

Rörelsefriheten kan begränsas genom lag (2 kap. 20 § första stycket 3 regeringsformen). Begränsningar får dock endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och får inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett begränsningen. Begränsningar får heller inte sträcka sig så långt att de utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Begränsningar får dessutom inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 21 § regeringsformen).

Närings- och yrkesfrihet

Även närings- och yrkesfriheten är en grundlagsskyddad fri- och rättighet. Av 2 kap. 17 § första stycket regeringsformen framgår att begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke endast får införas för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag.

Vad som avses med angelägna allmänna intressen framgår inte av lagtexten. Av förarbetena till bestämmelsen⁵⁴ framgår att sådana intressen avser i vart fall säkerhets-, hälsovårds- och arbetarskyddsintressen samt frågor om näringsidkares kompetens eller ekonomiska förhållanden. I förarbetena sägs vidare att det slutliga ställnings-

⁵³ Holmberg m.fl. Grundlagarna, Juno version 3A, 2019-07-03.

⁵⁴ Prop. 1993/94:117 s. 19 ff och s. 51.

tagandet får göras från fall till fall i enlighet med vad som kan anses vara acceptabelt i ett demokratiskt samhälle. När det gäller motsvarande bestämmelse i regeringsformen om egendomsskyddet har djurskydd kunnat accepteras som ett sådant allmänt intresse som kan inskränka egendomsskyddet förutsatt att ingreppet i rättigheten inte är mer långtgående än vad som är rimligt med hänsyn till det ändamål som det avses främja.⁵⁵

Skyddet för närings- och yrkesfriheten tar sikte på den ekonomiska sidan av den så kallade likhetsprincipen. Denna innebär att regler måste vara generella på så sätt att alla ska ha möjlighet att konkurrera på lika villkor, under förutsättning att de i övrigt uppfyller de krav som ställs upp för den aktuella näringsgrenen. Därmed ska det förhindras att en enskild gynnas ekonomiskt på någon annans bekostnad.

4.3.2 Europakonventionen

Tvångsarbete

Artikel 4 i Europakonventionen innehåller förbud mot slaveri och tvångsarbete. Av första punkten i artikeln framgår att ingen får hållas i slaveri eller trälldom. Av andra punkten framgår att ingen får tvingas att utföra tvångsarbete eller annat påtvingat arbete. I tredje punkten finns ett antal angivna undantag från andra punkten. Dessa undantag avser arbete som vanligtvis utkrävs av den som är frihetsberövad i enlighet med bestämmelserna i artikel 5 i konventionen, eller som är villkorligt frigiven från sådant frihetsberövande, tjänstgöring av militär art eller – i länder där samvetsbetänkligheter mot sådan tjänstgöring beaktas – tjänstgöring som i dessa fall utkrävs i stället för militär värnpliktstjänstgöring, tjänstgöring som utkrävs när nödläge eller olycka hotar samhällets existens eller välfärd samt arbete eller tjänstgöring som ingår i de normala medborgerliga skyldigheterna.

Någon närmare definition av begreppen ”tvångsarbete eller annat påtvingat arbete” finns inte i Europakonventionen. Enligt Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadom-

⁵⁵ Se prop. 2005/06:197 s. 19 ff, och lagrådets yttrande i samma proposition s. 33.

stolen) kan dock ledning hämtas från ILO:s konvention nr 29 om tvångsarbete. Med tvångsarbete avses i den konventionen varje arbete eller tjänst som avfordras en person under hot om något slag av straff och till vars utförande ifrågavarande person icke erbjudit sig av fri vilja. Europadomstolen har också uttalat att de aktiviteter som listas i punkten 3 i artikel 4 är en tolkningshjälp vid bedömningen av vad som utgör tvångsarbete eller annat påtvingat arbete då dessa grundas på de styrande idéerna om allmänt intresse, social solidaritet och vad som är normalt i samhället.⁵⁶

Europadomstolen har i flera mål prövat om skyldighet att utföra visst arbete omfattades av förbudet i artikel 4.2. I målet *Van der Mussele mot Belgien*⁵⁷ var frågan om en skyldighet för den som utbildas till advokat att utan ersättning utföra vissa försvararuppdrag kunde anses strida mot artikel 4. En vägran att utföra arbetet kunde leda till påföljder i form av att exempelvis avslag på ansökan att tas upp i advokatregistret. Europadomstolen prövade huruvida arbetet i fråga för Van der Mussele hade inneburit en börda som var så tung och tillika oproportionerlig i förhållande till de fördelar som var förbundna med den framtida yrkesutövningen att han inte kunde anses ha i förväg frivilligt accepterat att utföra arbetet. Domstolen fann att den börda som ålades Van der Mussele inte var oproportionerlig och att skyldigheten inte stred mot artikel 4.

Målet *Graziani-Weiss mot Österrike*⁵⁸ gällde en advokat som mot sin vilja förordnats till god man för en psykiskt sjuk man. I uppdraget ingick att ta hand om mannens inkomster och att företräda honom vid domstolar och myndigheter. En vägran att utföra arbetet kunde leda till disciplinära sanktioner. Europadomstolen erinrade om att Graziani-Weiss, när han valt att bli advokat, måste ha varit medveten om att han kunde förpliktas att åta sig förordnanden som god man och fann att han genom sitt yrkesval hade lämnat ett slags samtycke till detta. Uppgiften gick vidare inte utöver vad som kan anses som normala aktiviteter för en praktiserande advokat. Det arbete han hade att utföra som god man var heller varken särskilt tidskrävande eller komplicerat. Skyldigheten att acceptera sådana uppdrag uppvägdes dessutom av

⁵⁶ Se t.ex. *Graziani-Weiss mot Österrike*, not 58 nedan, p. 37.

⁵⁷ *Van der Mussele v. Belgium*, no. 8919/80, 23 november 1983, ECLI:CE:ECHR:1983:1123JUD000891980.

⁵⁸ *Graziani-Weiss v. Austria*, no. 31950/06 18 oktober 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:1018JUD003195006.

att advokater i Österrike har vissa privilegier, till exempel exklusiv rätt att agera inför domstol i vissa angelägenheter. Europadomstolen fann att det under dessa omständigheter inte var fråga om tvångsarbete i den mening som avses i artikel 4 i konventionen.

Målet *Steindel mot Tyskland*⁵⁹ gällde frågan om en skyldighet för en privatpraktiserande läkare att medverka i ett system för akutsjukvård stred mot artikel 4.2. Läkaren i fråga tillhörde inte den organisation som anordnade akutvården och var inte verksam inom det allmänna sjukförsäkringssystemet. Europadomstolen noterade att de tjänster som skyldigheten omfattande inte föll utanför en läkares normala yrkesmässiga aktiviteter och att tjänsterna inte avvek från en läkares vanliga arbete. Domstolen noterade även att det utgick ersättning för de tjänster som utfördes inom ramen för skyldigheten att utföra akutsjukvård. Skyldigheten att delta i akutsjukvården befriade dessutom läkaren från skyldigheten att vara tillgänglig för sina patienter utanför normal arbetstid. Systemet var därtill avsett att befria alla läkare från skyldigheten att vara tillgängliga på nätter och helger och att säkerställa tillgängligheten till sjukvård under sådan tid. Den börda som kravet innebar för den enskilde läkaren ansågs dessutom inte vara oproportionerligt då det avsåg en skyldighet att arbeta sex dagar under en tremånadersperiod. Domstolen ansåg mot denna bakgrund att den aktuella skyldigheten inte var så ingripande att det var fråga om tvångsarbete eller annat påtvingat arbete.

Egendomsskyddet

Europakonventionen innehåller inte någon bestämmelse om specifikt skydd för näringsfriheten. Däremot kan bestämmelsen om den enskildes rätt till respekt för sin egendom i artikel 1 i tilläggsprotokoll 1 till konventionen få betydelse vid inskränkningar av ägarens rätt att använda sig av sin egendom. Även ekonomiska intressen och förväntningar avseende utövande av näringsverksamhet omfattas av skyddet. Exempelvis kan återkallandet av ett tillstånd att bedriva viss ekonomisk verksamhet ofta ses som ett ingrepp i äganderätten. När det gäller inskränkningar i rätten att

⁵⁹ Steindel v. Germany, no. 29878/07, 14 September 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:0914DEC002987807.

använda egendom har Europadomstolen funnit att även relativt betungande begränsningar av ägarens rättigheter kan accepteras i det allmänna intresset. Staten har tillerkänts ett ganska stort utrymme att bedöma vilka inskränkningar som ter sig rimliga med hänsyn till övergripande intressen.⁶⁰

4.3.3 EU-stadgan

Av artikel 16 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna framgår att näringsfriheten ska erkännas i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis. Stadgan innehåller också bland annat bestämmelser om fritt yrkesval och om rätt att arbeta (artikel 15) och rätt till egendom (artikel 17).

Av artikel 6 i Fördraget om Europeiska unionen framgår att rättighetsstadgan har samma rättsliga värde som EU:s grundfördrag. Den är därmed direkt tillämplig i medlemsländerna. Såväl centrala som regionala och lokala myndigheter i medlemsländerna är skyldiga att respektera rättigheterna, iaktta principerna och främja tillämpningen av rättigheterna när unionsrätten tillämpas. Rättighetsstadgan gäller dock inte på andra områden än de som omfattas av EU-rätten.

4.4 EU:s statsstödsregler och tjänster i allmänhetens ekonomiska intresse

4.4.1 EU:s statsstödsregler

Bestämmelser om statligt stöd finns i artiklarna 107–109 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Med statligt stöd avses enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion. Sådant stöd är oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar

⁶⁰ Se Hans Danelius m.fl., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 6 uppl. 2023, s. 696, 706–707 och 722.

handeln mellan medlemsstaterna och därmed som huvudregel förbjudet.

Statliga medel omfattar alla den offentliga sektorns medel.⁶¹ Bestämmelserna omfattar alltså stöd från offentliga aktörer såsom staten, kommuner och regioner samt i vissa fall från offentliga företag. Mottagaren av stödet ska vara ett företag enligt den definition av företag som EU-domstolen fastslagit. Enligt denna definition är ett företag en enhet som bedriver ekonomisk verksamhet, oberoende av rättslig ställning och hur det finansieras. Enligt definitionen utgör all verksamhet som går ut på att erbjuda varor och tjänster på en marknad ekonomisk verksamhet.⁶²

Ett stöd kan utgöras av en direkt eller indirekt fördel och ska kunna tillskrivas staten. Med fördel avses varje ekonomisk förmån som ett företag inte skulle ha fått under normala marknadsförhållanden. Det är alltså fråga om en fördel när ett företags ekonomiska situation förbättras till följd av ett statligt ingripande på villkor som avviker från normala marknadsvillkor.⁶³ För att omfattas av statsstödsreglerna behöver stödet vidare vara selektivt genom att gynna vissa företag, kategorier av företag eller vissa ekonomiska sektorer. Ett stöd anses snedvrیدا eller hota att snedvrیدا konkurrensen om det finns en risk för att det förbättrar mottagarens konkurrensposition i förhållande till andra företag med vilka det konkurrerar. En snedvridning av konkurrensen i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget anses i praktiken generellt föreligga så snart som staten beviljar en ekonomisk fördel till ett företag inom en avreglerad sektor där det förekommer eller skulle kunna förekomma konkurrens.⁶⁴ Slutligen ska stödet påverka handeln mellan medlemsstaterna.

I artikel 107.2 och 107.3 i EUF-fördraget anges ett antal situationer där stöd är eller kan anses vara förenligt med den inre marknaden. Även bestämmelserna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i artikel 106.2 kan utgöra grund för att tillåta ett statligt stöd. Som huvudregel ska ett statligt stöd godkännas av EU-kommissionen innan stödet betalas ut (artikel 108.3 EUF-

⁶¹ Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (2016/C 262/01), p. 48.

⁶² Ibid p. 7 och 12.

⁶³ Ibid p. 47 och 66–67.

⁶⁴ Ibid p. 187.

fördraget).⁶⁵ Om kommissionen skulle anse att redan utbetalat stöd inte är förenligt med den inre marknaden eller att sådant stöd missbrukas ska den besluta att staten i fråga ska upphäva eller ändra sina stödåtgärder. Ett sådant stöd ska också återkrävas av den som det utbetalats till jämte ränta.⁶⁶

Artiklarna 107–109 EUF-fördraget är inte direkt tillämpliga avseende stöd till den primära jordbrukssektorn och fiskerisektorn. Av artikel 42 i EUF-fördraget framgår att bestämmelserna i kapitlet om konkurrensregler ska tillämpas på produktion av och handel med jordbruksprodukter⁶⁷ endast i den mån Europaparlamentet och rådet beslutar detta med beaktande av målsättningarna med den gemensamma jordbrukspolitiken. Rådet och Europaparlamentet har, med vissa undantag som i huvudsak gäller nationell medfinansiering till EU-stöd, beslutat om att reglerna om statligt stöd tillämpas på produktionen av och handeln med jordbruksprodukter.⁶⁸

Riktlinjer, gruppundantag och de minimis-förordningar

För att underlätta för medlemsstaterna att utforma sina stödåtgärder så att de är förenliga med den inre marknaden har kommissionen utfärdat en rad meddelanden och riktlinjer för vad den fäster vikt vid i sin bedömning av anmälda stödåtgärder. Riktlinjerna omfattar stöd för olika sektorer i näringslivet eller för olika ändamål. Bland annat finns riktlinjer för statligt stöd inom jord- och skogsbrukssektorn och i landsbygdsområden.⁶⁹ Riktlinjerna tillämpas på statligt stöd för primär jordbruksproduktion, bearbetning av jordbruksprodukter som till resultat ger en annan jordbruksprodukt och saluföring av jordbruksprodukter, vissa landsbygdsutvecklingsinsatser, stöd till skogsbrukssektorn och stöd till företag verksamma i landsbygds-

⁶⁵ Förfaranderegler för sådant godkännandeförfarande finns i Rådets förordning (EU) 2015/1589 av den 13 juli 2015 om genomförandebestämmelser för artikel 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och i Kommissionens förordning (EG) nr 794/2004 av den 21 april 2004 om genomförande av rådets förordning (EU) 2015/1589 om tillämpningsföreskrifter för artikel 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

⁶⁶ Artikel 17 i förordningen (EU) 2015/1589. Se även 2 och 3 §§ lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler.

⁶⁷ Med begreppet jordbruksprodukter avses även fiskets produkter och produkter i första bearbetningsledet som har direkt samband med dessa produkter (artikel 38 EUF-fördraget).

⁶⁸ Se bland annat artikel 145.1 i förordning (EU) 2021/2115 och artikel 211.1 i förordning (EU) nr 1308/2013.

⁶⁹ Meddelande från kommissionen, Riktlinjer för statligt stöd inom jord- och skogsbrukssektorn och i landsbygdsområden (2022/C 485/01).

områden som faller utanför tillämpningsområdet för artikel 42 i fördraget.⁷⁰ I riktlinjerna finns även uppgifter om hur riktlinjerna förhåller sig till andra regler och riktlinjer på statsstödsområdet.⁷¹ Kommissionen har även bland annat antagit riktlinjer för statligt stöd inom fiskeri- och vattenbrukssektorn.⁷²

Med stöd av artikel 109 i EUF-fördraget har kommissionen vidare bemyndigats att anta förordningar om undantag från anmälningsskyldigheten i artikel 108.3 för vissa grupper av stöd.⁷³ Bland annat har kommissionen antagit förordningen (EU) 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget. Kommissionens allmänna gruppundantagsförordning är tillämplig på bland annat regionalstöd, investeringsstöd och sysselsättningsstöd till små och medelstora företag samt stöd till forskning, utveckling och innovation. Kommissionen har även antagit en gruppundantagsförordning som gäller vissa kategorier av stöd inom jordbruks- och skogsbrukssektorn och i landsbygdsområden samt en gruppundantagsförordning som gäller fiskeri- och vattenbrukssektorn.⁷⁴

Kommissionen har också bemyndigats att anta förordningar om stöd av mindre betydelse, det vill säga stödåtgärder som inte uppfyller samtliga kriterier i artikel 107.1 och som därför inte behöver anmälas. För företag i andra sektorer än de som uttryckligen är uteslutna, däribland företag inom jordbrukssektorn, gäller att stöd som beviljas ett enda företag och som under en treårsperiod understiger 300 000 euro under vissa förutsättningar inte omfattas

⁷⁰ Punkterna 18 och 19 i riktlinjerna för statligt stöd inom jord- och skogsbrukssektorn och i landsbygdsområden.

⁷¹ Ibid, punkterna 27 och 29-32.

⁷² Meddelande från kommissionen, Riktlinjer för statligt stöd inom fiskeri- och vattenbrukssektorn 2023/C 107/01.

⁷³ Bemyndigandet finns i rådets förordning (EU) 2015/1588 av den 13 juli 2015 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på vissa slag av övergripande statligt stöd.

⁷⁴ Kommissionens förordning (EU) 2022/2472 av den 14 december 2022 genom vilken vissa kategorier av stöd inom jordbruks- och skogsbrukssektorn och i landsbygdsområden förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och Kommissionens förordning (EU) 2022/2473 av den 14 december 2022 genom vilken vissa kategorier av stöd till företag som är verksamma inom produktion, beredning och saluföring av fiskeri- och vattenbruksprodukter förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

av anmälningsskyldigheten i artikel 108.3 i EUF-fördraget.⁷⁵ För de minimis-stöd till företag inom jordbrukssektorn gäller i stället en beloppsgräns om 50 000 euro under en period av tre beskattningsår.⁷⁶ När det gäller de minimis-stöd till företag inom sektorn för fiskeri och vattenbruk gäller en beloppsgräns om 30 000 euro per treårsperiod eller, om medlemsstaten infört ett nationellt centralt register över stöd, 40 000 euro under en period av tre beskattningsår.⁷⁷ För Sveriges del får det högsta ackumulerade beloppet för stöd av mindre betydelse som beviljas företag verksamma inom primärproduktion av jordbruksprodukter under en period på tre år vara 148,40 miljoner euro.⁷⁸ Motsvarande högsta ackumulerade belopp för företag verksamma inom primärproduktion av fiskeri- och vattenbruksprodukter är för Sverige bestämt till 7,544 miljoner euro.⁷⁹

Registerföring och rapporteringsskyldighet

Kommissionens riktlinjer, gruppundantagsförfordningar och förfordningar om de minimis-stöd innehåller ett antal krav på offentliggörande och registerföring. Medlemsstaterna ska också till kommissionen ge in årliga rapporter om alla stödordningar där ingen särskild rapporteringsskyldighet har beslutats.

Uppgifts- och registerskyldigheten är även reglerad i 12 a § lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler och de närmare förfordningar som beslutats av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer i olika förfordningar om stöd.

⁷⁵ Kommissionens förordning (EU) 2023/2831 av den 13 december 2023 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse.

⁷⁶ Artikel 3.2 kommissionens förordning (EU) nr 1408/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse inom jordbrukssektorn.

⁷⁷ Artikel 3.2 och 3.2 a kommissionens förordning (EU) nr 717/2014 av den 27 juni 2014 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse inom fiskeri- och vattenbrukssektor.

⁷⁸ Se artikel 3.3 och bilagan till kommissionens förordning (EU) nr 1408/2013.

⁷⁹ Se artikel 3.3. och bilagan till kommissionens förordning (EU) nr 717/2014.

4.4.2 Särskilt om tjänster i allmänhetens ekonomiska intresse

I artikel 106.2 i EUF-fördraget finns bestämmelser om tjänster i allmänhetens ekonomiska intresse. Av artikeln följer att företag som anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse ska vara underkastade reglerna i fördragen, särskilt konkurrensreglerna, i den mån tillämpningen av dessa regler inte rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats dem fullgörs. Utvecklingen av handeln får inte påverkas i en omfattning som strider mot unionens intresse.

Medlemsstaterna har stor handlingsfrihet när det gäller att definiera en viss tjänst som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse och att bevilja tjänsteleverantören ersättning för tillhandahållandet av tjänsten. Kommissionens behörighet i detta avseende är begränsad till att kontrollera huruvida medlemsstaten har gjort ett uppenbart fel vid avgränsningen av en tjänst som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse och att bedöma om ersättningen eventuellt omfattar statligt stöd.⁸⁰

Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse har vissa särdrag jämfört med andra typer av ekonomisk verksamhet. Rent allmänt innebär uppdraget att tillhandahålla en särskild allmännyttig tjänst tillhandahållandet av tjänster som ett företag, om det beaktar sitt eget kommersiella intresse, inte skulle åta sig eller inte åta sig i samma utsträckning eller på samma villkor. Medlemsstaterna eller unionen kan förena sådana tjänster med särskilda skyldigheter. Tjänster som redan tillhandahålls eller kan tillhandahållas på ett tillfredsställande sätt av företag som bedriver verksamhet på normala marknadsvillkor bör inte betraktas som tjänster i allmänhetens ekonomiska intresse.⁸¹

Altmarkkriterierna

En av förutsättningarna för att det ska vara fråga om statligt stöd enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget är att stödet gynnar vissa företag eller viss produktion. När det gäller ersättning för kostnader som uppstår för att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt

⁸⁰ Meddelande från kommissionen om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (2012/C 8/02), punkt 46.

⁸¹ Ibid p. 46-48.

intresse har EU-domstolen i domen Altmark⁸² klargjort att det inte är fråga om någon fördel om följande fyra kumulativa villkor är uppfyllda.

- För det första ska det mottagande företaget faktiskt ha ålagts en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster och dessa skyldigheter ska vara klart definierade.
- För det andra ska de parametrar som används vid beräkning av ersättningen vara fastställda i förväg på ett objektivet och öppet sätt.
- För det tredje får ersättningen inte överstiga vad som krävs för att täcka hela eller delar av de kostnader som har uppkommit i samband med skyldigheterna att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, med hänsyn tagen till de intäkter som därvid har erhållits och till en rimlig vinst.
- För det fjärde ska, när det företag som ges ansvaret för att tillhandahålla de allmännyttiga tjänsterna inte har valts ut efter ett offentligt upphandlingsförfarande för att välja den anbudsgivare som kan tillhandahålla dessa tjänster till den lägsta kostnaden för det allmänna, storleken av den nödvändiga ersättningen fastställas på grundval av en undersökning av de kostnader som ett genomsnittligt och välskött företag som är utrustat med medel som är lämpliga för att fullgöra den skyldighet att tillhandahålla en allmännyttig tjänst som ålagts det skulle ha åsamkats vid fullgörandet av denna skyldighet, med hänsyn tagen till de intäkter som därvid skulle ha erhållits och till en rimlig vinst på grund av fullgörandet av skyldigheten.

Kommissionen har vidareutvecklat sin tolkning av dessa villkor i sitt meddelande om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.⁸³

⁸² EU-domstolens dom av den 24 juli 2003, Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, punkterna 87–95.

⁸³ EUT C 8, 11.1.2012, s. 4.

Statligt stöd till tjänster i allmänhetens ekonomiska intresse

När Altmark-kriterierna inte är uppfyllda kan stöd till en tjänst i allmänhetens ekonomiska intresse utgöra statligt stöd som omfattas av artiklarna 107–109 i EUF-fördraget.

Kommissionen har i det så kallade SGEI-beslutet angett kriterier för när statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster, som ges till vissa företag som anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, är förenligt med den inre marknaden och undantaget från anmälningsskyldigheten enligt artikel 108.3 i fördraget.⁸⁴ SGEI-beslutet är bland annat tillämpligt när ersättningen för allmännyttiga tjänster som ges till företag som anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse inte överstiger ett årligt belopp om 15 miljoner euro. Som huvudregel gäller beslutet endast om den period för vilken företaget har anförtrotts att tillhandahålla tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse inte överstiger tio år. Om tjänsteleverantören behöver göra en betydande investering som måste skrivas av över hela den period som tjänsten tillhandahålls i enlighet med allmänt vedertagna redovisningsprinciper kan perioden dock överstiga 10 år. Utöver de krav som uppställs i beslutet krävs även att stödet är förenligt med krav som härrör från fördraget eller sektorspecifik unionslagstiftning.

Enligt artikel 4 i SGEI-beslutet ska tillhandahållandet av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse anförtros det berörda företaget genom en eller flera officiella handlingar, som varje medlemsstat själv får fastställa formen för. I handlingen eller handlingarna ska innebörden av skyldigheterna i samband med tillhandahållandet av allmännyttiga tjänster och skyldigheternas varaktighet anges, liksom företaget och, i förekommande fall, det territorium som berörs. Även innebörden av exklusiva eller särskilda rättigheter som beviljats företaget av den beviljande myndigheten och en beskrivning av ersättningsmekanismen och parametrarna för att beräkna, kontrollera och se över ersättningen ska framgå. Dessutom ska åtgärder för att undvika och återkräva eventuell överkompensation anges och en hänvisning göras till kommissionens beslut.

⁸⁴ Kommissionens beslut av den 20 december 2011 om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (2012/21/EU), EUT L 7, 11.1.2012, s. 3.

Av SGEI-beslutets artikel 5 framgår hur ersättningen ska bestämmas. Ersättningen får inte överstiga vad som krävs för att täcka nettokostnaden för att fullgöra skyldigheterna i samband med tillhandahållandet av allmännyttiga tjänster, inklusive en rimlig vinst. Till skillnad från vad som gäller enligt Altmarkkriterierna uppställs det inte något krav på att ersättningen bestämts efter offentlig upphandling eller efter en jämförelse med ett typiskt välskött företag.⁸⁵ Reglerna om statligt stöd påverkar dock inte den skyldighet att upphandla som kan följa av EU-regler eller nationella regler.⁸⁶

SGEI-beslutet innehåller även bestämmelser om att medlemsstaterna ska kontrollera att överkompensation inte sker och om återbetalning av överkompensation (artikel 6), om att medlemsstaterna ska offentliggöra vissa uppgifter (artikel 7) och att medlemsstaterna ska hålla uppgifter tillgängliga som krävs för kommissionens eventuella granskning (artikel 8). Slutligen innehåller beslutet bestämmelser om medlemsstaternas rapporteringsskyldighet till kommissionen (artikel 9).

Även när det gäller statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster har kommissionen antagit en de minimis-förordning.⁸⁷ För att statligt stöd ska kunna beviljas med stöd av de minimis-förordningen får det totala stöd av mindre betydelse som beviljas per medlemsstat till ett enda företag för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse inte överstiga 750 000 euro under en treårsperiod (artikel 3.2).

Från den 1 januari 2026 krävs att medlemsstaterna säkerställer att viss information om stöd av mindre betydelse som beviljas för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse registreras i ett centralt register på nationell nivå eller unionsnivå (artikel 6). Medlemsstater som använder ett centralt register på nationell nivå ska dessutom senast den 30 juni varje år till kommissionen lämna in aggregerade uppgifter om stöd av mindre betydelse som beviljats för det föregående året och därutöver på anmodan från kommissionen

⁸⁵ Jfr punkt 110 i Arbetsdokument från Kommissionens avdelningar, Vägledning om hur Europeiska unionens bestämmelser om statligt stöd, offentlig upphandling och den inre marknaden ska tillämpas på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, särskilt sociala tjänster av allmänt intresse, Bruxelles 29.4.2013 SWD(2013) 53 final/2, s. 64.

⁸⁶ Se till exempel skäl 29 i SGEI-beslutet.

⁸⁷ Kommissionens förordning (EU) 2023/2832 av den 13 december 2023 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

kunna lämna alla upplysningar den anser sig behöva för att bedöma om villkoren i förordningen följs (artikel 6.5 och 6.6). Motsvarande bestämmelser finns även i kommissionens allmänna de minimis-förordning (artikel 6).

När SGEI-beslutet eller de minimis-förordningen inte är tillämpliga ska även statligt stöd till en tjänst i allmänhetens ekonomiska intresse anmälas till och godkännas av kommissionen innan det får betalas ut. Riktlinjer för hur kommissionen bedömer sådana stöd finns i kommissionens meddelande Europeiska unionens rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster.⁸⁸ Enligt riktlinjerna kan statligt stöd som inte omfattas av tillämpningsområdet för SGEI-beslutet förklaras vara förenligt med artikel 106.2 i fördraget om det är nödvändigt för tillhandahållandet av tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse i fråga och inte påverkar utvecklingen av handeln i en omfattning som strider mot unionens intressen. För att detta ska bedömas vara fallet krävs att ett antal villkor som anges i riktlinjerna är uppfyllda.

4.5 Andra konkurrensrättsliga regler av särskilt intresse

4.5.1 Offentlig upphandling

Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) gäller för upphandling som genomförs av en upphandlade myndighet (1 kap. 2 § LOU). Med upphandling avses de åtgärder som vidtas i syfte att anskaffa varor, tjänster eller byggentreprenader genom tilldelning av kontrakt. Med upphandlande myndighet avses en statlig eller kommunal myndighet, med vilka bland annat även andra offentligt styrda organ jämföras (1 kap. 18 och 22 §§ LOU). Lagen innehåller ett omfattande regelverk för hur upphandlingar ska genomföras. Reglerna tar sikte på den offentliga sektorns köp på grund av att köpen finansieras med offentliga medel. Det grundläggande syftet med regelverket är att stimulera tillväxt och främja en effektiv konkurrens samt att säkerställa en kostnadseffektiv och ändamålsenlig

⁸⁸ Meddelande från kommissionen, Europeiska unionens rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster (2011) (2012/C 8/03), EUT C 8 11.1.2012, s. 15.

hantering av offentliga medel. Regelverket kring offentlig upphandling syftar även till att borga för likabehandling av leverantörer och motverka diskriminering på grund av leverantörernas nationalitet.⁸⁹

Huvudregeln är att all anskaffning som de upphandlande myndigheterna gör genom tilldelning av kontrakt omfattas av LOU. Med kontrakt avses ett skriftligt avtal med ekonomiska villkor som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer, och avser bland annat tillhandahållande av tjänster (1 kap. 15 § LOU). För att det ska anses föreligga ett avtal med ekonomiska villkor krävs, enligt EU-domstolens praxis, dels att den upphandlande myndigheten mot vederlag erhåller en prestation som är av direkt ekonomiskt intresse för myndigheten, dels att det uppstår rättsligt bindande skyldigheter av ömsesidigt bindande karaktär.⁹⁰ Bestämmelserna om offentlig upphandling ska tillämpas när det finns en skyldighet att tillhandahålla en viss tjänst mot ersättning, oberoende av vilket mål av allmänt intresse som kan kopplas till tjänsten.⁹¹ En anskaffning av tjänster behöver inte heller ske i konkurrens om just lägsta pris och bestämmelserna om offentlig upphandling kan vara tillämpliga även när priset är bestämt på förhand.⁹² En ren finansiering, särskilt genom bidrag, av en verksamhet utan motprestation till upphandlande myndighet omfattas däremot inte av upphandlingsskyldighet.⁹³ Gränsen mellan när det är fråga om bidrag och när det är fråga om en tjänst som ska upphandlas är dock glidande. Det centrala vid bedömningen är om ersättningen utgår utan närmare krav på tjänsten eller tjänsteutövaren.⁹⁴

Det ekonomiska värdet på upphandlingen styr som huvudregel vilket slags upphandlingsförfarande som ska användas. I 1 kap. 4 § LOU framgår hur lagen ska tillämpas på upphandlingar över, respektive under, de tröskelvärden som fastställts av kommissionen samt på upphandlingar som omfattas av bilaga 2 till LOU. På upphandlingar under tröskelvärdena samt på upphandlingar som omfattas av bilaga 2 till LOU används förfarandena i 19 kap. LOU

⁸⁹ Eva Lindahl Toftegaard, Offentlig upphandling – LOU och upphandlingsprocessen, Juno version 3, 2022, s. 21 f.

⁹⁰ Remondis, C-51/15, EU:C:2016:985, punkt 43, jfr även HFD 2020 ref. 15.

⁹¹ Prop. 2015/16:195, s. 335 f.

⁹² Jfr prop. 2008/09:64, s. 44.

⁹³ Rosén Andersson m.fl., Lagen om offentlig upphandling, en kommentar, Juno utgåva 3, kommentaren till 1 kap. 2 §.

⁹⁴ SOU 2013:12, s. 518.

(annonspliktiga upphandlingar) och i 19 a kap. LOU (direktupphandling). Veterinärtjänster ingår i den förteckning över sociala tjänster och andra särskilda tjänster som anges i bilaga 2 till LOU.

Med direktupphandling enligt 19 a kap. LOU avses ett förfarande för tilldelning av kontrakt eller ingående av ramavtal utan krav på att den upphandlande myndigheten först ska informera om sin avsikt att upphandla genom en annons om anbudsinfordran (19 a kap. 1 § LOU). När det gäller tjänster av sådant slag som anges i bilaga 2 till LOU får direktupphandling användas om upphandlingens värde beräknas understiga det tröskelvärde som fastställts. För närvarande uppgår tröskelvärdet till 750 000 euro eller 8 109 450 kr (19 a kap. 2 § och 5 kap. 1 § LOU samt tillkännagivandet [2024:30] om tröskelvärden vid offentlig upphandling). Upphandling av bland annat veterinärtjänster över tröskelvärdet är annonspliktiga och regleras i 19 kap. LOU.

Både vid upphandling enligt 19 kap. och 19 a kap. LOU gäller de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna om att den upphandlande myndigheten ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingen på ett öppet sätt och i enlighet med principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet. Även reglerna om lagens tillämpningsområde, definitioner och undantag i 1–3 kap. samt tröskelvärden och beräkningen av upphandlingens värde i 5 kap. ska tillämpas. Dessutom gäller även reglerna om överprövning, upphandlingsskadeavgift och tillsyn i 20–21 kap. för upphandlingar enligt 19 kap. och 19 a kap. LOU.

19 kap. LOU innehåller bland annat bestämmelser om annonsering och efterannonsering, vad upphandlingsdokumenten ska innehålla, kommunikation och dialog, uteslutning av leverantörer och dokumentation. En upphandlande myndighet har vid en upphandling enligt 19 kap. ett stort utrymme att utforma förfarandet utifrån de specifika förhållandena i varje enskild upphandling. Det innebär att det till exempel är möjligt för en upphandlande myndighet att utforma ett eget förfarande för att kunna anpassa det utifrån vad som ska anskaffas i det enskilda fallet. En förutsättning är dock att de grundläggande principerna följs genom hela förfarandet. Det finns inte något som hindrar att en upphandlande myndighet låter sig inspireras av det detaljerade regelverket på det direktivstyrda området för upphandlingar över tröskelvärdena eller frivilligt väljer

att genomföra upphandlingen i enlighet med vad som föreskrivs där så länge som de grundläggande principerna följs (prop. 2021/22:5, s. 194 f).

När förutsättningarna för direktupphandling enligt 19 a kap. LOU är uppfyllda finns det inte några särskilda förfaranderegler. Det står därmed den upphandlande enheten fritt att själv organisera förfarandet på det sätt som är lämpligt för enheten, men med iakttagande av de grundläggande principerna i LOU. Om enheten bedömer att till exempel annonsering och upprättande av upphandlingsdokument utgör lämpliga verktyg för att uppnå konkurrens i det enskilda ärendet, finns det inga hinder mot att direktupphandlingen genomförs på det sättet (jfr HFD 2018 ref. 60). Även 19 a kap. LOU innehåller dock bestämmelser bland annat om efterannonsering och om dokumentation. I kapitlet finns också en bestämmelse om att annonsering får användas. Avtal får då inte ingås förrän tio dagar har gått från det att annonsen publicerades (20 kap. 3 § LOU). Om avtalsspärren iakttagits kan det därefter ingångna avtalet inte ogiltighetsförklaras vid en överprövning (20 kap. 15 § 4 LOU).

4.5.2 Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet

I konkurrenslagen (2008:579) finns särskilda bestämmelser som gäller när offentliga aktörer, till exempel staten, bedriver säljverksamhet. Staten, en kommun eller en region får förbjudas att i en säljverksamhet tillämpa ett visst förfarande om detta snedvrider, eller är ägnat att snedvrida, förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden, eller hämmar, eller är ägnat att hämma, förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens. Ett förbud får dock inte meddelas för förfaranden som är försvarbara från allmän synpunkt. En kommun eller en region får också förbjudas att bedriva en viss säljverksamhet. Verksamheten får dock inte förbjudas om den är förenlig med lag.⁹⁵

En talan om förbud mot ett visst förfarande eller en viss säljverksamhet väcks av Konkurrensverket vid Patent- och marknadsdomstolen. Om Konkurrensverket för ett visst fall beslutar att inte

⁹⁵ 3 kap. 27 § konkurrenslagen.

väcka talan om förbud, får talan väckas av ett företag som berörs av förfarandet eller verksamheten.⁹⁶ Ett förbud får förenas med vite.⁹⁷

Bestämmelserna om offentlig säljverksamhet är föremål för översyn. I betänkandet *Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet*, SOU 2025:22, betonas bland annat att konkurrens från en offentlig aktör för ett privat företag som säljer varor och tjänster på öppna marknader kan upplevas som ett hinder för den egna verksamheten, beroende på de vitt skilda förutsättningarna för offentlig respektive privat säljverksamhet.⁹⁸ Skillnaderna består främst i att en säljverksamhet som bedrivs av staten, en kommun eller en region kan

- drivas utan vinstkrav,
- drivas utan hänsyn till risken att försättas i konkurs,
- finansieras med offentliga medel eller få mer förmånliga lånevillkor än en privat aktör,
- nyttja personal, lokaler och utrustning som annars används i anslagsfinansierad verksamhet, och
- dra nytta av sin myndighetsutövande funktion.

Enligt betänkandet medför offentliga aktörers fördelar att spelplanen mellan offentliga och privata aktörer blir ojämn. Blotta närvaron av offentliga aktörer på en marknad för försäljning av varor och tjänster kan enligt betänkandet innebära att privata aktörer inte får samma möjligheter att bedriva och utveckla sin säljverksamhet som de skulle ha haft om deras offentligt ägda konkurrent agerade utifrån privata företags förutsättningar. Att privata och offentliga aktörer inte konkurrerar på lika villkor hämmar i sin tur förutsättningarna för att en effektiv konkurrens ska kunna utvecklas och råda på marknaden.

I betänkandet föreslås en ny lag om offentlig säljverksamhet. Förslaget bereds i Regeringskansliet.

⁹⁶ 3 kap. 32 § och 7 kap. 1 § konkurrenslagen.

⁹⁷ 6 kap. 1 § konkurrenslagen.

⁹⁸ SOU 2025:22, s. 337 f.

4.5.3 Lagen om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m.

Lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m. (transparenslagen) innehåller bestämmelser som syftar till att ge kommissionen insyn i finansiella förbindelser mellan det allmänna och offentliga företag respektive företag som har beviljats exklusiva eller särskilda rättigheter eller som har anförtrots att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

I lagen föreskrivs att offentliga företag i vissa fall är skyldiga att upprätta en öppen redovisning över sina finansiella förbindelser med det allmänna så att det tydligt framgår vilka offentliga medel som företaget har fått direkt eller indirekt, via andra offentliga företag eller finansiella institut, och hur medlen har använts.⁹⁹ Såväl offentliga som privata företag är i vissa fall är skyldiga upprätta en separat redovisning. Skyldigheten gäller företag som har beviljats exklusiva eller särskilda rättigheter och som även bedriver annan ekonomisk verksamhet. Skyldigheten att upprätta separat redovisning gäller även under vissa förutsättningar för företag som har anförtrots och fått ersättning för att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i enlighet med artikel 106.2 i EUF-fördraget. Även denna skyldighet gäller under förutsättning att också annan ekonomisk verksamhet bedrivs.¹⁰⁰

Konkurrensverket har till uppgift att se till att lagen och eventuella föreskrifter som meddelats med stöd av lagen följs. Verket får exempelvis ålägga ett företag vid vite att tillhandahålla uppgifter, handlingar eller annat eller att ålägga företag att följa bestämmelserna om separat redovisning. Verkets beslut får överklagas till Patent- och marknadsdomstolen.¹⁰¹

4.6 Arbetstids- och arbetsmiljölagstiftning

Regler om jourtid finns bland annat i arbetstidslagen (1982:673). Jourtid är enligt 6 § tid då arbetstagare står till arbetsgivarens förfogande på arbetsstället för att vid behov utföra arbete. Jourtid får tas ut med högst 48 timmar per arbetstagare under en tid av fyra veckor eller 50 timmar under en kalendermånad. Jourtid får endast

⁹⁹ 3 § första stycket transparenslagen.

¹⁰⁰ 4 § transparenslagen.

¹⁰¹ 10-16 §§ transparenslagen.

tillämpas i verksamheter där det är nödvändigt. Det gäller främst verksamheter som sjukvården, socialvården, kriminalvården, brandförsvaret och polisen. Om det inte krävs att arbetstagaren befinner sig på arbetsplatsen, utan endast behöver stå till arbetsgivarens förfogande för att inställa sig för arbete inom viss tid är det inte fråga om jourtid, utan i stället beredskapstid.¹⁰² Någon övre gräns för beredskapstid finns inte reglerad i arbetstidslagen annat än att tiden inte får räknas till veckovilan, som enligt 14 § ska vara minst 36 timmars sammanhängande ledighet under varje period om sju dagar. Dygnsvilan ska enligt 13 § bestå av minst elva timmars sammanhängande ledighet under varje period om 24 timmar. Tillfälliga avvikelser får göras vid särskilda förhållanden som inte kunnat förutses, men arbetstagaren ska ges motsvarande kompensationsledighet. Tiden mellan midnatt och klockan 5 ska vara del av dygnsvilan om inte arbetet med hänsyn till dess art, allmänhetens behov eller andra särskilda omständigheter måste bedrivas mellan midnatt och klockan 5.

Enligt 3 § arbetstidslagen får avvikelser från bland annat 6, 13 och 14 §§ göras genom kollektivavtal. Arbetsmiljöverket kan också enligt 19 § meddela dispens från bestämmelserna i vissa fall. Avsteg från bestämmelserna får dock inte innebära mindre förmånliga villkor för arbetstagarna än vad som följer av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/88/EG av den 4 november 2003 om arbetstidens förläggning i vissa avseenden.

Arbetstidslagen gäller bland annat inte arbete som utförs av arbetstagare som med hänsyn till sina arbetsuppgifter har förtroendet att själva disponera sin arbetstid (2 § 2 arbetstidslagen). Av 29 § Avsnitt C i Villkorsavtal-T framgår att distriktsveterinärer har förtroendearbetstid.

Regler om arbetstagares arbetsmiljö finns bland annat i arbetsmiljölagen (1977:1160). Arbetsgivaren ska enligt 3 kap. 2 § första och andra stycket arbetsmiljölagen vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall. En utgångspunkt ska vara att allt sådant som kan leda till ohälsa eller olycksfall ska ändras eller ersättas så att risken för ohälsa eller olycksfall undanröjs. Arbetsgivaren ska beakta den särskilda risk för ohälsa och olycksfall som kan följa av att arbetstagaren utför

¹⁰² Se Grahn E., Ask H. Arbetstidslag (1982:673) 6 § Lexino 2021-05-26 (JUNO).

arbete ensam. Av 3 kap. 2 a § arbetsmiljölagen följer att arbetsgivaren ska bedriva ett systematiskt arbetsmiljöarbete.

Mer specifika föreskrifter om arbete med djur finns i 2 kap. Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2023:13) om risker vid vissa typer av arbeten. Mer specifika föreskrifter om ensamarbete finns i 6 kap. Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2023:2) om planering och organisering av arbetsmiljöarbete – grundläggande skyldigheter för dig med arbetsgivaransvar. I föreskrifterna finns även bestämmelser om verksamheter där det kan finnas risk för våld eller hot om våld (5 kap.) samt om förbud mot visst arbete för exempelvis gravida (7 kap.).

5 Veterinär beredskap i några andra länder

5.1 Inledning

Enligt utredningens direktiv ska utredaren inhämta information om och beakta erfarenheter av hur veterinär beredskap för djursjukvård under jourtid är utformad i andra länder med jämförbara förhållanden, till exempel geografiska förutsättningar och djurskyddsnivåer. Utredningen har i dessa delar valt att inhämta information avseende Finland, Norge, Tyskland och Storbritannien. Informationen har inhämtats från öppna källor och genom kontakter med myndighetsföreträdare i de angivna länderna.

5.2 Finland

I Finland har varje kommun ett ansvar för att organisera den grundläggande veterinära servicen för de djur som hålls i kommunen och för att ordna med akut veterinärhjälp. Ansvaret är en del i det kommunala miljö- och hälsoskyddet. Ansvaret regleras för närvarande i veterinärvårdslagen 765/2009. Den lagen kommer att ersättas av en ny veterinärvårdslag som träder i kraft den 1 januari 2026, veterinärvårdslagen 285/2023.

Både den nuvarande och den nya lagen omfattar såväl offentliga som privata veterinärtjänster och innehåller bland annat bestämmelser om skyldigheten att ordna offentliga tjänster. Enligt såväl den nuvarande som den nya lagen styr och övervakar det finska Livsmedelsverket i egenskap av central förvaltningsmyndighet verkställigheten och efterlevnaden av lagen. Regionförvaltningsverket utövar inom sitt verksamhetsområde tillsyn över verkställigheten och efterlevnaden av den nuvarande lagen och de

bestämmelser som utfärdats med stöd av den. Regionförvaltningsverket kommer att ha motsvarande uppgift enligt den nya lagen. Livsmedelsverket ska enligt den gällande lagen utarbeta ett riksomfattande program och enligt den nya lagen en riksomfattande plan för de veterinärtjänster som omfattas av organiseringsansvaret enligt lagarna. Regionförvaltningsverket ska enligt båda lagarna utarbeta en regional plan för de veterinärtjänster som omfattas av det kommunala ansvaret. Kommunen ska enligt lagarna utarbeta en plan för de veterinärtjänster som den ordnar samt för hur tillsynen över djurs hälsa och välfärd ordnas på kommunens område.

De största utmaningarna med att tillhandahålla veterinärtjänster utanför normal arbetstid är i Finland tillgången till veterinärer. Arbetet är krävande, timmarna är långa och det kan vara svårt att hitta en bra balans mellan arbete och privatliv. Finlands veterinärförbund har initierat projekt för att hjälpa veterinärer, både professionellt och mentalt.¹⁰³

Utöver bestämmelserna i veterinärvårdslagen finns det i 3 kap. 14 § lagen om utövning av veterinäryrket 29/2000 en bestämmelse om nödhjälpskyldighet. Enligt bestämmelsen är var och en som har rätt att utöva veterinäryrket skyldig att ge första hjälpen vid ett allvarligt olycksfall eller i en annan motsvarande oväntad situation där ett djur orsakas avsevärd smärta eller plåga eller avsevärt lidande och där skyndsam veterinärhjälp är nödvändig av djurskyddsskäl och till platsen inte kan fås en sådan veterinär som på tjänstens eller befattningens vägnar bistår med dylik hjälp.

Omfattningen av nödhjälpskyldigheten för privata veterinärer har diskuterats vad gäller till exempel djurägare som saknar betalningsförmåga. Det är dock i princip endast hjälp på plats som krävs, till exempel på en olycksplats, där en veterinär är närvarande. Det är alltså inte fråga om en situation där ett djur som till exempel råkat ut för en olycka förs till en veterinärmottagning för hjälp. Detta eftersom veterinärvårdslagen förutsätter att det finns ett rikstäckande nät av kommunalveterinärer samt veterinärjourer. Kommunalveterinärerna är skyldiga att av djurskyddsskäl ge de djur som införts till kommunalveterinärens mottagning nödvändig hjälp oberoende av ägarnas betalningsförmåga.¹⁰⁴

¹⁰³ Enligt uppgifter från utredningens kontakt med tjänsteman vid Jord- och skogsbruksministeriet i Finland.

¹⁰⁴ Enligt uppgifter från utredningens kontakt med tjänsteman vid Jord- och skogsbruksministeriet i Finland.

En veterinär som bryter mot nödhjälpskyldigheten kan ges en skriftlig varning, vilket följer av 6 kap. 29 § lagen om utövning av veterinäryrket. Enligt bestämmelsen kan Livsmedelsverket ge en skriftlig varning till en veterinär som vid utövningen av yrket handlat mot lag eller med stöd av lag utfärdade bestämmelser eller föreskrifter, i sin uppgift annars gjort sig skyldig till felaktighet eller försummelse eller uppfört sig olämpligt, och felaktigheten eller försummelsen inte är av sådan art att den bör leda till åtal vid domstol.

Vid försummelse av nödhjälpskyldigheten har Livsmedelsverket enligt 5 kap. 23 § samma lag även möjlighet att besluta om närmare föreskrifter för en veterinärs yrkesutövning eller att tills vidare eller för viss tid begränsa eller helt frånta dennes rätt att utöva yrket. Det krävs dock att det felaktiga förfarandet eller försummelsen har varit av allvarlig art och upprepats och att en anmärkning eller varning till yrkesutövaren inte har lett till att bristen i verksamheten blivit avhjälpt.

Veterinärvårdslagen 765/2009

Med veterinärtjänster avses i lagen konstaterande och fastställande av djurs hälsotillstånd och sjukdomar, tillhandahållande av veterinärhjälp och utfärdande av veterinärintyg, omhändertagande av ett djur för att ge veterinärhjälp eller göra undersökningar i samband med den, åtgärder för upprätthållande av djurs hälsa och välbefinnande, förebyggande hälsovårdsarbete samt avlivning av djur (1 kap. 3 § 3). Grundläggande veterinärtjänster är veterinärtjänster som ges på grundval av veterinärmedicinsk allmän undersökning eller klinisk undersökning på djurhållningsplatsen eller på en vanlig veterinärmottagning (1 kap. 3 § 4). Vård och undersökningar som kräver specialutrustning på sjukhusnivå eller specialiserad utbildning omfattas inte av begreppet grundläggande veterinärtjänster.¹⁰⁵ Grundläggande veterinära tjänster ska vara tillgängliga på vardagar under tjänstetid. För andra husdjur än nyttodjur, det vill säga husdjur som hålls för jordbruk eller annan näringsverksamhet eller utnyttjas för arbetsprestationer som människan behöver, ska

¹⁰⁵ Regeringens proposition till riksdagen med förslag till veterinärvårdslag och till vissa lagar som har samband med den (RP 83/2022 rd) s. 7.

grundläggande veterinärtjänster under tjänstetid ordnas bara om sådana tjänster inte annars finns tillgängliga inom samarbetsområdet för miljö- och hälsoskydd (4 kap. 11 §).

Det ska även under jourtid finnas tillgång till veterinära tjänster för nödfall som inte kan skjutas upp utan att sjukdomen förvärras eller orsakar djuret betydande lidande. Kommunen ska ordna med akut veterinärhjälp som är tillgänglig under alla tider på dygnet för husdjur som finns på kommunens område. Jourttjänsten ska ordnas i samarbete med andra kommuner inom ett jourområde. Varje jourområde ska ha en centraliserad kontaktservice (4 kap. 13 §). Med akut veterinärhjälp avses veterinärmedicinsk allmän undersökning eller klinisk undersökning av ett djur som insjuknat eller skadats plötsligt och allvarligt, vårdåtgärder av förstahjälpentyp och avlivning av djur på djurskyddsgrunder (1 kap. 3 § 5).

Grundläggande veterinär service och akut veterinärhjälp ska finnas tillgänglig inom rimlig tid och på rimligt avstånd med hänsyn till geografiska förhållanden (4 kap. 14 §). Under kontorstid anses ofta ett rimligt avstånd motsvara 50 km medan det under jourtid kan uppgå till cirka 100 km. Vad som är att anse som rimligt avstånd kan dock variera för olika områden, och får ibland bedömas från fall till fall med hänsyn till områdets särdrag. Detta gäller särskilt delar av landet där befolkningstätheten är mycket låg jämfört med landets genomsnitt och i exempelvis skärgårdsområden.¹⁰⁶

Kommunen ska ha det antal kommunalveterinärtjänster som behövs för skötseln av uppgifter enligt lagen (4 kap. 16 §). Om kommunen ordnar med tjänsterna genom att producera dem själv ska kommunen ordna med de lokaler och redskap som behövs för tjänsterna med beaktande av den kommunala plan som kommunen ska utarbeta för veterinärtjänster samt vilka slags och hur många husdjur som hålls på kommunens område (4 kap. 16 §). De av kommunen anställda veterinärerna har även en del andra uppgifter inom till exempel smittskydd och annan kontroll av djurhälsa.

Den praktiserande kommunalveterinärens ersättning består i huvudsak av en grundlön som betalas av den kommunala arbetsgivaren samt av arvoden som tas ut av kunderna enligt den kommunala veterinärtaxan. Därtill betalar kommunen jourersättningar samt ersättningar för tillsynsuppgifter. Minimiersättningen per jour-

¹⁰⁶ Se a prop. s. 11 som hänvisar till det riksomfattande programmet för veterinärvården (EHO) 2015–2021 utarbetat av det finska Livsmedelsverket.

timme är ungefär 3,6 euro (vardag) eller 6,2 euro (helgjour). En veterinär har vanligen jour var femte eller sjätte vardag och vart femte eller sjätte veckoslut. De kommunala veterinärerna har inte någon fastställd regelbunden arbetstid. Avsaknaden av en regelbunden arbetstid har i praktiken lett till att praktiserande veterinärer är mycket starkt bundna till sitt arbete.¹⁰⁷

De veterinära tjänster som kommunen tillhandahåller finansieras genom både offentliga medel och klientavgifter. Andelarna varierar stort och är bland annat beroende på tidpunkten för den veterinära servicen och avstånd. Det är till exempel mindre vanligt med offentligt stöd vid förrättningar under kontorstid i de sydligaste delarna av landet. Vid förrättningar under jourtid i glesbygd kan dock merparten av kostnadstäckningen bestå av offentliga medel.¹⁰⁸ Kommunen kan alltså subventionera kostnader för grundläggande veterinärtjänster och akut veterinärhjälp för ett djurs ägare eller innehavare. I praktiken stödjer kommunen användningen av veterinärtjänster antingen genom att kommunalveterinären ger djurens ägare eller innehavare en faktura som subventionerats och fakturerar kommunen för den delen eller så betalar kommunen djurens ägare eller innehavare en ersättning mot kommunalveterinärens kvittens.¹⁰⁹

Kommunerna har möjlighet att ingå avtal med privata veterinärer för att tillhandahålla de kommunala veterinära tjänsterna (4 kap. 17 §). Det är endast möjligt i den mån det inte äventyrar utförandet av de kommunala uppgifterna enligt veterinärvårdslagen. Utgångspunkten är att sådana tjänster upphandlas genom anbudsförfarande i enlighet med lagstiftningen om offentlig upphandling. Den privata utförarens ersättning för tillhandahållna tjänster består sedan av ersättning från kommunen samt av uttag av på förhand avtalade klientavgifter.¹¹⁰

¹⁰⁷ Se a. prop. s. 8 och 9.

¹⁰⁸ Enligt uppgifter från utredningens kontakt med tjänsteman vid Jord- och skogsbruksministeriet i Finland.

¹⁰⁹ Se a. prop. s. 10.

¹¹⁰ Enligt uppgifter från utredningens kontakt med tjänsteman vid Jord- och skogsbruksministeriet i Finland.

Veterinärvårdslagen 285/2023

Det finns flera mål med den lagreform som genomförs i Finland. Ett av målen är att se till att grundläggande tjänster som är nödvändiga med tanke på djurs hälsa och välfärd samt folkhälsan finns tillgängliga i hela Finland på skäligt avstånd för kunderna och till skäligt pris. Ett annat syfte med den nya lagen är att minska kommunernas kostnader för organiseringen av veterinärtjänster. Dessutom strävar man efter att säkerställa de offentliga och privata veterinärtjänsternas kvalitet, förutsättningarna för skötseln av kommunalveterinärens lagstadgade tillsynsuppgifter samt möjligheten för Helsingfors universitet, som är det universitet i Finland som tillhandahåller veterinärutbildning, att få det patientunderlag som behövs för att trygga dess undervisnings- och forskningsuppgift. Ett ytterligare mål är att säkerställa att stödsystemet i fråga om offentliga veterinärtjänster överensstämmer med reglerna om statligt stöd.¹¹¹

Efter att den ursprungliga nya lagen beslutades har lagändringarnas förenlighet med reglerna om statligt stöd förhandlats med kommissionen, vilket har resulterat i vissa ändringar i den redan beslutade lagen. Stödsystemet i fråga om offentliga veterinärtjänster har i den nya lagen utformats som en tjänst i allmänhetens ekonomiska intresse och har bedömts kunna beviljas som stöd enligt kommissionens SGEI-beslut.¹¹² Då det stöd som de årliga kostnaderna för de enskilda organisatorerna¹¹³ medför klart understiger gränsen på 15 miljoner euro i SGEI-beslutet och då kommissionen inte ansett att olika organisatorers serviceskyldigheter är en enda helhet så att de olika delarnas värde skulle räknas samman när det gäller gränsvärdet i fråga har kommissionens beslut om godkännande av stödet inte ansetts behövas.¹¹⁴

I den nya veterinärvårdslagen preciseras och avgränsas kommunernas organiseringsansvar i fråga om veterinärtjänster på

¹¹¹ Regeringens proposition till riksdagen med förslag till veterinärvårdslag och till vissa lagar som har samband med den (RP 83/2022 rd) s. 29 och Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av veterinärvårdslagen (RP 22/2024 rd) s. 8.

¹¹² Se avsnitt 4.4.2 för en närmare beskrivning av kommissionens SGEI-beslut.

¹¹³ Det vill säga kommunerna eller de samarbetsområden för miljö- och hälsoskyddet som de bildar, vilka är sammanlagt 62 i hela landet.

¹¹⁴ Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av veterinärvårdslagen (RP 22/2024 rd), s. 7 f.

basnivå. Varje kommun (organisatör¹¹⁵) ska inom sitt område sörja för ordnandet av veterinärtjänster och för ordnandet av tillsynen över livsmedelssäkerheten och skötseln av för kommunalveterinären föreskrivna uppgifter i enlighet med lagen (2 kap. 3 § fjärde stycket).

I den nya lagen är de tjänster som kan omfattas av det offentliga organiseringsansvaret preciserade och anges i en förteckning med 14 punkter (3 kap. 8 §). I förteckningen anges följande veterinärtjänster.

4. allmän undersökning och bedömning av hälsotillståndet i syfte att fastställa djurs hälsa,
5. identitetsmärkning av katter och hundar,
6. djurhälsobesök enligt artikel 25 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/429 om överförbara djursjukdomar och om ändring och upphävande av vissa akter med avseende på djurhälsa ("djurhälsolag") samt hälsovårdsbesök vid djurhållningsplatser där djur hålls för livsmedelsproduktion och hälsovårdsplanerna för dessa djurhållningsplatser,
7. vaccinering,
8. åtgärder för att fördriva och förebygga parasiter,
9. nödvändiga grundläggande åtgärder som gäller mun- och tandvård eller, om det är ändamålsenligt med beaktande av åtgärdens omfattning eller svårighetsgrad, remiss till fortsatt vård,
10. avhorning och borttagande av hornanlag hos nötkreatur och getter,
11. kontroller och undersökningar i anknytning till reproduktion samt behandling av reproduktionsproblem när det gäller nötkreatur, svin, får, getter och renar som hålls för livsmedelsproduktion,
12. kastrering av nötkreatur, svin, får, getter, renar, hundar och katter samt sterilisering av katter,
13. klinisk undersökning av ett sjukt djur och bedömning av vårdbehovet, tagning av sedvanliga prov och snabbtestning av dem eller sändande av dem för laboratorieundersökningar i syfte att utreda orsaken till djurets sjukdom samt vid behov remittering av djuret till fortsatta undersökningar,
14. sådan vård av ett sjukt djur som hålls för livsmedels- eller pälsproduktion som det är möjligt att ge på djurhållningsplatsen och i vilken det också ingår operation av löpmagen på nötkreatur,
15. grundläggande vård av förstahjälpkaraktär som behövs för något annat än ett i 11 punkten avsett djur, i vilken det ingår konservativ behandling av störningar i matsmältningskanalen och urinvägarna, behandling av

¹¹⁵ Vad som i lagen föreskrivs om organisatören gäller också samkommuner och samarbetsområden till den del de sköter uppgifter som avses i lagen i samarbete.

inflammations- och smärttillstånd, behandling av chocktillstånd, behandling av metaboliska störningar, suturering av sår, annan motsvarande vård som högst omfattar ringa kirurgiska åtgärder, immobilisering av frakturer hos de vanligaste små husdjuren samt sådan fortsatt behandling eller läkemedelsbehandling som är nödvändig i anslutning till vården och vid behov remittering av djuret till fortsatt behandling,

16. förlossningshjälp i vilken ingår kejsarsnitt på nötkreatur, får, getter och katter,

17. avlivning av djur.

Omfattningen av organiseringsansvaret ska bestämmas på basis av regionala behov med beaktande av vissa minimikrav som anges i 3 kap. 9 §. Organisatören ska ordna de tjänster som avses i 8 § åtminstone för djur som hålls för livsmedels- eller pälsproduktion. Organisatören ska även ordna sådan omedelbar bedömning och vård som krävs när ett djur plötsligt och allvarligt insjuknar eller skadas eller om en sjukdom förvärras, och som inte kan skjutas upp utan att sjukdomen förvärras eller djuret utsätts för avsevärt lidande, samt avlivning av ett djur på djurskyddsgrunder (akut veterinärhjälp).

Kommunerna har alltså organiseringsansvaret för att det finns tillgång till akut veterinärhjälp för alla djurslag som omfattas av lagen, det vill säga även för till exempel sällskapsdjur. Andra tjänster enligt 8 § omfattas av organiseringsansvaret till den del organiseringen behövs för att säkerställa en tillräcklig regional tillgång av tjänsterna till ett skäligt pris samt en ändamålsenlig skötsel av de uppgifter som omfattas av den akuta veterinärhjälp och andra uppgifter som föreskrivs för organisatören i lagen. För dessa tjänster ska det alltså göras en regionspecifik bedömning med utgångspunkt i det regionala marknadsläget.¹¹⁶ Vid dimensioneringen av veterinärtjänster som omfattas av organiseringsansvaret ska de tjänster som privata veterinärtjänsteproducenter tillhandahåller inom organisatörens område beaktas (3 kap. 9 § fjärde stycket).

Organisatörerna kan producera de veterinärtjänster som de är skyldiga att organisera själv, eller så kan de efter offentlig upphandling ingå avtal om produktion av tjänsterna i fråga med en privat veterinärtjänsteproducent. Organisatören ska i sådant fall se till att ingåendet av avtal inte äventyrar en ändamålsenlig skötsel av de

¹¹⁶ Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av veterinärvårdslagen (RP 22/2024 rd), s. 21 f.

uppgifter som föreskrivs för organisatören. Organisatören ska i sådant fall även utöva tillsyn över den privata veterinärtjänsteproducenten (3 kap. 12 §).

Tillgången till veterinärtjänster regleras i 3 kap. 10 § den nya veterinärvårdslagen. Av bestämmelsen framgår bland annat att de tjänster som omfattas av organiseringsansvaret ska finnas tillgängliga för de husdjur vars ägare eller innehavare har sin bostads- eller hemort inom organisatörens område. Veterinärtjänster som tillhandahålls på djurhållningsplatsen ska finnas tillgängliga för husdjur som hålls inom organisatörens område. Kommunen ska se till att sådana veterinärtjänster som omfattas av organiseringsansvaret är tillgängliga vardagar åtminstone under tjänstetid. Akut veterinärhjälp ska ordnas för de djur som behöver den även utanför tjänstetid. Akut veterinärhjälp ska ges alla husdjur som finns inom en organisatörs område, om det inte med hänsyn till omständigheterna kan anses vara skäligt att ett djur förs till området för den organisatör som har organiseringsansvaret, för att få veterinärhjälp där. De veterinärtjänster som omfattas av organiseringsansvaret ska med tanke på dem som använder tjänsterna vara tillgängliga inom skälig tid och på skäligt avstånd med beaktande av de geografiska förhållandena. Veterinärtjänsterna ska ordnas så att veterinären vid behov besöker djurhållningsplatsen, när tjänster avser husdjur som hålls för livsmedels- eller pälsproduktion, hästdjur och sådana andra stora husdjur som inte utan avsevärd ansträngning kan transporteras till veterinärens mottagning.

Kommunerna har enligt 3 kap. 11 § en skyldighet att samarbeta vid ordnandet av jourtjänst för akut veterinärhjälp och för varje jourområde ska det ordnas en centraliserad kontaktservice.

I 3 kap. 14 och 15 §§ regleras arvoden, ersättningar och avgifter som får tas ut för veterinärtjänsterna. Kommunalveterinären ska ta ut arvode som fastställts i tjänstekollektivavtal och får ta ut ersättning för bland annat användning av egen utrustning. Arvodena och ersättningarna tas ut av djurets ägare eller innehavare. När det gäller besöksarvoden och ersättningar för resekostnader som tas ut för veterinärtjänster som tillhandahålls på djurhållningsplatsen kan dock organisatören under vissa förutsättningar stå för del av kostnaderna. Organisatören ska dessutom ta ut en avgift av djurets ägare eller innehavare när djuret vårdas vid en veterinärmottagning och får ta ut avgift för kostnaderna som en centraliserad kontakt-

service medför. I 16 § regleras kundpriser för tjänster som utförs av privata aktörer enligt avtal. I 17 § regleras vilket arvode och ersättning som får tas ut för tjänster som utförs utöver sådana som omfattas av organiseringsansvaret.

De i 3 kap. 8 § angivna tjänsterna kan alltså under angivna förutsättningar bli föremål för offentligt stöd. Om kommuner tillhandahåller andra veterinära tjänster ska prissättningen av dessa tjänster vara marknadsbaserad, utan offentligt stöd.

5.3 Norge

I Norge har kommunerna ansvar för att tillse att det finns tillfredsställande tillgång till djurhälsopersonal, vilket följer av 1 kap. 3 a § lov om veterinærer og annet dyrehelsepersonell (dyrehelsepersonelloven).¹¹⁷ Av samma bestämmelse framgår att kommunerna har ansvar för att organisera en klinisk veterinärberedskap utanför ordinarie arbetstid (veterinærvakt).¹¹⁸

Kommunerna har en relativt stor frihet att organisera den egna kommunala veterinærvakten. Detta för att kommunerna ska ha möjlighet att hitta bra och praktiska lösningar utifrån den egna kommunens förutsättningar. I kommuner där det redan finns etablerade lösningar och tjänstgöringssystem genom privata initiativ är inte kommunerna tvungna att tillhandahålla någon separat veterinærvakt.¹¹⁹ Av uttalanden i propositionen när bestämmelserna om den kommunala veterinærvakten infördes¹²⁰ framgår att det är upp till kommunerna att definiera vad som är en tillfredsställande tillgång till djurhälsopersonal utifrån lokala förhållanden. Vid bedömningen av vad som är en tillfredsställande tillgång bör det tas hänsyn till vad som är ett rimligt reseavstånd/en rimlig restid för att djurägarnas behov av kvalificerat bistånd av djurhälsopersonal ska

¹¹⁷ LOV-2001-06-15-75. Kommunernas ansvar infördes genom en lagändring av den 21 december 2007, se Ot.prp. nr. 68 (2006-2007) Om lov om endringer i lov 15. juni 2001 nr. 75 om veterinærer og annet dyrehelsepersonell, Innst. O. nr. 18 (2007-2008) och Besl. O nr 29 (2007-2008).

¹¹⁸ I samband med lagändringen höjdes anslaget i statsbudgeten med 12 miljoner NOK som kommunerna skulle kunna använda för stimulansåtgärder för att säkerställa allmän tillgång till tjänster från djurhälsopersonal, se Tilgang på veterinærtjenester i Norge, Rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av Landbruks- og matdepartementet, Oslo, 10 mars 2023, s. 11.

¹¹⁹ Tilgang på veterinærtjenester i Norge, Rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av Landbruks- og matdepartementet, Oslo, 10 mars 2023, s. 16-18.

¹²⁰ Se a prop. s. 4 f, 8 och 11.

tillgodoses. Det uttalas även att tjänsten för att tillgången på djurhälsopersonal ska vara tillfredsställande behöver omfatta en dygnsomfattande tillgång och att kommunens ansvar normalt bör tillgodoses genom en organiserad vaktordning. På dagtid bör en sådan ordning primärt vara nödvändig i områden där behovet av djurhjälsotjänster inte är stort nog för att etablera en konkurrenskraftig veterinärpraktik. Flera kommuner kan även samarbeta om veterinärvakten.

Syftet med veterinärvakten är att tillse att det finns veterinärvård för sjuka djur utanför ordinarie arbetstid och i områden där det annars saknas tillfredsställande tillgång till djurhälsovård. Den kan dock även innebära att de praktiserande veterinärerna är de första att upptäcka smittsamma djursjukdomar. I Norge har veterinärer en lagstadgad skyldighet att underrätta den norska livsmedelsmyndigheten (Mattilsynet) i sådana fall. Tillgång till veterinärer utanför ordinarie arbetstid är således även viktigt för den nationella smittskyddsberedskapen. Mattilsynet och Norges Veterinärförbund har bland annat skapat en guide för hur Mattilsynet och andra offentliga myndigheter kan använda veterinärvakten i akuta fall.¹²¹

Veterinärers och annan djurhälsopersonals rättigheter och skyldigheter framgår av bestämmelserna i dyrehelsepersonelloven. Djurhälsopersonalen ska inom sitt yrkesområde arbeta för välmående och sunda djur. Det gäller i tillämpliga delar även vilda djur. Djurhälsopersonalen ska vidare medverka till en etiskt och miljömässigt hållbar djurhållning och har en allmän skyldighet att värna samhället mot faror och skador som kan orsakas av djursjukdomar eller av livsmedel och produkter med animaliskt ursprung (3 kap. 12 §).

I 3 kap. 14 § dyrehelsepersonelloven finns en bestämmelse om att djurhälsopersonal är skyldiga att bistå med djursjukvård då det utifrån tillgängliga upplysningar kan antas att omedelbart bistånd är påkallat. Plikten faller bort vid giltigt förfall eller om annan personal kan anlitas. För den nödhjälp som djurhälsopersonal utövar kan skälig ersättning utgå från staten i fall då djurägaren, den person som rekviderat nödhjälp eller den som annars är betalningsansvarig inte efter krav fullgör sitt betalningsansvar. Bestämmelser om när och i

¹²¹ Tilgang på veterinærtjenester i Norge, s. 10.

vilken utsträckning ersättning kan betalas av staten finns i Forskrift om godtgjørelse for nødhjelp til dyr.¹²²

Brott mot bestämmelser i dyrehelsepersonelloven behandlas i 5 kap. om sanktioner och straff. För de lindrigaste överträdelserna kan varning meddelas, för allvarigare överträdelser återkallelse och indragning av auktorisation, licens eller andra godkännanden (till exempel specialistgodkännande), förlust av rätten att rekvirera och använda vissa läkemedel, och i de allvarligaste fallen kan det leda till ett straff på upp till sex månader i fängelse.

Det finns fri etableringsrätt för veterinärer och fri prissättning för veterinärtjänster. Praktiserande djurhälsopersonal kan dock i allvarliga krissituationer beordras av departementet eller den som departementet bemyndigar att utföra offentliga tjänster mot gottgörelse enligt avtal (3 kap. 27 § dyrehelsepersonelloven). Beordran ska gälla så kort tid som möjligt och plikten faller bort vid laga förfall. Mattillsynet har bemyndigats att få beordra veterinärer att arbeta för Mattillsynet i allvarliga krissituationer och har ingått ett avtal med den norske veterinärforening om ersättning vid sådan beordring.

Någon författningsreglerad plikt att ingå i den kommunala veterinärvakten finns inte. I den omfattning kommunerna bedömer det som nödvändigt att säkra att veterinärer deltar i vaktordningen kan detta i stället lösas genom avtal mellan kommunen och den aktuella personalen. Avtal kan också ingås på central nivå.¹²³

Det finns vissa problem relaterade till otillräcklig veterinärbemanning i vissa delar av Norge. Det är därför utmanande för en del kommuner att bemanna skiften. Många kommuner kämpar också med att rekrytera veterinärer till produktionsdjursmottagningar under dagtid. Utmaningarna är inte isolerade till någon särskild del av landet, utan är störst i områden med långa reseavstånd och få djurbesättningar.¹²⁴

Ytterligare om statliga bidrag

Det finns ett statligt ekonomiskt bidrag till kommunerna för veterinärtäckning. År 2023 uppgick bidraget till 184,2 miljoner

¹²² FOR-2012-04-17-330.

¹²³ Se a prop. s. 8 och 10.

¹²⁴ Enligt upplysning från representant från Mattillsynet i Norge.

NOK, varav 144 miljoner avsåg tjänstgöringsersättning, 5,9 miljoner administrativt bidrag och 34,3 miljoner stimulansbidrag. De flesta kommuner har samarbete med andra kommuner kring veterinärvakten. Det administrativa bidraget fördelas då till den kommun som har administrativt ansvar för veterinärvakten i tjänstgöringsområdet. Tjänstgöringsersättningen fördelas som utgångspunkt lika mellan olika tjänstgöringsområden, eftersom beredskapsbehovet inom de flesta sådana områden täcks av en veterinär åt gången. Några år har vissa tjänstgöringsområden fått något lägre bidrag till följd av att de haft en gemensam jourberedskap med andra tjänstgöringsområden. I några områden har även säsongstillägg förekommit som tillägg för stora säsongsvariationer i arbetsbelastning.

Det finns en särskild veterinärjoursblankett som är avsedd att vara ett hjälpmedel för kommuner och veterinärer i arbetet med att organisera veterinärvakten utanför ordinarie arbetstid. Blanketten uppdateras årligen och kan användas som vägledning för vilka ersättningssatser som kan användas om kommunens årliga utgifter för veterinärjour ska vara lika med det statliga bidraget till veterinärtjänstgöringen.

Stimulansbidraget syftar till att stödja kommunala åtgärder som bidrar till en tillfredsställande veterinärtäckning under dagtid inom områden som har en svag ekonomisk grund för veterinärtjänster. Olika modeller för fördelning har övervägts och nuvarande modell bygger på principen att de områden som har lägst antal djur har lägst intäkter till veterinärer och därmed störst behov av stimulansbidrag.

Utöver de ovan nämnda bidragen finns även bidrag för veterinärresor.¹²⁵ Syftet med det bidraget är att utjämna skillnader i djurproducenters veterinärkostnader genom att ge subventioner för långa och kostsamma veterinärresor. Det är veterinärerna som ansöker om och får bidraget och som även tillser att utjämning sker i praktiken. Resebidraget kan endast ges för veterinärvård till lantbrukets djur och storleken på bidraget framgår av det jordbruksavtal som den norska staten ingått med Norges Bondelag och Norsk Bonde- och Småbrukarlag.

Av en undersökning som genomfördes 2022 framkom att ett flertal kommuner tillsköt ytterligare medel, utöver de statliga bidragen, för att säkerställa veterinärtillgången i kommunen. Flera

¹²⁵ Se forskrift om tilskudd til veterinærreiser, FOR-2015-04-30-426.

kommuner angav också att de använder flera andra styrmedel för att rekrytera veterinärer, såsom hjälp med bostadsanskaffning, täckning av telefonkostnader och ekonomiskt bidrag vid utlysning av lediga tjänster i samarbete med privata veterinärer.¹²⁶

Tidigare system

I Norge fanns tidigare ett statligt system för veterinärtäckning över hela landet (distriktsveterinærordning). Distriktsveterinærordningen innebar att landet var indelat i olika veterinärdistrikt (totalt 200 stycken) bestående av en eller flera kommuner. Distriktsveterinärerna var statligt anställda och skulle utföra offentliga uppgifter, vilket bland annat inkluderade smittskyddsarbete. Distriktsveterinärerna var också skyldiga att mot vederbörlig ersättning och i den utsträckning som deras offentliga åligganden medgav ge veterinärhjälp åt befolkningen i sina distrikt. I takt med att distriktsveterinärernas arbete med offentliga tillsynsuppgifter ökade blev behovet av veterinärer i klinisk tjänst större. I juni 2001 antogs dyrehelsepersonelloven, i vilken ett nytt tjänstgöringssystem inrättades. Systemet gjorde åtskillnad mellan klinisk tjänstgöring, specialtjänstgöring för sport- och sällskapsdjur och offentlig tjänst. I januari 2008 gick man över till dagens system med kommunalt ansvar för veterinärtäckningen.¹²⁷

Rapport om tillgången till veterinärtjänster i Norge

I en rapport om tillgången till veterinärtjänster i Norge från 2023 av en arbetsgrupp tillsatt av Norges lantbruks- och matdepartement¹²⁸ framgår att tillgången till veterinärtjänster på många ställen i landet är tillfredsställande. Det framgår dock att utmaningarna med att tillhandahålla kliniskt verksamma veterinärer till produktionsdjur har ökat de senaste åren. Ett antal kommuner har enligt rapporten angett att de har svårt att rekrytera till den kliniska veterinärvakten. Många kommuner har även svårt att rekrytera veterinärer till arbete med produktionsdjur under dagtid. Utmaningarna är inte isolerade

¹²⁶ Tilgang på veterinærtjenester i Norge, s. 22.

¹²⁷ Tilgang på veterinærtjenester i Norge, s. 9–12.

¹²⁸ Tilgang på veterinærtjenester i Norge, Rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av Landbruks- og matdepartementet, Oslo, 10 mars 2023.

till någon särskild del av landet, men är generellt större i områden med långa resvägar och få boskapsbesättningar.

I rapporten bedöms det finnas flera olika bidragande faktorer till den krävande rekryteringssituationen. En anledning är att det finns en allmän brist på veterinärer i landet. En annan anledning bedöms vara att fler veterinärer söker tjänster hos företag/kliniker där det finns en professionell och kollegial gemenskap med organiserade arbetstider. Det finns inte i samma utsträckning möjlighet till liknande arbetsförhållanden för veterinärer som arbetar med produktionsdjur där det fortfarande är vanligt att bedriva verksamhet i enmansbolag. Intäktsunderlaget för veterinärer som arbetar med produktionsdjur minskar också i stora delar av landet till följd av färre jordbruksföretag med djurhållning och en förbättrad djurhälsa. Det innebär i sin tur färre uppdrag för veterinärer, längre resor per besök och en mindre andel kliniskt veterinärarbete. En minskad intäktsbas medför ett minskat behov av praktiserande veterinärer dagtid, vilket inte ger ett tillräckligt underlag för en rimlig jourbelastning utanför ordinarie arbetstid. Därutöver kan allmänna samhällstrender, såsom att en större andel unga växer upp i centrala områden och har begränsad erfarenhet av, eller familjeanknytning till, landsbygdskommuner bidra till utmaningarna med veterinärtäckning till produktionsdjur inom jordbruket.¹²⁹

Bland de möjliga åtgärder som föreslås i rapporten framkommer förslag om rekryteringsåtgärder och mentorskap, alternativa eller extra arbetsuppgifter för veterinärer, förändringar i tjänsteområden och tjänsteorganisation, ändrade eller ökade ekonomiska statliga bidrag, administrativa förbättringar och lagändringar.

5.4 Tyskland

I Tyskland är beredskaps- och jourarbete för kliniskt verksamma veterinärer reglerat i varje förbundsland genom bland annat föreskrifter som tagits fram av respektive förbundslands veterinärkammare. Även om bestämmelserna mellan förbundsländerna skiljer sig åt finns det stora likheter. Generellt finns en skyldighet för kliniskt verksamma veterinärer att delta i jour- och beredskaps-

¹²⁹ Tilgang på veterinaertjenster, s. 4.

arbetet i det förbundsland där de bedriver sin verksamhet. För att inte delta i jour- och beredskapsarbetet krävs giltiga skäl. Ett exempel är Brandenburg som antog nya akut- och beredskapsföreskrifter (Brandenburgische Notfall- und Bereitschaftsdienstordnung) som trädde i kraft i januari 2023.¹³⁰

Av föreskrifterna framgår att veterinärers skyldighet inom jour- och beredskapsarbetet omfattar första hjälpen samt vård och behandling som inte kan avvakta till följd av akut händelse eller sjukdom. Hänvisning för ytterligare vård görs till djurägarens ordinarie veterinär. Djurägaren ska även få information om nödvändig ytterligare behandling och vid behov journal över utförd behandling.

Veterinärer är skyldiga att genomgå vidareutbildning i den mån det behövs för att kunna ge lämplig vård under jour- och beredskapsarbetet. Det organiserade jour- och beredskapsarbetet ska tillse att veterinärvård bedrivs varje dag för samtliga djurslag. Beredskaps-tiden är från kl. 08.00 till nästkommande dag kl. 08.00. Under den tiden ska veterinären vara tillgänglig och se till att nödsituationer omhändertas.

Det är förbundslandets veterinärkammare som bildar beredskapsområden i förbundslandet och som organiserar jour- och beredskapsarbetet. Storleken på områdena bör bestämmas på ett sådant sätt att lika belastning på veterinärverksamheterna uppnås. Veterinärkammaren beslutar även om tillgängligheten via telefon och ansvarar för att publicera numret till akuttelefonen. Därutöver måste varje veterinärverksamhet tillhandahålla information om telefonnumret på ett lämpligt sätt. Den centralt organiserade jourtjänsten finansieras via avgifter vilka följer Brandenburgs statliga veterinärkammares administrativa avgiftsplan.

Samtliga veterinärverksamheter är skyldiga att delta i jour- och beredskapsarbetet. Omfattningen av skyldigheten beror på antalet veterinärer som arbetar inom varje verksamhet med undantag för veterinärer som inte är skyldiga att delta i jour- och beredskapsarbete. Verksamheter med upp till tre veterinärer deltar med enkel frekvens i jour- och beredskapsarbetet. Därefter ökar frekvensen med ett för var fjärde veterinär som arbetar i en verksamhet. De veterinärer som är ansvariga för boskapsbestånd är skyldiga att tillse

¹³⁰ Beslutade den 19 oktober 2022 av Kammerversammlung der Landestierärztekammer Brandenburg, <https://www.ltk-brandenburg.de/2020/cms/wp-content/uploads/2023/03/Notfall-und-Bereitschaftsdienstordnung-neu-19.10.22.pdf>.

att behovet av veterinärvård är täckt under samtliga timmar på dygnet. Avgifter för veterinärtjänster får enligt veterinärkammarens yrkesföreskrifter (11 § Berufsordnung der Landestierärztekammer Brandenburg)¹³¹ tas ut i enlighet med det nationella taxareglementet för veterinärer, Gebührenordnung für Tierärzte (GOT). De veterinärverksamheter som inte har möjlighet att ge behövlig vård under sitt jour- och beredskapsarbete ska tillse att en annan veterinärverksamhet tar över det arbetet. Vid oförmåga att närvara ska den aktuella veterinärverksamheten ombesörja lämplig ersättare.

För veterinärkliniker gäller större krav om en oberoende akut-tjänst i enlighet med de minimikrav för veterinärkliniker som finns i bilaga 2 till veterinärkammarens yrkesföreskrifter. I föreskrifterna finns angivet i vilka fall veterinärer inte är skyldiga att delta i jour- och beredskapsarbetet. För att undgå skyldighet krävs att veterinären ansöker om och beviljas dispens av förbundslandets veterinärkammare. En dispens kan återkallas och är hel, partiell eller tillfällig. Dispens är endast möjlig för enskilda veterinärverksamheter utan anställda veterinärer. Skäl för dispens kan särskilt vara en allvarlig sjukdom eller funktionshinder, eller exceptionella familjesituationer. Veterinärer har även rätt till dispens efter ansökan under graviditet till slutet av föräldraledigheten, dock högst upp till ett år.

För schemaläggning av jourverksamheten används programvara beslutad av förbundslandets veterinärkammare. Alla veterinärverksamheter som deltar i jour- och beredskapsarbetet är skyldiga att ha programvaran och följa schemaläggningen.

Brott mot jour- och beredskapsföreskrifterna utgör ett brott mot yrkesplikten och kan leda till straff.

5.5 Storbritannien

Kliniskt verksamma veterinärer i Storbritannien har ett ansvar för att tillse att det finns akutvård för djur. Det är vanligt med samarbeten och avtal mellan kliniker som gemensamt tillser att det finns tillgänglig veterinärvård dygnet runt.¹³²

¹³¹ Beslutade den 2 april 2014, senast ändrade april 2024, av Kammerversammlung der Landestierärztekammer Brandenburg, <https://www.ltk-brandenburg.de/2020/cms/wp-content/uploads/2022/09/Berufsordnung.pdf>.

¹³² Enligt uppgift från kontakt i Storbritannien.

I Storbritannien regleras veterinäryrket till stor del av The Royal College of Veterinary Surgeons (RCVS), i enlighet med the Veterinary Surgeons Act 1966. RCVS är en yrkesorganisation för veterinärer i Storbritannien som bland annat sätter veterinära standarder, ansvarar för översynen av veterinärutbildningen, registrering av veterinärer utexaminerade i Storbritannien och utomlands samt bestämmer om veterinärernas lämplighet att utöva yrket. Endast veterinärer som är registrerade hos RCSV får utföra veterinärmedicinska behandlingar på djur i Storbritannien.

RCSV har en uppförandekod, *Code of Professional Conduct for Veterinary Surgeons*, som de registrerade veterinärerna är skyldiga att följa. I uppförandekoden finns standarder för utövande av veterinäryrket. Det finns även en vägledning till uppförandekoden för ytterligare stöd till veterinärer.¹³³

Enligt uppförandekoden har kliniskt verksamma veterinärer en skyldighet att vidta åtgärder för att tillhandahålla djur akut första hjälpen och smärtlindring dygnet runt i enlighet med deras kompetens och den specifika situationen. Det innebär enligt vägledningen inte en skyldighet för varje verksam veterinär att vara tillgänglig dygnet runt, men veterinären ska hänvisa till en annan lämplig aktör vid de tider som veterinären inte är i tjänst eller inte är tillgänglig. Veterinärer uppmuntras enligt vägledningen till att samarbeta och ingå avtal med andra som bedriver veterinärtjänster för att tillhandahålla beredskap dygnet runt.

Kunder till en annan veterinär som begär akut konsultation får hänvisas till sin ordinarie veterinär. Första hjälpen och smärtlindring bör dock ges djuret om kunden inte kan kontakta sin vanliga veterinär eller omständigheterna är sådana att vård inte kan avvaktas. Om djurägaren inte har någon ordinarie veterinär bör djuret ges första hjälpen och smärtlindring. Vad gäller kravet på att ge första hjälpen och smärtlindring avser det att tillgodose djurets initiala och grundläggande behov. Enligt vägledningen bör veterinärens primära fokus vara att lindra smärta och lidande. Det anges särskilt att avlivning kan utgöra en lämplig åtgärd i vissa fall. Vidare anges att veterinärer inte utan skäl bör vägra ge första hjälpen och smärtlindring till något djurslag som den behandlar under ordinarie arbetstid. En veterinär bör inte heller vägra att tillgodose första

¹³³ Se <https://www.rcvs.org.uk/setting-standards/advice-and-guidance/code-of-professional-conduct-for-veterinary-surgeons/> där både uppförandekoden och vägledningen finns.

hjälp och smärtlindring för andra djurslag tills annan lämplig veterinärtjänst tar över ansvaret för djuret. Av vägledningen framgår att en veterinär bör kunna avgöra och ge råd om vård krävs omedelbart eller kan avvakta då någon tar kontakt avseende frågan om ett djur är i behov av akutvård. Veterinären bör även kunna ge råd så att den som söker vård för ett djur kan avgöra vilka åtgärder som bör vidtas för djurets bästa.

Enligt bestämmelser i Animal Welfare Act 2006¹³⁴ (England och Wales), Animal Health and Welfare (Scotland) Act 2006¹³⁵ och Welfare of Animals Act (Northern Ireland) 2011¹³⁶ är det den som ansvarar för ett djur som ska tillse att djuret får sina behov tillgodosedda, vilket inbegriper att skydda djuret från smärta, lidande, skada och sjukdom. Ett agerande, eller uteblivet agerande, som innebär att ett djur utsätts för onödigt lidande kan utgöra ett brott. Vad gäller veterinärers skyldigheter avseende akutvård och smärtlindring ska dessa enligt vägledningen beaktas i förhållande till djurägars skyldigheter att säkerställa sina djurs hälsa och välbefinnande. Det finns ingen skyldighet för djurägare att registrera sina djur hos någon veterinärpraktik men det är något som starkt förespråkas i vägledningen.¹³⁷

I vägledningen finns ytterligare stöd för veterinärer vad gäller deras dygnetruntbereidskap. Av råden framgår bland annat att veterinärer bör tillse att deras kunder har fullständig information om vart de kan vända sig för hjälp under dygnets alla timmar. Informationen bör vara allmänt lättillgänglig och hållas uppdaterad. Informationen bör omfatta relevanta telefonnummer, platsuppgifter, information om när tjänsten utanför öppettiderna är tillgänglig och vilken typ av tjänst som tillhandahålls. Veterinärer bör också ge information om trolig initial prisbild.

Av de tillhörande råden till vägledningen framgår även att det bör finnas dokumentation tillgänglig för jourhavande veterinärpersonal om olika relevanta områden. Områden som bör omfattas är bland annat tydliggörande av vikten av personligt professionellt omdöme, hänvisning till relevanta delar av RCVS:s uppförandekod och tillhörande vägledning, råd om djurambulanser och taxitjänster som

¹³⁴ 2006 c. 45.

¹³⁵ 2006 asp 11.

¹³⁶ 2011 c. 16.

¹³⁷ Se Supporting Guidance 3. 24-hour emergency first aid and pain relief, part 1 – Professional and legal responsibilities.

kan transportera djur utanför normal arbetstid, eventuellt stöd av annan veterinär vid behov, detaljer om relevant utrustning och information om andra veterinära dygnetrunttjänster i området och vilka djurslag de tar emot.

Av råden framgår att personal och lokaler bör vara lämpligt dimensionerade för den sannolika arbetsbelastningen på dygnetrunttjänsten. Detta bör ses över kontinuerligt för att säkerställa att den aktuella tjänsten är lämplig och tillräcklig. Det ligger ett ansvar för detta på de veterinära parter som ingår avtal om dygnetrunttjänst.

Avtal mellan veterinära parter om dygnetrunttjänst kan innebära att djurägare behöver resa längre än vad som annars är fallet till sin ordinarie veterinär. Det kan också innebära att vissa veterinärer kan behöva resa längre för att besöka vissa kunder. Veterinärer bör eftersträva att egna svarstider och kunders resesträckor är rimliga. Vad som kan anses rimligt påverkas av lokala förhållanden.

Vad gäller svarstid vid akutsituationer anges i råden att det inte finns någon bestämd tidsram för detta, utan att det bör ske med rimlig skyndsamhet. Hänsyn behöver tas till samtliga omständigheter i det specifika fallet. Det kan finnas tillfällen då jourhavande veterinär inte kan bistå vid en nödsituation i rimlig tid. Vid sådana tillfällen bör djurägaren informeras om det och orsakerna till förseningen bör dokumenteras. Det kan även vara rimligt att veterinären vidtar alternativa åtgärder för att säkerställa att djuret får akut vård.

Av råden framgår att sällskapsdjur bör ges vård genom att tas till veterinärmottagning och att det endast i exceptionella fall kan krävas veterinärvård innan transport. Vid beslut om att en veterinär ska besöka ett djur utanför mottagningen bör flera omständigheter beaktas, däribland djurets plats och tillstånd, sannolik behandling som behövs, tillgång till transport, djurägarens personliga omständigheter, veterinärens restid, veterinärens förmåga att genomföra besöket på ett säkert sätt, möjligheten att en annan person bistår veterinären, lokala väderförhållanden och andra akuta fall som bör prioriteras (dock inte hypotetiska fall). Veterinärer är inte skyldiga att besöka djur utanför mottagningen om det inte behövs enligt veterinärens professionella bedömning.

Veterinärer omfattas av arbetsmiljölagstiftning i Storbritannien och de bör inte äventyra sin egen säkerhet vid vård av djur. Veterinärer bör överväga eventuella säkerhetsrisker, vilket särskilt

gäller vid besök utanför veterinärmottagningen. En veterinär har rätt att avböja besök om det sker till följd av övervägande personliga säkerhetshänsyn.

I vissa avlägsna och geografiskt otillgängliga regioner i Storbritannien kan det råda brist på tillräckligt antal veterinärer för att tillhandahålla en heltäckande dygnetrunttjänst. Djurägare i sådana områden kan få sämre tillgång till veterinärtjänster. Det är accepterat att veterinärer i sådana områden inte alltid kan ge omedelbar första hjälpen eller smärtlindring till alla djur.

Veterinärer som endast erbjuder så kallade begränsade tjänster, som kan vara till exempel vaccinationer eller kastreringar, bör erbjuda sådan dygnetrunttjänst som är proportionerlig i förhållande till den tjänst de normalt erbjuder. Veterinärer som tar emot remisser bör erbjuda dygnetrunttjänst inom sitt område, eller alternativ för tidpunkter då de inte tar emot. De bör även vidta åtgärder för att vara tillgängliga för råd till remitterande veterinär avseende fortsatt vård. Den veterinär som tagit emot en remiss bör ge lämplig postoperativ eller inneliggande vård. Sådan vård kan även ges av annan veterinär med lämplig expertis och på en klinik med lämpliga faciliteter.

Kostnader för veterinärvård är inte reglerade och priset för tjänster utanför ordinarie öppettider är generellt dyrare. Kunder kan exempelvis behöva betala en extra premie för akut veterinärvård. Veterinärer kan även ta ut högre avgifter för kunder som inte är registrerade hos dem. Veterinärer är inte skyldiga att utföra pågående behandlingar som ägaren inte kan betala för.¹³⁸

Vad gäller reglering av arbetstid och vilotid är det reglerat genom arbetsrättslig lagstiftning, främst The Working Time Regulations 1998. Där finns bland annat bestämmelser som begränsar arbetstiden till maximalt 48 timmar per vecka, om inte arbetstagaren avstår rätten genom en individuell överenskommelse (part II section 4.1). Det finns även bestämmelser som garanterar vila och rast (till exempel part II section 10.1, 11.1–2, 12.1–3).

RCVS utövar tillsyn över veterinärers yrkesutövning och har en tillsynsstruktur för detta genom The RCVS Performance Protocol. Brister kan leda till bland annat rådgivning, erinran, suspension eller avregistrering, och RCVS kan även driva privata åtal mot olaglig

¹³⁸ Se Supporting Guidance 3. 24-hour emergency first aid and pain relief, part 2 – Additional guidance for veterinary surgeons.

veterinärverksamhet. Påföljder kan aktualiseras för veterinärer som inte uppfyller kraven på jourberedskap.¹³⁹

¹³⁹ Se Supporting Guidance 16. Performance Protocol.

6 Utgångspunkter och alternativa lösningar

6.1 Inledning

För att förslag ska kunna lämnas kring utformningen av en tillgänglig, hållbar och effektiv veterinär beredskap krävs att vissa grundläggande frågeställningar först behandlas. I detta kapitel görs därför först en genomgång av några utgångspunkter som ligger till grund för de överväganden och förslag som utredningen lämnar i kapitel 7. De rättsliga förutsättningarna för att införa en skyldighet för veterinärer att hålla beredskap för djursjukvård under jourtid och de rättsliga förutsättningarna för att införa beredskapsbidrag analyseras också översiktligt. Därefter redogörs för olika alternativ när det gäller ansvaret för att säkerställa en fungerande beredskap för djursjukvård under jourtid och för andra åtgärder som skulle kunna bidra till en tillgänglig, hållbar och effektiv veterinär beredskap för djursjukvård under jourtid.

6.2 Allmänna utgångspunkter

6.2.1 Ansvaret för smittskyddsberedskapen

Utredningens bedömning: Utredningens direktiv innefattar inte en översyn av Jordbruksverkets och Distriktsveterinärernas ansvar för smittskyddsberedskapen. En utgångspunkt för utredningens överväganden är därmed att den nuvarande ordningen där Jordbruksverket gett Distriktsveterinärerna det huvudsakliga ansvaret för smittskyddsberedskapen ska finnas kvar. Detta

innebär även att Distriktsveterinärerna ska finnas kvar som en del av Jordbruksverket.

Skälen för bedömningen

Frågor om hur smittskyddsberedskapen ska vara organiserad omfattas inte av utredningens uppdrag. Regeringen har dessutom nyligen gjort bedömningen att Jordbruksverket även i fortsättningen bör säkerställa tillgången till veterinärer vid utbrott av smittsamma djursjukdomar.¹⁴⁰ I samband med det har regeringen också uttalat att det är en naturlig lösning att de praktiska uppgifterna inom smittskyddsberedskapen även i fortsättningen sköts av personal från Distriktsveterinärerna. Det har även bedömts vara rimligt att Distriktsveterinärerna har en viss överkapacitet för att kunna klara flera parallella utbrott samtidigt som basverksamheten inte i allt för stor utsträckning blir lidande. Att uppgifterna inom smittskyddet som utgångspunkt sköts av Distriktsveterinärerna hindrar dock enligt propositionsuttalandena inte att beredskapsorganisationen även omfattar andra veterinärer som kan upphandlas inom ramen för veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse eller genom specifika upphandlingar för enskilda händelser.

Med hänsyn till utformningen av utredningens direktiv och de uttalanden regeringen nyligen gjort i prop. 2024/25:57 är det en utgångspunkt för utredningens överväganden och förslag att ansvaret för tillgången till veterinärer för smittskyddsberedskapen även fortsättningsvis ska ligga på Jordbruksverket och att Distriktsveterinärorganisationen ska finnas kvar bland annat för att säkerställa tillgången till veterinärer vid utbrott av smittsamma djursjukdomar.

6.2.2 Ansvaret för djursjukvård under jourtid

Utredningens bedömning: Staten bör även i fortsättningen ha det yttersta ansvaret för att det finns tillgång till veterinär service under beredskapstid. För att upprätthålla djurskyddet behöver privata aktörer delta i jourverksamhet i högre utsträckning än

¹⁴⁰ Prop. 2024/25:57, s. 63 f.

idag och incitamenten för privata aktörers deltagande behöver öka.
--

Skälen för bedömningen

Behovet av ett statligt ansvar

Som beskrivits i avsnitt 3.2. har staten sedan länge tagit på sig ett ansvar för bland annat organisationen av veterinär service. Regeringen har också nyligen uttalat att utgångspunkten fortfarande bör vara att staten ska ta ett stort ansvar för djurens hälso- och sjukvård, särskilt under beredskapstid, kopplat till målsättningen om ett gott djurskydd, god djurhälsa, gott smittskydd, god folkhälsa och säkra livsmedel. Samtidigt har det även uttalats att det inte är självklart att ansvaret för beredskapen, på en marknad som till stora delar består av privata aktörer, huvudsakligen ska axlas av det offentliga och att det behöver övervägas närmare på vilket sätt statens åtagande när det gäller veterinär beredskap ska utformas framöver.¹⁴¹

Djurskyddslagen ställer krav på att ett djur som är skadat eller sjukt snarast ska ges nödvändig vård eller avlivas. Om ett djur på annat sätt genom sitt beteende visar tecken på ohälsa, ska vård snarast ges eller andra lämpliga åtgärder snarast vidtas. Som närmare beskrivits i avsnitt 4.2.1 finns det i vissa fall krav på att anlita veterinär eller någon annan som tillhör djurhälsopersonalen. För att djurägare och djurhållare ska kunna upprätthålla de krav som ställs i djurskyddslagen krävs det att det finns tillgång till veterinär service även under kvällar, nätter och helger. Att det finns tillgång till djursjukvård i hela landet är även en förutsättning för upprätthållandet av en god djurhälsa, ett gott smittskydd, en god folkhälsa och säkra livsmedel. Att det finns tillgång till djurhälsovård kan även vara av vikt ur ett ekonomiskt perspektiv för djurägare och djurhållare, särskilt när det gäller lantbrukets djur och häst. Det medverkar även till att målen i Sveriges livsmedelsstrategi uppnås.

Det har för utredningen varit svårt att få någon samlad bild över privata veterinärers jourverksamhet i landets olika delar. Att verksamhetstillsyn och bestämmelser om veterinärområden nu införts

¹⁴¹ Prop. 2024/25:57 s. 66 f, se även avsnitt 3.6.1.

samt de marknadsanalyser som Jordbruksverket fått i uppdrag att genomföra kommer sannolikt att medföra en tydligare bild av tillgången till djursjukvård i Sverige under jourtid. Den bakgrundsbeskrivning som finns i avsnitt 3.5.3 visar dock tydligt att den privata veterinärmarknaden i dag inte tar något heltäckande ansvar för djursjukvården för alla djurslag under sådan tid. Det finns således fortfarande ett behov av att staten tar ett övergripande ansvar för att det finns tillgång till veterinär service under jourtid. Frågan hur ansvaret bör utformas återkommer utredningen till i avsnitt 7.2 och 7.3.

Situationen idag är inte hållbar

Som utredningen redogjort för i avsnitt 3.5.1 har Jordbruksverket vid upprepade tillfällen påtalat att myndigheten har allt svårare att upprätthålla en veterinär service i hela landet som även inkluderar beredskap under jourtid. Jordbruksverket har bland annat påtalat att de medel som finns på anslaget för veterinär fältverksamhet inte är tillräckliga för att täcka behovet av upprätthållandet av beredskap under jourtid. Det finns också vissa svårigheter att rekrytera veterinärer och annan djurhälsopersonal samt att upprätthålla goda arbetsvillkor.

Särskilda svårigheter uppstår när veterinärer som upprätthållit beredskap i så kallade vita områden meddelar Jordbruksverket att de inte längre har förutsättningar att upprätthålla beredskapen dygnet runt. Distriktsveterinärerna har då i flera distrikt fått ta över beredskapen för att uppfylla Jordbruksverkets uppdrag att upprätthålla den veterinära servicen. Mellan 2018 och 2023 tog Distriktsveterinärerna över ansvaret för beredskapen i fem tidigare privata distrikt. Förutom detta stöttar också Distriktsveterinärerna flera andra privata distrikt när det gäller beredskapsarbete.¹⁴²

Det nuvarande systemet med upphandling av veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse har inte medfört något större intresse från privata aktörer och har inte medfört att privata aktörer involverats i beredskapen under jourtid i någon större utsträckning. I dagsläget har Jordbruksverket enbart tecknat avtal med en privat aktör, avseende distriktet Svenljunga. Att teckna avtal med privata

¹⁴² Se Jordbruksverkets skrivelse till regeringen den 29 maj 2023 dnr 5.3.11-21841/2022.

aktörer har vidare inte alltid visat sig vara en långsiktig lösning. Det har exempelvis förekommit att avtal som träffats med en privat aktör i ett distrikt som tidigare bemannades av Distriktsveterinärerna har sagts upp i förtid. Ansvar har då återgått till Jordbruksverket som försökt lösa situationen genom dialoger med privata veterinärer i distriktet i syfte att hitta en lösning om samarbete kring beredskapen. I det aktuella fallet gick Jordbruksverket även ut med en öppen upphandling utan ekonomiskt tak, men inga anbud inkom.¹⁴³

Det finns idag en brist på bland annat veterinärer.¹⁴⁴ Marknaden för veterinärtjänster består dessutom till stora delar av privata aktörer. Även om utredningens genomgång i avsnitt 3.5.3 visar att det finns privata aktörer som tar ett ansvar för beredskapen är det tydligt att det finns ett behov av att involvera privata aktörer i en högre utsträckning för att djurskyddet för alla djur i människans vård ska kunna upprätthållas.

Incitamenten för privata aktörer att delta i beredskap behöver öka

Vid bedömningen av hur det statliga ansvaret bör utformas behöver hänsyn tas till den påverkan som den veterinära verksamhet som staten bedriver genom Distriktsveterinärerna kan ha på viljan och förmågan för privata utövare att delta i beredskapsarbetet.

Som nämnts under föregående avsnitt har Jordbruksverket de senaste åren bedömt att det finns behov av Distriktsveterinärernas närvaro på fler platser än tidigare för att det statliga åtagandet när det gäller veterinär service ska kunna upprätthållas. Besluten har, såvitt utredningen förstått det, huvudsakligen grundats på att det i dessa områden bedömts saknas veterinär beredskap för samtliga djurslag under jourtid. Distriktsveterinärerna har således exempelvis kunnat etablera sig i områden där det finns gott om veterinärkliniker för smådjur och häst, men saknats tillfredställande veterinär beredskap under jourtid för lantbrukets djur. Distriktsveterinärerna får i de områden där de är etablerade bedriva hälso- och sjukvård för hästar och sällskapsdjur och bedriver också sådan verksamhet i konkurrens med privata aktörer under dagtid för att täcka sina kost-

¹⁴³ Se Jordbruksverkets skrivelse till regeringen den 29 maj 2023 dnr 5.3.11-21841/2022.

¹⁴⁴ Se bland annat prop. 2024/25:57, s. 65.

nader. För att bedriva bland annat jourverksamheten får Distriktsveterinärerna del av det statliga anslaget för veterinär fältverksamhet.

Vid de dialoger som utredningen haft med privata veterinärer och arbetsgivare till veterinärer har det ofta framförts en vilja att ta ett större ansvar för veterinärvård under dygnets alla timmar. Det har dock framkommit att detta av olika skäl ofta är svårt att lyckas med. Anledningarna till detta är flera och varierande. Det är under jourtid som det totala behovet av veterinärer är som lägst. Det gör att det är svårt att få lönsamhet i verksamhet som bedrivs under jourtid. Det är också generellt sett svårare att rekrytera personal om tjänsten innefattar jourtjänstgöring. Därutöver krävs antingen samarbeten mellan olika privata veterinärer eller att verksamheten är tillräckligt stor för att samtliga dygnets timmar ska kunna bemannas. För att kunna fungera som ett alternativ till Distriktsveterinärerna och efter upphandling få del av det statliga anslaget för veterinär fältverksamhet krävs dessutom att vård kan erbjudas samtliga djurslag, vilket många privata aktörer inte anser sig ha tillräcklig kompetens för. Det ska även tilläggas att upphandling inte genomförs i områden där den veterinära servicen bedöms upprätthållas av privata aktörer. Det innebär att de aktörer som i sådana områden erbjuder veterinär service liknande Distriktsveterinärernas verksamhet inte får del av det statliga anslaget för veterinär fältverksamhet. Utöver att många privata aktörer känner ett ansvar och vill kunna erbjuda sina kunder akuta veterinära tjänster är incitamenten för privata aktörer att erbjuda hälso- och sjukvård under jourtid således små med dagens system.

En utgångspunkt för utredningens förslag är därmed att incitamenten för privata aktörer att ta ett större ansvar för beredskap för djursjukvård under jourtid behöver öka.

6.2.3 Krav avseende djurs hälsa och välbefinnande m.m.

Utredningens bedömning: Förslag till åtgärder för en fungerande beredskap för djursjukvård under jourtid behöver säkerställa att kraven i djurskydds- och smittskyddslagstiftningen upprätthålls samt vara förenliga med Sveriges livsmedelsstrategi och uppbyggnaden av det civila försvaret.

Skälen för bedömningen

I avsnitt 3.8.1 finns en översiktlig redogörelse av de sex olika modeller för hur det statliga åtagandet för veterinär service skulle kunna utformas som övervägdes i betänkandet *Bättre förutsättningar inom djurens hälso- och sjukvård*, SOU 2022:58. Den modell som föreslogs, anpassad veterinär service, innebär en begränsning av statens ansvar för tillgången till veterinär service under jourtid. Enligt modellen skulle Distriktsveterinärernas verksamhet begränsas till uppdrag som kommer in mellan kl. 06.00 och 23.00 alla dagar i veckan. Under beredskapstid (mellan kl. 17.00–08.00 alla vardagar samt dygnet runt under helgdagar) föreslogs att Distriktsveterinärerna skulle erbjuda ägare av lantbruksdjur och häst konsultation genom en beredskapstelefon eller en digital tjänst som skulle ha veterinär kompetens. Beredskapstjänsten skulle kunna hänvisa även till privata veterinärer som håller beredskap för lantbrukets djur och häst. Det bedömdes även finnas behov av en stödfunktion för avlivningar mellan kl. 23.00 och 06.00.

Förslaget avstyrktes av majoriteten av remissinstanserna bland annat då det ansågs försämra djurskyddet och försämra möjligheterna att upprätthålla en god hälso- och sjukvård för lantbrukets djur, och därigenom försvåra återuppbyggnaden av Sveriges civila försvar. Det ansågs även vara oförenligt med Sveriges livsmedelsstrategi, som ska skapa bättre förutsättningar för livsmedelsproducenterna och minska matsvinnet. Även regeringen ansåg att den föreslagna modellen kunde bli svår att förena med kraven i djurskydds- och smittskyddslagstiftningen samt Sveriges livsmedelsstrategi och uppbyggnaden av civilt försvar.¹⁴⁵

De förslag som denna utredning lämnar behöver utformas på ett sådant sätt att kraven i djurskydds- och smittskyddslagstiftningen upprätthålls. Detta innebär bland annat att djursjukvården under jourtid bör ha tillräcklig kapacitet för att upprätthålla djurskyddslagens krav på att ett djur som är skadat eller sjukt snarast ska ges nödvändig vård eller avlivas och på att djur, som på annat sätt genom sitt beteende visar tecken på ohälsa, ska ges vård snarast eller snarast bli föremål för andra lämpliga åtgärder. Förslagen bör heller inte motverka målen i Sveriges livsmedelsstrategi eller uppbyggnaden av det civila försvaret.

¹⁴⁵ Prop. 2024/25:57 s. 66.

6.2.4 Krav avseende återhämtning och veterinärers arbetsmiljö

Utredningens bedömning: En fungerande beredskap förutsätter att veterinärer som arbetar utanför normal arbetstid får tillfälle till återhämtning och att arbetstids- och arbetsmiljölagstiftningen respekteras.

Skälen för bedömningen

För att få ett långsiktigt hållbart system med en fungerande beredskap behöver de som arbetar med beredskapen rätt förutsättningar. Av såväl de möten som utredningen haft med olika intressenter, tidigare rapporter och den enkätundersökning som utredningen genomfört framgår att tillräcklig återhämtning är en av de viktigaste förutsättningarna för att veterinärer ska vara beredda att stå i beredskap och att arbeta på annan tid än normal arbetstid. Tillräcklig återhämtning är också en nödvändighet för ett långsiktigt hållbart arbetsliv. Ett förslag till åtgärder för att säkerställa en fungerande beredskap för djursjukvård under jourtid behöver således beakta att de som har beredskap får tillräcklig återhämtning. Det är vidare en självklarhet att förslagen måste respektera arbetstids- och arbetsmiljölagstiftningen.

6.2.5 Rättsliga förutsättningar för att införa en skyldighet för veterinärer att hålla beredskap för djursjukvård under jourtid

Utredningens bedömning: Tillgången till djursjukvård är ett angeläget allmänt intresse. En begränsning av de grundlags-skyddade rörelse-, närings- och yrkesfriheterna skulle också tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle.

Det är möjligt att under vissa förutsättningar införa en skyldighet för privata veterinärer att hålla beredskap för djursjukvård under jourtid.

För att en sådan skyldighet ska kunna införas krävs att

- skyldigheten regleras i lag,
- skyldigheten utformas på ett sätt som är proportionerligt, och att
- skyldigheten regleras på ett sätt som är förenligt med likhetsprincipen.

Skälen för bedömningen

En skyldighet för privata veterinärer att hålla beredskap för djursjukvård under jourtid innebär en inskränkning i de grundlagsskyddade rättigheterna när det gäller rörelsefrihet samt närings- och yrkesfrihet. En sådan skyldighet riskerar också att komma i konflikt med bestämmelserna i Europakonventionen när det gäller förbudet mot tvångsarbete och egendomsskyddet. I avsnitt 4.3 finns en redogörelse för vad som krävs för att inskränkningar i de grundlagsskyddade rättigheterna när det gäller rörelsefrihet samt närings- och yrkesfrihet ska vara förenliga med regeringsformen. Där finns också en översiktlig redogörelse för vad som krävs för att inskränkningar ska kunna göras utan att dessa kommer i strid med Europakonventionen.

Den grundlagsskyddade rörelsefriheten får begränsas genom lag (2 kap. 20 § första stycket 3 regeringsformen). Av 8 kap. 2 § 2 regeringsformen framgår dessutom att forskrifter som gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden ska meddelas genom lag. En förutsättning är således att en skyldighet för privata veterinärer att hålla beredskap för djursjukvård under jourtid regleras i lag.

En förutsättning för att rörelsefriheten enligt regeringsformen ska kunna inskränkas är vidare att begränsningen tillgodoser ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. För att närings- och yrkesfriheten enligt regeringsformen ska kunna begränsas krävs att begränsningen görs för att skydda angelägna allmänna intressen.

I djurskyddslagen finns bestämmelser som ska främja ett gott djurskydd, god djurvälstånd och respekt för djur. Av 4 kap. 1 § djurskyddslagen framgår bland annat att ett djur som är skadat eller sjukt

snarast ska ges nödvändig vård eller avlivas. Om ett djur på annat sätt genom sitt beteende visar tecken på ohälsa, ska vård snarast ges eller andra lämpliga åtgärder snarast vidtas. Det finns även ett etiskt ansvar för att förhindra onödigt lidande hos djur och tillgång till vård är en förutsättning för att upprätthålla djurskyddet.

Att det finns tillgång till djursjukvård är dessutom viktigt för att smittskyddsberedskapen ska kunna upprätthållas och för upprätthållandet av livsmedelssäkerheten. Tillgången till djursjukvård kan även ha betydelse för livsmedelsberedskapen. Att inte behandla djur som är sjuka kan dessutom få negativa ekonomiska eller andra konsekvenser för den enskilde djurägaren. För boende i glesbygd kan veterinärtillgång utgöra en fråga om samhällsservice för likvärdig tillgång och möjlighet att leva i alla delar av Sverige.

Utredningen gör bedömningen att tillgång till djursjukvård därmed av flera skäl är ett angeläget allmänt intresse och att en begränsning av de grundlagsskyddade rättigheterna skulle kunna tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle.

En skyldighet att hålla beredskap måste dock utformas på ett sätt som är proportionerligt. Med detta menas att skyldigheten måste vara proportionerlig i förhållande till det syfte som ska uppnås. Skyldigheten ska vara lämplig för att uppnå ändamålet och nödvändig på så sätt att det inte ska finnas andra mindre ingripande alternativ för att uppnå samma syfte. Därutöver ska den vara avvägd så att skyldigheten inte innebär en oproportionerlig belastning för dem som omfattas av skyldigheten i förhållande till det allmännas intresse.

För att en skyldighet för privata veterinärer att hålla beredskap för djursjukvård under jourtid ska vara förenlig med närings- och yrkesfriheten i 2 kap. 17 § regeringsformen krävs dessutom att reglerna är generella på så sätt att alla ska ha möjlighet att konkurrera på lika villkor, under förutsättning att de i övrigt uppfyller de krav som ställs upp för den aktuella näringsgrenen. För att en skyldighet ska kunna införas krävs således att det regelverk som föreslås förhindrar att en enskild gynnas ekonomiskt på någon annans bekostnad. För att privata veterinärer ska kunna tvingas att arbeta jour/beredskap krävs således att lika fall behandlas lika ur ekonomisk synpunkt.

Utredningen återkommer i avsnitt 7.4 till frågorna om det skulle vara proportionerligt att införa en skyldighet för kliniskt verksamma veterinärer att delta i jourarbete och om det skulle vara förenligt med likhetsprincipen.

6.2.6 Rättsliga förutsättningar för att införa ersättning för privata aktörers deltagande i beredskap för djursjukvård under jourtid

Utredningens bedömning: Det är möjligt att införa ersättning till veterinärer som deltar i beredskap för djursjukvård under jourtid. Ersättningen bör i så fall ges på ett sätt som är förenligt med kommissionens SGEI-beslut eller de minimis-förordningar.

Beroende på hur ett bidrag utformas kan även bestämmelserna i lagen om offentlig upphandling behöva iakttas.

Skälen för bedömningen

Utredningen ska enligt sina direktiv analysera behovet av och förutsättningarna för att ge ersättning i form av beredskapsbidrag eller liknande ersättning för privata aktörers deltagande i beredskap för djursjukvård under jourtid. Innan behovet av ersättning närmare analyseras finns det skäl att rättsligt analysera möjligheterna till beredskapsbidrag eller annan liknande ersättning.

EU:s regler om statligt stöd

Veterinär verksamhet är sådan ekonomisk verksamhet som normalt sett omfattas av EU:s statsstödsregler. En beskrivning av dessa regler finns i avsnitt 4.4. Ekonomisk ersättning till veterinär verksamhet för upprätthållande av beredskap som utgår av allmänna medel ska därmed som huvudregel anmälas till och godkännas av kommissionen innan det betalas ut.

Även om veterinär verksamhet riktar sig också mot lantbrukets djur är den veterinära verksamheten inte en del av den primära jordbruksproduktionen och det finns inga bestämmelser i de riktlinjer eller gruppundantagsförordningar som det redogjorts för i

avsnitt 4.4. som särskilt avser stöd till veterinärer. Som framgår av avsnitt 6.2.5. är tillgången till djursjukvård ett angeläget allmänt intresse. Syftet med en ersättning för att hålla beredskap skulle vidare i huvudsak vara att upprätthålla den veterinära beredskapen under tider då veterinärföretagen med beaktande av sitt eget kommersiella intresse inte självmant åtar sig uppdrag. Att upprätthålla beredskap har dessutom tidigare bedömts vara en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Det ligger därmed närmast till hands att undersöka om det är möjligt att utge ersättning till veterinärer som står i beredskap med stöd av regelverket om statligt stöd till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

Ett stöd som uppfyller Altmark-kriterierna är inte att betrakta som statligt stöd eftersom ett sådant stöd inte anses medföra några fördelar för tjänsteleverantören. Av kommissionens meddelande om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse¹⁴⁶ framgår att det ställs höga krav för att Altmark-kriterierna ska anses vara uppfyllda, bland annat när det gäller hur de företag som anförtros att tillhandahålla en allmännyttig tjänst utses och framför allt när det gäller hur ersättningen bestäms. Utredningen konstaterar att ett ersättningssystem som uppfyller samtliga fyra Altmark-kriterier är svårt att utforma och administrera. Det skulle dessutom kunna leda till att olika vårdgivare måste tillerkännas olika belopp i ersättning beroende på det enskilda företags kostnader och intäkter i samband med utförandet av tjänsten. Det framstår därmed inte som ett alternativ att utforma en ersättning till privata aktörer som står i beredskap för djursjukvård under jourtid på ett sätt som uppfyller Altmark-kriterierna.

Ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse kan bedömas vara förenliga med EUF-fördragets bestämmelser om statligt stöd även när Altmark-kriterierna inte är uppfyllda. När det gäller högre ersättningar är alternativet att utforma ersättningen antingen på ett sätt som uppfyller kraven som ställs i kommissionens SGEI-beslut¹⁴⁷ eller att anmäla stödordningen till kommissionen för

¹⁴⁶ Meddelande från kommissionen om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (2012/C 8/02), EUT C 8, 11.1.2012, s. 4.

¹⁴⁷ Kommissionens beslut av den 20 december 2011 om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (2012/21/EU), EUT L 7, 11.1.2012, s. 3.

granskning. Med hänsyn till de stödnivåer som är aktuella för utredningens förslag skulle ersättning i första hand kunna utgå med stöd av SGEI-beslutet.

Den statliga finansiering som idag utgår för veterinär service är utformad på ett sätt som är avsedd att uppfylla kommissionens SGEI-beslut. Även vid en utformning av beredskapsersättning enligt SGEI-beslutet skulle det bland annat krävas att ersättningen för det enskilda företaget inte överstiger vad som krävs för att täcka nettokostnaden för att fullgöra skyldigheterna i samband med tillhandahållandet av allmännyttiga tjänster, inklusive en rimlig vinst och att det kontrolleras att överkompensation inte sker. Eftersom stöd till privata verksamheter skulle utgå med förhållandevis små belopp skulle det även kunna övervägas att utforma ersättningen på ett sätt som uppfyller kommissionens de minimis-förordning avseende tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.¹⁴⁸ Det totala stöd som beviljas får då inte överstiga 750 000 euro per företag under en treårsperiod. Den förordningen innehåller dock regler om kumulering av stöd som medför att det inte är möjligt att utge stöd enligt den förordningen för samma tjänst som ersätts enligt SGEI-beslutet, Altmark-kriterierna eller efter godkännande av kommissionen. Utredningen återkommer i avsnitt 7.5.4 till möjligheterna att samtidigt utge stöd enligt SGEI-beslutet och kommissionens de minimis-förordning avseende tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

För att regelverket om statligt stöd till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse ska vara tillämpligt krävs att det är fråga om tjänster som inte redan tillhandahålls av företag som bedriver verksamhet på normala marknadsvillkor eller som kan tillhandahållas på ett tillfredsställande sätt och i allmänhetens intresse på villkor som staten fastställer.¹⁴⁹ Vad gäller frågan huruvida en tjänst kan tillhandahållas av marknaden, är kommissionens bedömning visserligen begränsad till en kontroll av om medlemsstaten gjort ett uppenbart fel.¹⁵⁰ I så kallade vita områden, där beredskapen bedömts fungera utan statlig ersättning kan beredskapsersättning sannolikt

¹⁴⁸ Kommissionens förordning (EU) 2023/2832 av den 13 december 2023 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

¹⁴⁹ Se punkt 48 i kommissionens meddelande om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

¹⁵⁰ Ibid.

inte lämnas med stöd av regelverket om tjänster i allmänhetens ekonomiska intresse. Hur dessa områden framöver kommer att bedömas är visserligen beroende av de marknadsanalyser som Jordbruksverket fått i uppdrag att genomföra och bedömningen av vad som är ett så kallat vitt område kan komma att ändras. Oavsett om beredskap i ett område upprätthålls av marknaden är det dock möjligt att utge beredskapsersättning med tillämpning av kommissionens allmänna de minimis-förordning.¹⁵¹ Det totala stöd som beviljas får då inte överstiga 300 000 euro per företag under en treårsperiod.

Sammantaget bedömer utredningen således att det ur statsstöds-synpunkt är möjligt att införa ersättning till veterinärer som deltar i beredskap för djursjukvård under jourtid och att ersättningen bör ges på ett sätt som är förenligt med kommissionens SGEI-beslut eller de minimis-förordningar.

Upphandlingsregler

Att en åtgärd är förenlig med EU:s statsstödsregler påverkar inte att även regelverket om offentlig upphandling kan vara tillämpligt.¹⁵² Som framgår av avsnitt 4.5.1 är lagen om offentlig upphandling tillämplig vid anskaffning av tjänster genom tilldelning av kontrakt. Tjänster som tillhandahålls av den upphandlande myndigheten själv omfattas dock inte av lagen om offentlig upphandling. En ren finansiering av en verksamhet utan motprestation till den upphandlande myndigheten omfattas inte heller av upphandlingsskyldighet. Om det däremot sker betalning som ersättning för en motprestation gäller upphandlingsskyldigheten.¹⁵³ Som framgår av avsnitt 4.5.1 är gränsen mellan vad som är bidrag och vad som ska upphandlas glidande. För att det ska vara fråga om ett bidrag ska det dock vid en

¹⁵¹ Kommissionens förordning (EU) 2023/2831 av den 13 december 2023 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse.

¹⁵² Se till exempel skäl 29 i kommissionens SGEI-beslut och punkt 188 i Arbetsdokument från Kommissionens avdelningar, Vägledning om hur Europeiska unionens bestämmelser om statligt stöd, offentlig upphandling och den inre marknaden ska tillämpas på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, särskilt sociala tjänster av allmänt intresse, Bruxelles 29.4.2013 SWD(2013) 53 final/2, s. 87.

¹⁵³ Rosén Andersson m.fl., Lagen om offentlig upphandling, en kommentar, Juno utgåva 3, kommentaren till 1 kap. 2 §.

samlad bedömning framgå att det inte handlar om ersättning för ett specifikt definierat uppdrag.¹⁵⁴

Om en beredskapsersättning skulle utgå som ett bidrag utan närmare krav på tjänsten eller tjänsteutövaren och kunna ges till alla som uppfyller villkoren för att beviljas bidrag är upphandlingsreglerna således inte tillämpliga.

6.3 Alternativ när det gäller ansvaret för att säkerställa en fungerande beredskap för djursjukvård under jourtid

6.3.1 Distriktsveterinärerna får ansvaret för beredskapen

Utredningens bedömning: Att ge Distriktsveterinärerna ett ansvar för beredskapen i hela landet skulle inte vara förenligt med statsstödsreglerna. Det skulle även riskera att påverka konkurrensen och privata aktörers deltagande i beredskapen negativt. Distriktsveterinärerna bör inte ges ett ansvar för djursjukvård under beredskapstid i områden där det inte krävs för att säkerställa tillgången till veterinärer för veterinär verksamhet.

Det är inte troligt att ett utökat uppdrag till Distriktsveterinärerna att samverka med privata aktörer skulle leda till en fungerande beredskap för djursjukvård under jourtid i hela landet.

Skälen för bedömningen

Ett alternativ för att säkerställa en fungerande beredskap för djursjukvård under jourtid är att Distriktsveterinärerna ges ett utökat uppdrag. Jordbruksverket har gjort ett inspel till utredningen och där föreslagit att Distriktsveterinärerna ska ges ett utökat uppdrag. Utredningen redogör i detta avsnitt först för Jordbruksverkets inspel. Därefter värderas för- och nackdelarna med att ge Distriktsveterinärerna ett utökat uppdrag. Det redogörs även för

¹⁵⁴ Se SOU 2013:12, Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling, s. 506 ff.

utredningens bedömning av om Distriktsveterinärerna bör ges ett sådant utökat uppdrag.

Jordbruksverkets inspel till utredningen

Ett ansvar för Distriktsveterinärerna för djursjukvården i hela landet

Jordbruksverket har i sitt inspel till utredningen föreslagit att Distriktsveterinärerna ska få ansvar för att säkerställa den veterinära servicen i hela landet, dygnet runt, på primärvårdsnivå. Enligt Jordbruksverket är ett av syftena med förslaget att öka samarbetet mellan Distriktsveterinärerna och privata aktörer. Förslaget innebär att Distriktsveterinärerna och inte Jordbruksverkets djuravdelning skulle vara den samordnande aktören som ska upprätthålla dialog med enskilda privata aktörer, vilket enligt Jordbruksverket skulle leda till en tydligare ansvarsfördelning och en mer rationell och samordnad hantering av samverkansfrågor. För att säkerställa opartiskhet anser Jordbruksverket dock fortsatt att det ska vara en enhet som är organisatoriskt åtskild från Distriktsveterinärerna som granskar och följer upp måluppfyllelsen enligt verkets instruktion.

Enligt förslaget ges Distriktsveterinärerna ett samlat nationellt ansvar för veterinär service på primärvårdsnivå. I denna roll ska Distriktsveterinärerna inte bara leverera djursjukvård i egen regi, utan också aktivt samverka med privata veterinärer. I stället för att förutsätta att privata aktörer tar över hela beredskapsområden på egen hand – något som tidigare visat sig vara svårgenomförbart – innebär förslaget att enskilda veterinärer eller mindre kliniker ska kunna bidra i specifika delar, till exempel genom att ta ansvar för beredskapen vissa nätter eller helger. Distriktsveterinärerna ska således ansvara för att erbjuda och ge förutsättningar för privata aktörer att delta i den veterinära beredskapen och privata aktörer ska få fastställd ersättning för detta. Minimikriterier som måste uppfyllas för att kunna ta del av ersättningen måste också utformas, något som kan antas i samråd med privata veterinärer och kan fastställas i särskilt beslut av Jordbruksverket.

Samarbeten mellan Distriktsveterinärerna och privata veterinärer finns redan i viss utsträckning och bygger på avtal där Distriktsveterinärerna i vissa områden låter privata aktörer bemanna delar av

beredskapen. Jordbruksverket menar att ett huvudansvar för Distriktsveterinärerna i hela landet skulle göra det möjligt att skapa mer enhetliga strukturer för samarbete och ge privata veterinärer tydligare incitament och stöd för att delta. Jordbruksverket bedömer att förslaget har potential att skapa ett mer resilient och tillgängligt veterinärsystem, med bättre möjlighet att mobilisera resurser vid behov och större förutsättningar för samverkan mellan statliga och privata aktörer inom djurens hälso- och sjukvård.

Nationell beredskapstelefon som samordningsverktyg

En central komponent i förslaget är utvecklingen av en nationell beredskapstelefon för akuta djursjukdomsfall under jourtid. Tanken är att denna tjänst, som vidareutvecklar Distriktsveterinärernas nuvarande 9900-nummer, ska samordnas statligt i Distriktsveterinärernas regi och fungera som en kanal där både statliga och privata aktörer integreras. Genom denna telefonlinje ska det bli möjligt att effektivt förmedla kontakt till tillgängliga jourveterinärer, oavsett driftsform.

Enligt förslaget ska Distriktsveterinärerna få särskild finansiering för beredskapstelefonen, som inte belastar anslagsposten 1:4 (Bidrag till veterinär fältverksamhet). Det behöver dock enligt Jordbruksverket utredas närmare hur denna del av förslaget förhåller sig till statsstödsreglerna.

Särskild finansiering för smittskyddsuppdraget

Eftersom den nuvarande statsstödsstrukturen enligt Jordbruksverket inte medger ytterligare höjning av det befintliga anslaget för veterinär fältverksamhet och då det krävs ökade ekonomiska resurser för att möjliggöra för privata veterinärer att ta ett större ansvar i beredskapsarbetet bygger Jordbruksverkets inspel på att beredskapen för smittsamma djursjukdomar finansieras i särskild ordning.

Jordbruksverket betonar även vikten av att det operativa ansvaret för att hantera utbrott av smittsamma djursjukdomar fortsatt ska ligga hos staten, genom statligt anställda veterinärer. Denna del av verksamheten – som kräver överkapacitet, utbildning och snabb

mobilisering – bedöms vara för viktig för att låta bero av samma medel som finansierar ordinär djursjukvård. En ordning där smittskyddet finansieras till exempel genom förvaltningsanslaget skulle enligt verket långsiktig säkerställa goda förutsättningar för väl utbildad och övad personal samt viss överkapacitet i den veterinära fältorganisationen. Det skulle också säkerställa möjligheten att sluta avtal med privata veterinärer när smittskyddsarbetet behöver förstärkas utan att det påverkar uppdraget att säkerställa djurhälso- och djursjukvård i sådana områden av landet där det bedöms att tillfredsställande veterinär service inte skulle kunna bedrivas på marknadsmässiga grunder och utan att det påverkar ersättningen till avlägset belägen djurhållning.

Jordbruksverket anser vidare att det behöver utredas om bekämpning av smittutbrott kan anses vara en så kallad icke-ekonomisk tjänst av allmänt intresse (NESGI) som inte omfattas av EU-fördragets bestämmelser om statsstöd eller om Altmark-kriterierna är uppfyllda.

För- och nackdelar med ett utökat ansvar för Distriktsveterinärerna och utredningens slutsatser

Ett ansvar för Distriktsveterinärerna för djursjukvården i hela landet

Distriktsveterinärerna har idag beredskap dygnet runt. Förutsatt att Distriktsveterinärerna får ökade resurser och kan rekrytera personal eller samarbeta i högre grad med privata aktörer skulle ett utökat ansvar för Distriktsveterinärerna kunna medverka till att tillgången till djursjukvård under beredskapstid säkerställs och bland annat kraven i djurskydds- och smittskyddslagstiftningen upprätthålls. Tillgången till djursjukvård skulle också säkerställas långsiktigt och Jordbruksverket skulle inte ständigt behöva bevaka förändringar när det gäller tillgången till veterinär service eller göra justeringar när det gäller Distriktsveterinärernas uppdrag. Som Jordbruksverket angett i sitt inspel till utredningen skulle Distriktsveterinärerna dessutom kunna få i uppdrag att i högre utsträckning involvera privata aktörer i beredskapsarbetet, vilket utredningen återkommer till under nästa rubrik.

För att Distriktsveterinärernas verksamhet med beredskap ska kunna finansieras på ett sätt som är förenligt med EU:s statsstödsregler om tjänster i allmänhetens ekonomiska intresse krävs dock att det är fråga om sådana allmännyttiga tjänster som inte redan tillhandahålls av företag som bedriver verksamhet på normala marknadsvillkor eller som kan tillhandahållas på ett tillfredsställande sätt och i allmänhetens intresse på villkor som staten fastställer. I så kallade vita områden är det således inte möjligt att utge stöd till Distriktsveterinärerna med stöd av kommissionens SGEI-beslut för att upprätthålla beredskap och det framstår heller inte som sannolikt att kommissionen skulle godkänna ett sådant stöd efter notifiering. Med hänsyn till att Distriktsveterinärerna är att anse som ett enda företag i den bemärkelse som avses i kommissionens allmänna de minimis-förordning och de beloppsbegränsningar som finns i den förordningen är det stöd som skulle kunna utges till Distriktsveterinärerna enligt den förordningen heller inte tillräckligt.

Ett utökat uppdrag för Distriktsveterinärerna att ansvara för primärvården för djur i hela landet skulle också kunna innebära att konkurrensen i de områden där marknaden fungerar tillfredsställande störs. Som bland annat framgår av betänkandet *Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet* och som utredningen redogjort för i avsnitt 4.5.2 kan nämligen redan det förhållandet att en säljverksamhet bedrivs av staten innebära att privata aktörer inte får samma möjligheter att bedriva och utveckla sin säljverksamhet som de skulle ha haft om deras offentligt ägda konkurrent agerade utifrån privata företags förutsättningar. Ett utökat ansvar för Distriktsveterinärerna riskerar således att påverka konkurrensen negativt och medföra att privata företag i än högre grad avstår från att bedriva jourverksamhet.

Ett utökat ansvar för Distriktsveterinärerna i andra områden än där de redan är etablerade skulle dessutom medföra att det statliga åtagandet ökar, vilket inte kan anses vara i linje med direktiven för denna utredning. Sammantaget bedömer utredningen således att Distriktsveterinärerna inte bör ges ett utökat uppdrag att säkerställa den veterinära servicen i andra områden än där det krävs för att säkerställa tillgången till veterinärer för veterinär verksamhet.

Avtal mellan Distriktsveterinärerna och privata aktörer

Frågan är då om samarbetet mellan Distriktsveterinärerna och privata aktörer kan öka på annat sätt än genom att Distriktsveterinärerna tar ansvar för primärvården för djur i hela landet och om en fungerande beredskap för djursjukvård under jourtid därigenom kan säkerställas. Ett sätt att öka privata veterinärers engagemang i beredskapen för djursjukvård under jourtid är att uppmuntra privata veterinärer att ingå i den beredskap som Distriktsveterinärerna bedriver. Som framgår ovan av avsnitt 3.5.3 och av Jordbruksverkets inspel till utredningen förekommer det redan att Distriktsveterinärerna sluter avtal med privata aktörer för att komplettera Distriktsveterinärernas beredskap för djursjukvård under jourtid. Genom sådana avtal kan enskilda veterinärer mot ersättning bidra till beredskapen utifrån sina egna förutsättningar. I dagsläget sluts dessa avtal utifrån Distriktsveterinärernas behov i områden som Distriktsveterinärerna har ansvar för.

Att Distriktsveterinärerna ges i uppdrag att i högre utsträckning samverka med privata aktörer skulle möjligen kunna lösa de bemanningsproblem som finns i vissa delar av Distriktsveterinärorganisationen. Vid de kontakter som utredningen haft med enskilda veterinärer och privata arbetsgivare har det dock kommit fram att många privata veterinärföretag upplever Distriktsveterinärerna som en konkurrent. Det har också kommit fram att Distriktsveterinärerna i viss mån upplever privata veterinärföretag som konkurrenter, som man av konkurrensskäl inte vill dela information bland annat om sitt kundunderlag eller vissa affärsmetoder med. Distriktsveterinärerna förutsätter dessutom idag att dess samarbetspartners kan hantera normalt förekommande situationer under beredskapstid för samtliga djurslag, vilket många veterinärer bedömer att de inte har tillräcklig kompetens för. Det finns därmed skäl att befara att samarbeten mellan Distriktsveterinärerna och privata aktörer inte kommer att komma till stånd i den omfattning som är önskvärd om Distriktsveterinärorganisationen blir ansvarig för samordningen. Distriktsveterinärerna är vidare att anse som en upphandlande myndighet enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling och skulle behöva tillämpa upphandlingsregelverket för att kunna sluta avtal om tjänster med privata aktörer. Ett uppdrag för Distriktsveterinärerna att samordna privata aktörers

jourverksamhet skulle således innebära ökade administrativa uppgifter och kostnader för organisationen.

Att ge Distriktsveterinärerna ett utökat uppdrag att ingå avtal med privata aktörer avseende beredskapen riskerar därmed att inte nå syftet en fungerande djursjukvård i hela landet under beredskapstid.

Distriktsveterinärernas jourtelefon

Distriktsveterinärerna har en jourtelefon som är centralt bemannad (9900).¹⁵⁵ Redan i dag är de privata veterinärer som Distriktsveterinärerna slutit avtal med uppkopplade mot telefonen under tiden som de är ansvariga för beredskapen enligt avtalen.

Enligt Jordbruksverkets inspel till utredningen bör Distriktsveterinärerna få i uppdrag att ansvara för att tillhandahålla en nationell beredskapstelefon som ett led i att få fler privata veterinärer att ta del i ansvaret för veterinär beredskap och få särskild finansiering för detta.

En lösning där Distriktsveterinärerna får ett nationellt ansvar för en utbyggd jourtelefon som även inkluderar privata aktörer har flera fördelar. Det skulle innebära att man kan arbeta vidare på ett redan framtaget och upparbetat system. Eftersom Distriktsveterinärerna redan organiserat en beredskapstelefon ligger det också nära till hands att Distriktsveterinärerna får ansvar för en nationell beredskapstelefon om en sådan införs. Även andra aktörer erbjuder dock idag rådgivning per telefon eller videosamtal. Sådan rådgivning lämnas exempelvis av flera försäkringsbolag för bolagens kunder. Det är också möjligt både för djurägare och veterinärer att ringa vissa privata aktörer som bedriver jourverksamhet.

Som utredningen konstaterat under föregående rubrik upplever många privata veterinärföretag Distriktsveterinärerna som en konkurrent och det är oklart vilket intresse det finns från privata aktörer att ansluta sig till en beredskapstelefon som drivs av Distriktsveterinärerna. Om en anslutning till beredskapstelefonen skulle innefatta ersättning skulle intresset dock sannolikt öka. För att det ska kunna vara aktuellt för flertalet privata veterinärer att ansluta sig skulle beredskapstjänstgöringen dock behöva inskränkas till de

¹⁵⁵ Se närmare om jourtelefonen i avsnitt 3.5.2.

djurslag som den privata aktören normalt arbetar med. För att ta vara på veterinärresurserna på ett bra sätt och för att mindre privata aktörer ska kunna delta skulle sannolikt även någon form av schemaläggning av beredskapen behövas. Distriktsveterinärerna framstår dock inte som den aktör som är bäst lämpad att schemalägga privata veterinärers beredskap så länge Distriktsveterinärerna även bedriver konkurrensutsatt verksamhet på den marknad där de privata aktörerna verkar. Sammantaget bedömer utredningen att det kan finnas skäl att införa en nationell beredskapstelefon, vilket utredningen återkommer till i avsnitt 6.4.4 och 7.6. En sådan bör dock inte bedrivas i Distriktsveterinärernas regi.

6.3.2 Privata veterinärer får ansvar för beredskapen

Utredningens bedömning: En modell där privata veterinärer helt får ansvaret för att det finns tillgång till veterinärer under jourtid skulle inte säkerställa en fungerande beredskap för djursjukvård under jourtid i hela landet och bör inte införas.

En skyldighet för privata aktörer att hålla beredskap skulle kunna säkerställa en fungerande beredskap för djursjukvård under jourtid i hela landet om den kombineras med ett ansvar för en offentlig aktör i områden där det inte finns tillräckligt många privata veterinärer.

Skälen för bedömningen

Utredningen har i avsnitt 6.2.2 gjort bedömningen att staten även i fortsättningen bör ha det yttersta ansvaret för att det finns tillgång till veterinär service under beredskapstid. Frågan är om staten skulle kunna organisera detta ansvar på ett sätt som tvingar privata aktörer att ta det faktiska ansvaret och som gör att det inte längre finns behov av en organisation som Distriktsveterinärerna, eller minskar behovet av en sådan organisation, för att säkerställa tillgången till djursjukvård under beredskapstid.

System som tvingar kliniskt verksamma veterinärer att hålla beredskap finns idag i Tyskland och i Storbritannien.¹⁵⁶ Som framgår

¹⁵⁶ Se avsnitt xx 5.4 och 5.5.

av avsnitt 3.8.1 övervägdes även en skyldighet för alla veterinärer att hålla beredskap av Utredningen om en hållbar och långsiktigt fungerande hälso- och sjukvård för djur, men denna modell bedömdes bland annat inte säkerställa att alla djur får vård. En modell där privata veterinärer åläggs ett ansvar för beredskap under jourtid kan dock utformas på olika sätt.

En modell där privata aktörer helt tar ansvar för beredskapen

Det skulle kunna övervägas att införa en modell som påminner om den som finns i Storbritannien. En privat veterinär eller ett privat veterinärföretag skulle då antingen få ansvar för att själv hålla jour för sina kunders djur eller för att under jourtid hänvisa sina kunder till en annan privat aktör som håller beredskap. Företag av mindre storlek skulle då bli tvungna att ingå avtal med varandra så att jouren är täckt för de djurslag som man hanterar inom ett visst område för att kunna upprätthålla rimliga arbetstider. Sådana avtal skulle också kunna innebära att en veterinär köper jourtjänster av en annan veterinär verksamhet för att själv inte behöva arbeta under obekväm arbetstid. Ett alternativ till detta är att veterinärföretag som inte bedriver jourverksamhet får betala en avgift och därigenom köpa sig fria från jourverksamhet. För djurägare som inte är kunder hos en viss veterinär skulle det kunna inrättas en samordnande webbplats där djurägare kan se vilken veterinär som har jouröppet i området. Även en samordnad jourtelefon skulle kunna användas till detta.

Det skulle också kunna övervägas att införa ett system som påminner om det som finns i Tyskland. Där samordnas beredskapen av förbundslandets veterinärkammare och privata vårdgivare är skyldiga att stå till förfogande för beredskap i en omfattning som är beroende av företagets storlek.

Modellen skulle alltså medföra att privata aktörer tvingades att samarbeta med varandra i högre utsträckning än idag, alternativt att en myndighet lägger upp joursheman för att veterinärresurserna skulle utnyttjas på ett rationellt sätt. Med hänsyn till att privata veterinärer även konkurrerar med varandra om kundunderlaget skulle modellen behöva utformas på ett sätt som i så liten utsträckning som möjligt påverkar konkurrensen. Detta skulle exempelvis kunna göras genom att ansvaret för beredskapen begränsades till

akuta situationer. Om djurägarna listade sina djur hos en viss veterinär och det klargjordes att ansvaret för djuret efter den akuta fasen återgick till den listade veterinären skulle farhågorna för att kunder övergår till en konkurrent också minska.

Ett stort problem med att privata veterinärer helt skulle åläggas ansvar för beredskapen är att det i Sverige finns en bristande tillgång till privata veterinärer, särskilt för lantbrukets djur, i vissa delar av landet. Det finns således områden i Sverige där modellen inte skulle säkerställa att alla djur får vård inom rimlig tid och det finns områden där modellen skulle medföra att veterinärer inte får rimliga arbetsvillkor. Modellen riskerar även att lägga ett oproportionerligt stort ansvar på veterinärer i områden där veterinärtillgången är mindre och avstånden större. Risken är således att modellen medför att veterinärer lämnar yrket eller flyttar till områden där det finns fler veterinärer som kan dela på jouren. En modell där privata aktörer helt tar ansvar för beredskapen skulle därmed inte säkerställa en fungerande beredskap för djursjukvård under jourtid i hela landet.

En modell där privata aktörers ansvar för beredskapen kompletteras av en offentlig aktör

Modellen ovan skulle dock kunna kompletteras med ett statligt ansvar, eller ett ansvar av någon annan offentlig aktör, i områden där privat veterinärverksamhet inte bedrivs i tillräcklig omfattning. Den offentliga aktören kunde då få ett ansvar för att komplettera privata aktörers jourverksamhet. För att detta skulle fungera i praktiken krävs att någon får ansvaret för att tillse att det finns veterinär tillgång överallt i landet. Idag ligger det ansvaret på Jordbruksverket. I Norge och Finland har ett sådant ansvar dock lagts lokalt på kommunerna¹⁵⁷ och det skulle kunna övervägas även i Sverige att införa ett lokalt eller regionalt ansvar i kombination med en skyldighet för privata veterinärer att hålla beredskap. Utredningen återkommer till frågan om ett lokalt eller regionalt ansvar i avsnitt 6.3.4.

Även om skyldigheten för privata veterinärer att hålla beredskap i vart fall i vissa områden skulle kombineras med ett ansvar för en offentlig aktör riskerar en sådan skyldighet att vara ett ineffektivt

¹⁵⁷ Se avsnitt 5.2 och 5.3.

sätt att utnyttja veterinärresurserna. För att undvika detta skulle beredskapen behöva planeras och samordnas i varje område, vilket skulle kräva omfattande resurser. Det skulle vidare behöva införas ett system med sanktioner för den som inte utför sin skyldighet och någon behöver utöva tillsyn över att skyldigheten efterlevs.

Många av de veterinärer som svarat på utredningens enkät har uttryckt skepsis till införandet av en skyldighet att hålla beredskap särskilt om skyldigheten skulle avse alla djurslag, men även om skyldigheten endast skulle avse de djurslag som veterinären arbetar med under normal arbetstid. Ett införande av en skyldighet att hålla beredskap skulle därmed även med en modell där privata aktörers ansvar för beredskapen kompletteras av en offentlig aktör riskera att leda till att kliniskt verksamma veterinärer lämnar yrket. Utredningen återkommer i avsnitt 7.4 till frågan om en skyldighet för privata veterinärer att stå till förfogande under beredskapstid bör införas. Frågan vilket behov det finns av statlig inblandning berörs även i avsnitt 6.4.3 och 7.2.

6.3.3 Djurägare och djurhållare får ett utökat ansvar

Utredningens bedömning: Djurägare och djurhållare skulle kunna få ett utökat ansvar att ingå avtal om tillgång till veterinära tjänster under beredskapstid med veterinära företag för att säkerställa att deras djur har tillgång till sådana tjänster. En sådan modell skulle dock inte säkerställa att det finns tillgång till veterinär beredskap under jourtid i hela landet.

Skälen för bedömningen

Ytterligare ett alternativ skulle kunna vara att lägga ett utökat ansvar på djurägare och djurhållare att tillse att deras djur har tillgång till veterinär. Det är redan idag djurets ägare eller den person som på annan grund håller eller förfogar över djuret som är ansvarig för att följa bestämmelsen i djurskyddslagen om att ett djur som är skadat eller sjukt snarast ska ges nödvändig vård eller avlivas. Djurägare eller djurhållare skulle kunna få ett ansvar för att teckna avtal med ett veterinärföretag om att veterinärföretaget ska vara tillgängligt för

akut vård under beredskapstid, alternativt kunna hänvisa djurägaren till ett veterinärföretag som har öppet. En djurägare skulle också kunna åläggas att lista sitt eller sina djur hos ett veterinärföretag som har huvudansvaret för djurets vård.

En lösning där djurägare får ansvar för att ha avtal med en veterinär skulle framför allt kunna vara aktuell för djurägare som bedriver sin djurhållning som en kommersiell verksamhet, till exempel ägare av lantbruksdjur, kennelägare och ridskolor där kostnaden för veterinär är en normal del av verksamheten och där djurägare som saknar tillgång till veterinär riskerar att göra en ekonomisk förlust i sin näringsverksamhet.

Denna typ av lösning finns i viss mån redan då veterinärföretag för utredningen uppgett att man står till förfogande för sina kunders djur även under beredskapstid. För att lösningen ska kunna tillämpas generellt krävs det dock att det finns tillräckligt många veterinärer som är villiga att stå till förfogande för sina kunder under beredskapstid. Eftersom det i dagsläget inte finns det kan lösningen inte tillämpas generellt.

6.3.4 Ett lokalt eller regionalt ansvar för beredskapen

Utredningens bedömning: I stället för att Jordbruksverket och Distriktsveterinärerna har ansvar för tillgången till veterinärer för veterinär verksamhet skulle ansvaret kunna läggas på kommunerna eller regionerna. En sådan förändring skulle kräva ytterligare utredning innan förslag kan lämnas. Länsstyrelserna skulle också kunna få i uppdrag att i stället för Jordbruksverket samordna den veterinära beredskapen inom länet.

Skälen för bedömningen

Ett alternativ för att säkerställa att det finns tillgång till veterinär verksamhet under jourtid i hela landet är att ansvaret för tillgången i stället för att ligga på Jordbruksverket/Distriktsveterinärerna läggs på regionala aktörer. I både Finland och Norge är det exempelvis kommunerna som har ansvaret för att det finns tillgång till veterinär service, antingen genom att det säkerställs att det finns privata

aktörer som är tillgängliga för arbete under jourtid eller genom kommunalt anställda veterinärer. I Tyskland är det respektive förbundslands veterinärkammare som samordnar beredskapen.

En fördel med att lägga ansvaret för beredskapen på regional nivå är att regionala aktörer ofta har bättre kunskaper om situationen i det egna området och enklare att inhämta sådana kunskaper än vad en central myndighet normalt sett har. Att lägga ansvaret på en regional nivå skulle därmed kunna underlätta planeringen av beredskapen. Att lägga ansvaret för tillgången till veterinärer på en annan offentlig aktör än Jordbruksverket skulle också medföra att den konkurrens som idag i viss mån finns mellan Distriktsveterinärerna och privata aktörer inte skulle riskera att motverka privata aktörers intresse av att stå till förfogande under beredskapstid. De beloppsgränser som finns i reglerna om statligt stöd och som utredningen återkommer till i avsnitt 7.5.4. skulle vidare sannolikt gälla för varje kommun eller region för sig och statsstödsreglerna skulle därmed inte begränsa möjligheterna att utge ersättning på samma sätt som när mottagaren av ersättningen är en statlig myndighet som har ansvar för tillgången till veterinär service i hela landet.

Varken Sveriges kommuner eller regioner har idag något ansvar för veterinär verksamhet och bedriver inte heller veterinär verksamhet på motsvarande sätt som kommunerna gör i Norge eller Finland. Kommunerna och regionerna har heller inga tillsynsuppgifter inom området för veterinär verksamhet. Om kommunerna eller regionerna skulle överta ansvaret för den veterinära beredskapen skulle det medföra att åtagandet att säkerställa tillgången till veterinär verksamhet övergick på dem. Det skulle medföra en mycket stor förändring både för kommunerna eller regionerna och för den verksamhet som bedrivs av staten och Jordbruksverket genom Distriktsveterinärerna. Det skulle även påverka den nuvarande organisationen för smittskyddsberedskap och strider mot utgångspunkten att det yttersta ansvaret för att det finns tillgång till veterinär service under beredskapstid ska ligga på staten¹⁵⁸. Det krävs därmed starka skäl för att genomföra en sådan förändring. Utredningen bedömer att en sådan förändring kräver mer ingående analyser och djupare överväganden än vad denna utredning har haft resurser att göra. Om detta alternativ skulle övervägas krävs därmed ytterligare utredning. Vid en sådan utredning skulle det kunna

¹⁵⁸ Jfr avsnitt 6.2.2.

övervägas om Distriktsveterinärernas verksamhet bör regionaliseras och föras över till kommunerna eller regionerna för att utgöra ett stöd i de områden där den veterinära verksamheten inte säkerställs på ett tillräckligt sätt av privata aktörer.

Länsstyrelserna är idag tillsynsmyndigheter när det gäller vårdgivares verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård och djurhälso-personalen. Länsstyrelserna bör därmed ha en god överblick över vilka veterinärer som finns i länet och vad de arbetar med. Sedan den 1 september 2025 ska Jordbruksverket vidare föra ett register över vårdgivare inom djursjukvården. Länsstyrelserna har direktåtkomst till registret eller får ha tillgång till uppgifter i registret genom annat elektroniskt utlämnande av personuppgifter för sitt tillsynsarbete.¹⁵⁹ Bland de uppgifter som ska anmälas till Jordbruksverkets register ingår uppgifter om verksamhetens inriktning och öppettider.¹⁶⁰ Länsstyrelsen har också ansvar för djurskyddskontrollen inom länet och prövar frågor om tillstånd till viss djurhållning.¹⁶¹ Dessutom leder länsstyrelsen den civila veterinärverksamheten i länet enligt krigsveterinärförordningen (1981:648). Utredningen bedömer därmed att länsstyrelserna med hänsyn till de kunskaper som de redan har avseende den veterinära verksamheten och djurhållningen i länet skulle ha goda möjligheter att samordna den veterinära beredskapen inom länet.

Länsstyrelserna bedriver dock inte egen klinisk veterinär verksamhet. Om det skulle vara aktuellt att lägga ansvaret på länsstyrelserna skulle länsstyrelserna därmed behöva anställa kliniskt verksamma veterinärer eller upphandla veterinära tjänster, alternativt ta över delar av Distriktsveterinärernas verksamhet för att tillhandahålla veterinär service i områden där sådan service inte upprätthålls på ett tillfredsställande sätt av privata aktörer. Ett annat alternativ skulle kunna vara att länsstyrelserna får i uppdrag att samordna beredskapen bland privata veterinärer och Distriktsveterinärerna, om Distriktsveterinärerna är verksamma i länet.

¹⁵⁹ 5 kap. 9 § förordningen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård.

¹⁶⁰ 9 kap. 2 § Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2023:19) om djurhälsopersonal.

¹⁶¹ 6 kap. 4 § djurskyddslagen och 6 kap. 6 § djurskyddsförordningen.

6.3.5 Jordbruksverket får ansvar för planering av beredskap

Utredningens bedömning: Jordbruksverket skulle kunna få ett utökat ansvar att samordna Distriktsveterinärernas och privatpraktiserande veterinärers deltagande i beredskapen.

Skälen för bedömningen

Ett alternativ för att säkerställa att det finns tillgång till veterinär verksamhet under jourtid i hela landet är att Jordbruksverket får ett utökat ansvar att samordna veterinärers deltagande i beredskapen. En sådan samordning skulle kunna ske genom att Jordbruksverket får ansvar för en beredskapstelefon som kan vidarebefordra samtal till de veterinärer som är i beredskap, vilket utredningen återkommer till i avsnitt 6.4.4. Den beredskapstelefon som idag bedrivs av Distriktsveterinärerna skulle då kunna överföras till en annan avdelning hos Jordbruksverket och privata veterinärer skulle kunna ansluta sig till beredskapstelefonen antingen på grund av en skyldighet att ingå i beredskap eller efter avtal med Jordbruksverket.

Från den 1 september 2025 är veterinära verksamheter skyldiga att anmäla sin verksamhet till Jordbruksverket. Jordbruksverket ska också sedan den 1 september 2025 göra marknadsanalyser avseende tillgången till veterinära tjänster och förekomsten av djur i människans vård i de olika veterinärområdena. Jordbruksverket har därmed ett underlag för i vilken omfattning olika veterinärer behöver delta i beredskapen i olika områden för att tillgången till djursjukvård ska säkerställas. Ytterligare en fördel är att Jordbruksverket redan har ansvaret för att det statliga åtagandet uppfylls och ett utökat uppdrag för Jordbruksverket skulle därmed inte medföra någon genomgripande förändring.

För att privata veterinärer ska ha incitament att delta i jourverksamhet krävs att de kan delta i jourverksamheten på lika villkor som Distriktsveterinärerna. Det måste därmed kunna garanteras att Jordbruksverket skiljer sina roller som arbetsgivare och ansvarigt för Distriktsveterinärerna från ett uppdrag att samordna veterinärers deltagande i beredskap. Det behöver också garanteras att veterinärer får likvärdig ersättning för deltagande i beredskapen, oavsett om veterinären är privatpraktiserande eller anställd av Distrikts-

veterinärerna. Det är också viktigt att beredskapspassen fördelas på ett sätt som inte förfördelar privatpraktiserande veterinärer i förhållande till Distriktsveterinärerna.

6.4 Andra åtgärder för att säkerställa en fungerande beredskap för djursjukvård under jourtid

6.4.1 Ett förtydligande av vad som förväntas av en veterinär under jourtid

Utredningens bedömning: Ett sätt att öka incitamenten för privata aktörer att delta i beredskap är att förtydliga vad som förväntas av den som deltar i beredskapen.

Skälen för bedömningen

Det har under utredningen framkommit att ett skäl till att privata veterinärer avstår från att arbeta under jourtid är att djurägare har höga förväntningar och att behandlingar som inte ger det resultat som djurägaren förväntar sig kan leda till stora konsekvenser för den enskilde veterinären, till exempel i form av anmälningar till Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård eller genom att veterinären "hängs ut" i sociala medier. En åtgärd som skulle kunna medverka till att privata veterinärer tar ett större ansvar för beredskap skulle därmed kunna vara att tydliggöra vad som kan förväntas av en veterinär under jourtid.

Förtydliganden av vad en veterinär förväntas göra under beredskapstid finns i andra länders lagstiftning. Av den nuvarande finska veterinärvårdslagen framgår exempelvis att det som kommunen är skyldig att ordna är akut veterinärhjälp, med vilket avses veterinärmedicinsk allmän undersökning eller klinisk undersökning av ett djur som insjuknat eller skadats plötsligt och allvarligt, vårdåtgärder av förstahjälpentyp och avlivning av djur på djurskyddsgrunder. I den veterinärvårdslag som träder i kraft den 1 januari 2026 har de tjänster som kan omfattas av det offentliga

ansvaret preciserats ytterligare.¹⁶² Även utredningens undersökning av tyska förhållanden visar att det i Tyskland finns begränsningar av veterinärers skyldigheter inom jour- och beredskapsarbetet då skyldigheterna omfattar första hjälpen samt vård och behandling som inte kan avvakta till följd av akut händelse eller sjukdom. I Tyskland ska hänvisning för ytterligare vård göras till djurägarens ordinarie veterinär.¹⁶³ I Storbritannien är en veterinärs skyldigheter under jourtjänstgöring begränsade till att vidta åtgärder för att tillhandahålla djur akut första hjälpen och smärtlindring dygnet runt i enlighet med veterinärens kompetens och den specifika situationen.¹⁶⁴

En svårighet med att förtydliga vad som kan förväntas av en veterinär under jourtid är att det kan vara svårt att avgränsa vilken slags åtgärder en djurägare kan förvänta sig. Utredningen har i sina kontakter med olika veterinärer och arbetsgivare för veterinärer försökt utröna om det går att specificera vilka åtgärder som är vanligt förekommande under jourtid och som det skulle kunna ställas krav på att en veterinär som arbetar jour ska kunna utföra. Av de svar som utredningen fått på den enkät som utredningen skickat ut framgår att många praktiserande veterinärer anser att det under beredskapstid ska vara fråga om akutvård som inte kan avvakta till ordinarie arbetstid med hänsyn till djurets lidande eller risk för försämring. I detta ingår avlivning, livräddande vård, stabilisering, smärtlindring och remittering. Mer konkret nämns bland annat kolikfall på häst, kalvningsförflamning, förlossningsrelaterade situationer, livmoderframfall, brutna ben, ögonskador, sårvård och infektioner. För mer avancerad vård för smådjur och häst hänvisar flera till djursjukhus. Flera betonar även att utredningar bör vänta till normal arbetstid. En del betonar att vad som är miniminivå bör bedömas per djurslag eller att vad som kan krävas är beroende av veterinärens kompetens och andra åtaganden på jourcen.

¹⁶² Se avsnitt 5.2.

¹⁶³ Se avsnitt 5.4.

¹⁶⁴ Se avsnitt 5.5.

6.4.2 Utbildningsinsatser

Utredningens bedömning: Utbildningsinsatser skulle kunna medverka till att veterinärer i högre utsträckning deltar i beredskap.

Skälen för bedömningen

Det har till utredningen framförts att många veterinärer saknar tillräckliga kunskaper om akut djursjukvård, särskilt när det gäller andra djurslag än dem man arbetar med till vardags, för att känna sig trygga med att arbeta jour. Under utredningens gång har det också framkommit att en utmaning i att få till samarbeten mellan Distriktsveterinärerna och privata aktörer består i att merparten av de privata aktörerna inte tar emot samtliga djurslag, utan endast arbetar med vissa djurslag. Uppdelningen av veterinärmarknaden på olika djurslag kan också delvis förklara varför privata aktörer inte lämnar anbud i offentliga upphandlingar avseende veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse i någon större utsträckning.

En fråga för utredningen har därför varit vilka förutsättningar som finns till att under jourtid få veterinärer som vid ordinarie arbete endast arbetar med vissa djurslag att arbeta med samtliga djurslag och vilka möjligheter som finns för att veterinärer ska känna sig tryggare att arbeta under jourtid.

Veterinärutbildningen är inriktad på samtliga djurslag och en veterinär har efter avslutad utbildning en bred kunskapsgrund och får arbeta med samtliga djurslag. Det innebär dock inte att alla veterinärer därefter kan eller vill arbeta med samtliga djurslag. Därtill kommer att många veterinärer efter avslutad utbildning under lång tid kan ha arbetat med endast ett eller några få djurslag. Det kan innebära att deras kunskaper om andra djurslag efter en längre tid blir mindre relevanta och att de inte upplever att de har tillräcklig kunskap och erfarenhet för att arbeta med andra slags djur än vad de normalt sett gör. Många kliniskt verksamma veterinärer arbetar dessutom inte med akut djursjukvård. Under jourtid är veterinären också ofta ensam, utan kollegor på plats, även om ett system med backup kan övervägas.

Utredningen har övervägt om ett införande av en möjlighet till vidareutbildning avseende vanligt förekommande situationer på jourtid kan möjliggöra att fler privata veterinärer skulle vara beredda att arbeta jourtid med flera olika djurslag eller om utbildningsinsatser skulle göra en skyldighet att arbeta med samtliga djurslag proportionerlig. En del veterinärer har i utredningens enkät uttryckt sig positiva till tanken medan andra varit mer skeptiska. Till utredningen har också framförts att mer praktik under utbildningen eller införandet av en motsvarande AT-tjänstgöring för nyutexaminerade veterinärer skulle kunna bidra till att fler veterinärer känner sig bekväma med att arbeta jour.

Utredningen konstaterar därmed att utbildningsinsatser avseende normalt förekommande akuta situationer under beredskapstid och handledning vid praktiskt arbete skulle kunna medföra att veterinärer i större utsträckning har vilja och förmåga att arbeta under jourtid och med djurslag som de normalt sett inte arbetar med. Sådan utbildning skulle kunna vara en del av veterinärutbildningen eller tillhandahållas fristående från veterinärutbildningen av SLU, Distriktsveterinärerna, Jordbruksverket eller privata aktörer. Eventuellt skulle obligatoriska kurser knutna till legitimationen kunna införas för kliniskt verksamma veterinärer. Utbildningsinsatser skulle dock medföra en kostnad både för veterinären som under utbildningen skulle kunna få en lägre arbetsinkomst och för utbildningsanordnaren. Utredningen återkommer till frågan om utbildningsinsatser i avsnitt 7.8.

6.4.3 Begränsningar i det statliga åtagandet

Utredningens bedömning: Det statliga åtagandet skulle kunna begränsas när det gäller veterinär service för sällskapsdjur samt i delar av landet för häst utan att djurskyddet kan befaras påverkas negativt i någon större omfattning. En begränsning av det statliga åtagandet medför att incitamenten för privata verksamheter att hålla beredskap för sådana djur skulle öka. En sådan begränsning skulle dock kunna påverka Distriktsveterinärernas verksamhet och beredskap för smittskydd. Det statliga åtagandet avseende veterinär service för lantbrukets djur bör inte begränsas.

Skälen för bedömningen

Det statliga åtagandet avser idag bland annat att staten har ett ansvar för att säkerställa att det finns tillgång till veterinärer för att alla djur i människans vård ska få sjukvård oavsett tidpunkt på dygnet, om det finns djurskyddsskäl. Frågan är om det statliga åtagandet kan begränsas utan att djurskyddet eftersätts och om det skulle medföra att privata aktörer tar ett större ansvar för djursjukvården under beredskapstid.

Begränsningar av det statliga åtagandet när det gäller sällskapsdjur och häst

Distriktsveterinärerna ska idag, i de veterinärområden där de är etablerade, bedriva hälso- och sjukvård för lantbrukets djur. Distriktsveterinärerna får också i dessa områden bedriva hälso- och sjukvård för hästar och sällskapsdjur på poliklinisk nivå utan möjlighet till stationärvård. Om det finns särskilda skäl får stationärvård bedrivas för hästar och sällskapsdjur. Distriktsveterinärerna bedriver i dag hälso- och sjukvård för sällskapsdjur på alla sina kliniker, medan hästar inte tas emot på alla mottagningar. Med undantag för Gotland där det finns möjlighet till viss stationärvård för smådjur bedrivs sådan stationärvård inte på någon av Distriktsveterinärernas mottagningar.

Ett alternativ skulle kunna vara att begränsa det statliga åtagandet när det tillgången till djursjukvård avseende sällskapsdjur och häst. När det gäller sällskapsdjur finns det förhållandevis goda möjligheter för djurägare att få tillgång till djursjukvård under dagtid och på ett antal ställen finns det även djursjukhus som har öppet dygnet om. Sällskapsdjur kan vidare i de allra flesta fall transporteras till veterinären vilket medför att djurägarna kan resa med sina djur till närmaste jouröppna veterinär. Om statens åtagande inte längre skulle avse sjukvård för sällskapsdjur skulle det vidare medföra en högre efterfrågan i förhållande till privata aktörer och ett incitament för aktörerna på marknaden att bedriva jourverksamhet i en högre utsträckning än idag.

När det gäller häst är tillgången till djursjukvård dagtid förhållandevis god i södra Sverige och i delar av mellersta delen av Sverige även om hästar kan behöva transporteras förhållandevis långt

för att få tillgång till vård. Med hänsyn till svårigheterna att i vissa fall transportera sjuka hästar finns det även ett behov av ambulerande vård i hela landet. Med hänsyn bland annat till att hästar ofta har ett förhållandevis högt ekonomiskt värde är det rimligt att hästägare har en kontinuerlig kontakt med sin veterinär och vet vart man kan vända sig i händelse av akuta sjukdomsfall eller skador. Om marknadskrafterna tillåts verka fullt ut på en fri marknad är det därmed sannolikt att djurägarna skulle förvänta sig och ställa krav på beredskap i fält mot de hästveterinärer och kliniker som de nyttjar för icke akut vård. Sådana krav skulle även kunna ställas exempelvis av försäkringsbolagen. Om staten inte tog ansvar för beredskapen för akut sjukvård av hästar skulle därmed sannolikt marknaden själva ta ett större ansvar och lösa tillgången till beredskap för hästar i vart fall i södra och delar av mellersta Sverige.

Det finns delar av landet där det saknas tillgång till privatpraktiserande veterinärer, i vart fall för häst, inom rimligt avstånd. Distriktsveterinärerna skulle kunna få i uppdrag att i sådana områden bedriva djursjukvård även för häst och i förekommande fall för sällskapsdjur om det bedöms att tillfredsställande veterinär service för sådana djur inte skulle kunna bedrivas på marknadsmässiga grunder. Distriktsveterinärerna skulle vidare i alla delar av landet där de är etablerade kunna erbjuda avlivningsservice även för hästar och sällskapsdjur.

Om Distriktsveterinärernas möjlighet att bedriva hälso- och sjukvård för hästar och sällskapsdjur begränsades skulle det innebära att stora delar av organisationens verksamhet skulle upphöra. Av det totala antalet förrättningar om 303 495 som Distriktsveterinärerna genomförde 2024 avsåg 165 589 smådjur och 53 329 häst, medan produktionsdjur stod för 32 979 förrättningar. Övriga 51 598 förrättningar bestod av försäljning av foder m.m., officiella uppdrag och uppdrag till djurhälsoorganisationer och andra myndigheter.¹⁶⁵ Om Distriktsveterinärerna som huvudregel inte skulle bedriva hälso- och sjukvård för hästar och sällskapsdjur skulle organisationen därmed behöva ses över i grunden. Den konkurrensutsatta verksamheten skulle minska och därmed även Distriktsveterinärernas möjligheter till intäkter. Behovet av kliniskt arbete både under dag- och under jourtid skulle också minska. Detta skulle sannolikt leda till en minskad personalstyrka, vilket skulle kunna få negativa effekter på

¹⁶⁵ Jordbruksverkets årsredovisning för 2024, s. 124.

smittskyddsarbetet. Det skulle även innebära utmaningar när det gäller att kunna ha en tillräckligt stor personalstyrka för att bedriva verksamhet dygnet runt och med rimliga avstånd vid resor i de områden där Distriktsveterinärerna skulle vara etablerade.

Det statliga åtagandet för lantbrukets djur/produktionsdjur

När det gäller lantbrukets djur sker den hälso- och sjukvård som bedrivs av privata aktörer i stora delar genom förebyggande insatser av aktörer som inte arbetar med akut djursjukvård. Behovet av klinisk veterinärvård för lantbrukets djur är förhållandevis lågt under beredskapstid.¹⁶⁶ Det har dessutom tidigare konstaterats att bristen på kliniskt verksamma veterinärer är särskilt påtaglig vad gäller lantbrukets djur.¹⁶⁷ Målsättningen om ett gott djurskydd, god djurhälsa, gott smittskydd, god folkhälsa och säkra livsmedel är vidare särskilt viktig när det gäller dessa djurslag. Det finns visserligen skäl att involvera privata aktörer i beredskapsarbetet i högre omfattning än vad som sker idag även när det gäller lantbrukets djur. Det har dock inte kommit fram något som talar för att behovet av djursjukvård helt skulle kunna tillgodoses av marknaden. Det statliga åtagandet avseende veterinär service för lantbrukets djur bör därmed inte begränsas.

6.4.4 En nationell beredskapstelefon

Utredningens bedömning: En central beredskapstelefon skulle kunna införas, genom vilken veterinärers deltagande i beredskapen samordnas och till vilken privata veterinärer och Distriktsveterinärer kan vara anslutna.

Skälen för bedömningen

Utredningen har ovan i avsnitt 6.3.1 gjort bedömningen att det kan finnas skäl att införa en central beredskapstelefon, till vilken alla

¹⁶⁶ Ibid. s. 186.

¹⁶⁷ SOU 2022:58, s. 278.

veterinärer skulle kunna ansluta sig, men att en sådan inte bör bedrivas i Distriktsveterinärernas regi.

En beredskapstelefon, eventuellt med möjlighet till videosamtal, skulle kunna bemannas av djursjukskötare, djurvårdare eller annan djurhälsopersonal som skulle kunna göra en första bedömning av om ett djur behöver akut sjukvård och i så fall vidarekoppla djurägaren till en veterinär som har beredskap inom det veterinärområde som djuret befinner sig i. De veterinärer som är i beredskap skulle därigenom belastas med samtal från djurägare och djurhållare endast i situationer då det finns ett behov av akut vård. Likt dagens 9900 skulle beredskapstelefonen också kunna användas av veterinärer för stöd under beredskapsarbetet.

Tjänsten skulle kräva samordning så att varje veterinärområde är bemannat med veterinärer i beredskap med kompetens för olika djurslag. Alternativt skulle tjänsten enbart vara öppen för veterinärer som arbetar i fält med lantbrukets djur eller häst. Tjänsten skulle således kräva att någon aktör fick ansvar för schemaläggning.

Kliniskt verksamma veterinärer skulle eventuellt kunna vara skyldiga att ingå i den beredskap som samordnas genom beredskapstelefonen och skyldigheten skulle kunna kopplas till det verksamhetsansvar som nyligen införts. En skyldighet skulle också kunna kombineras med beredskapsbidrag.

En fråga är vilken aktör som skulle vara ansvarig för beredskapstelefonen och hur beredskapstelefonen skulle finansieras. Beredskapstelefon skulle kräva ett visst antal anställda som är i tjänst under obekvämt arbetstid enligt ett rullande schema samt anställda som planerar beredskapen. När det gäller humansjukvården driver Sveriges kommuner och regioner (SKR) tillsammans med kommunerna och regionerna plattformen 1177 genom det gemensamt ägda bolaget Inera AB. Nödnumret 112 drivs av bolaget SOS Alarm AB, som till lika delar ägs av staten och SKR. Även en beredskapstelefon/plattform för djursjukvård skulle kunna bedrivas av ett offentligt ägt bolag. Ett annat alternativ är att Jordbruksverket eller någon annan statlig myndighet får ansvar för en beredskapstelefon/plattform.

6.4.5 Ersättningen för veterinärkostnader för avlägset belägen djurhållning

Utredningens bedömning: Incitamenten för privata veterinärer att delta i beredskap skulle öka om företag som anlitar privata veterinärer i högre utsträckning fick del av ersättningen för veterinärkostnader för avlägset belägen djurhållning.

Skälen för bedömningen

Idag ges stöd till företag med avlägset belägen djurhållning för veterinärs reskostnader vid vård av akut sjuka djur som uteslutande hålls för produktion av livsmedel enligt förordningen (2009:1396) om stöd till företag med avlägset belägen djurhållning. En närmare beskrivning av förordningen finns i avsnitt 4.2.5.

En begränsning som Jordbruksverket enligt information på sin hemsida ställt upp för att en privat veterinärs reskostnader ska subventioneras är att den veterinär som företaget anlitar ska bemanna ett distrikt enligt aktuell distriktsindelning (fastställd 1995) och ingå i ett jour- och beredskapssamarbete som garanterar djurägare veterinärservice dygnet runt och året runt. Därtill ska den privatpraktiserande veterinären ha en allmän praktik, det vill säga alla djurslag ska behandlas på samma sätt som krävs av distriktsveterinärer som arbetar inom samma område. Ett ytterligare villkor är att veterinären rapporterar antimikrobiella läkemedel enligt gällande föreskrifter.

De villkor som framgår av Jordbruksverkets information har inte fastställts i någon föreskrift och begränsningarna får inte stöd i förordningen om stöd till företag med avlägset belägen djurhållning. Att veterinärer är skyldiga att rapportera användningen av antimikrobiella läkemedel följer dessutom av andra föreskrifter. Eftersom stödet enbart riktar sig till veterinärkostnader avseende livsmedelsproducerande djur framstår vidare villkoret att veterinären ska kunna behandla alla djurslag som svårförståeligt. Att veterinären ska bemanna ett distrikt och ingå i ett beredskapssamarbete dygnet runt och året runt får heller inte stöd i förordningen.

De villkor som Jordbruksverket ställer upp medför att få privata veterinärer kan ta uppdrag som omfattas av stödet och att det i de

flesta fall blir billigare för djurägare att anlita Distriktsveterinärerna. Av de 10,139 miljoner kr som utgick i stöd enligt förordningen 2024 utgick 9,4 miljoner kr också till Distriktsveterinärerna.¹⁶⁸

Ett sätt att öka incitamenten för privata veterinärer att få och ta uppdrag som innefattar avlägset belägen djurhållning bland annat under obekväm arbetstid är att de villkor som Jordbruksverket ställer upp för att få del av stödet tas bort. Utredningen bedömer därmed att en förändrad tillämpning av förordningen skulle kunna medföra att privatpraktiserande veterinärer åtar sig uppdrag under beredskapstid i högre omfattning. Utredningen återkommer till detta i avsnitt 7.7.

Enligt ett beslut som publicerats på Jordbruksverkets hemsida¹⁶⁹ får privatpraktiserande veterinär som av verket har fått rätt till ersättning för förrättningar hos avlägset boende djurägare ersättning för restid som överstiger 45 minuter med 90 kronor per påbörjad period om 15 minuter. Om huvuddelen av förrättningen inklusive restid utförs på obekväm arbetstid utgår ett tillägg om 75 eller 100 procent. Vilken ersättning som utgår till Distriktsveterinärerna för motsvarande resor framgår inte. Beslutet om vilken ersättning som utgår har inte ändrats sedan 2009. För att underlätta tillgången till veterinärer för avlägset belägen djurhållning finns det därmed även skäl att se över ersättningsnivåerna, vilket utredningen också återkommer till i avsnitt 7.7.

¹⁶⁸ Jordbruksverkets årsredovisning för 2024.

¹⁶⁹ Beslut 2009-12-17, Dnr 32-205/09.

7 Närmare överväganden och förslag

7.1 Inledning

Utredningen har i kapitel 6 redogjort för några utgångspunkter och behandlat olika alternativa lösningar när det gäller att säkerställa tillgången till djursjukvård under jourtid. Med avstamp i de analyser och bedömningar som gjorts i kapitel 6 lämnar utredningen i detta kapitel förslag till förändringar som syftar till att öka privata veterinärers deltagande i beredskap under jourtid. Kapitlet inleds med förslag avseende utformningen av det statliga åtagandet för djursjukvård, särskilt under jourtid. Därefter analyseras om det bör införas en skyldighet för veterinärer att delta i beredskapen och därmed bidra till att det statliga åtagandet uppfylls eller om beredskapsersättning ska införas och hur den i så fall bör utformas och genomföras. Det redogörs även för utredningens förslag när det gäller ersättningen till avlägset belägen djurhållning och för utredningens bedömning avseende behovet av utbildningsinsatser. I slutet av kapitlet lämnas förslag avseende finansiering samt redogörs för genom vilka författningsändringar förslagen bör genomföras.

7.2 Omfattningen av det statliga åtagandet

Utredningens förslag: Det statliga åtagandet att säkerställa att det finns tillgång till veterinärer för hälso- och sjukvård för djur i människans vård ska, förutom möjlighet till avlivning av djurskyddsskäl, inte längre avse sällskapsdjur.

Det statliga åtagandet att säkerställa att det finns tillgång till veterinärer för hälso- och sjukvård för häst ska bygga på en

bedömning av behovet av veterinärer för sådan vård i varje veterinärområde.

Det statliga åtagandet avseende lantbrukets djur ska utökas genom att privata veterinärer i högre grad ska kunna få del av anslaget för veterinär fältverksamhet.

Det statliga åtagandet för djursjukvård under beredskapstid ska begränsas till akut vård som inte kan avvakta till ordinarie arbetstid med hänsyn till djurets lidande eller risk för försämring. Jordbruksverket ska få i uppdrag att utforma en vägledning om vilka åtgärder som bör omfattas av sådan akut vård.

Med beredskapstid ska avses annan tid än helgfria vardagar kl. 08.00-17.00.

Skälen för förslagen

Utredningen ska enligt sina direktiv se över omfattningen av statens åtagande när det gäller den veterinära beredskapen och överväga hur privata aktörer kan ta ett större ansvar för beredskap för djursjukvård under jourtid. I avsnitt 6.2.2. har utredningen gjort bedömningen att staten även i fortsättningen bör ha det yttersta ansvaret för att det finns tillgång till veterinär service under jourtid, men att incitamenten för privata aktörer att delta i jourverksamhet behöver öka.

Den genomgång som finns i avsnitt 3.5.3 visar att veterinärmarknaden ser olika ut beroende på vilka djurslag som privatpraktiserande veterinärer riktar sig mot. Tillgången till veterinärer varierar också över landet. Utredningen har vidare i avsnitt 6.4.3 gjort bedömningen att en begränsning av det statliga åtagandet när det gäller djursjukvård för sällskapsdjur, och i delar av landet även för häst, skulle medföra att incitamenten för privata verksamheter att hålla beredskap skulle öka utan att djurskyddet kan befaras påverkas negativt i någon större omfattning

Sällskapsdjur

Som konstaterats i avsnitt 6.4.3 finns det när det gäller sällskapsdjur förhållandevis goda möjligheter för djurägare att få tillgång till djursjukvård under dagtid och på ett antal ställen finns det även

djursjukhus som har öppet dygnet runt och kliniker med utökade öppettider. Sällskapsdjur kan vidare i de allra flesta fall transporteras till veterinären vilket medför att djurägarna kan resa med sina djur till närmaste jouröppna veterinär. Som framgår i avsnitt 3.5.5 har den som valt att försäkra sitt sällskapsdjur i många fall även möjlighet att kontakta sitt försäkringsbolag för sjukvårdsrådgivning och eventuell hänvisning till en veterinär. Utredningen föreslår i och för sig inte en skyldighet för djurägare att ingå avtal med veterinärer om att stå till förfogande för djurägarernas djur under beredskapstid (jfr avsnitt 6.3.3). Den som bedriver näringsverksamhet som omfattar sällskapsdjur, till exempel kennlar och djurhem kan dock förväntas ha en upparbetad kontakt med veterinär och kontroll över vart den kan vända sig i händelse av akuta sjukdomsfall eller skador. Detsamma gäller för verksamheter där sällskapsdjur, det vill säga i huvudsak hundar, används som tjänstedjur.

Utredningen konstaterar att det inte framkommit att den privata veterinärmarknaden när det gäller sällskapsdjur generellt sett inte skulle vara tillräckligt robust för att själv kunna hantera sjukdomsfall och andra akuta situationer hos sällskapsdjur såväl under normal arbetstid som under jourtid. En minskning av det statliga åtagandet skulle enligt utredningens bedömning i avsnitt 6.4.3 dessutom kunna medföra att incitamenten för privata vårdgivare att bedriva jourverksamhet skulle öka ytterligare. Det framstår därför inte som rimligt att staten ska subventionera djursjukvården för sällskapsdjur. Det statliga åtagandet att säkerställa att det finns tillgång till veterinärer för hälso- och sjukvård för djur i människans vård bör därmed som huvudregel inte längre avse sällskapsdjur. Som utredningen återkommer till nedan i avsnitt 7.5 medför det att beredskapsersättning inte föreslås kunna utgå till veterinärer som enbart hanterar sällskapsdjur. Utredningen återkommer i avsnitt 7.3.2 till vad förslaget innebär för Distriktsveterinärernas verksamhet.

Även om privata aktörer tar huvudansvaret för beredskapen för djursjukvård för sällskapsdjur kan det i undantagsfall förekomma akuta situationer där det saknas tillgång till veterinär med tillräcklig kompetens för att behandla akuta tillstånd hos sådana djur. För att djur i sådana situationer inte ska utsättas för onödigt lidande bör det fortfarande ingå i det statliga åtagandet att även sådana djur omfattas av möjligheten till avlivning. Alla veterinärer oavsett specialistkunskaper bör kunna utföra en sådan åtgärd.

Häst

Utredningen har i avsnitt 6.4.3 konstaterat att tillgången till privat djursjukvård för hästar under dagtid är förhållandevis god i södra Sverige och i delar av mellersta Sverige samt att den privata veterinärmarknaden sannolikt skulle kunna lösa tillgången till beredskap där även under jourtid. Det finns också områden i Sverige där tillgången till akut sjukvård under beredskapstid för häst bedömts vara tillräckligt god och där Distriktsveterinärerna idag inte är etablerade. Det finns således inte behov av statlig inblandning i djursjukvården för häst överallt i landet. Som utredningen konstaterat i avsnitt 6.4.3 är det vidare rimligt att hästägare har en kontinuerlig kontakt med sin veterinär och vet vart man kan vända sig i händelse av akuta sjukdomsfall eller skador. Detta gäller särskilt för den som i sin näringsverksamhet håller hästar.

Sedan den 1 september 2025 finns det bestämmelser om att Sverige ska vara indelat i veterinärområden. Sedan den 1 september 2025 finns det också bestämmelser om att Jordbruksverket ska göra marknadsanalyser och bedöma om det finns förutsättningar för att alla djur i människans vård ska kunna få hälso- och sjukvård inom varje veterinärområde. Utredningen bedömer att dessa analyser även bör kunna ligga till grund för en bedömning av om det finns behov av att staten tar ett ansvar för djursjukvården för häst i ett specifikt veterinärområde eller om behovet täcks på ett tillfredställande sätt av marknaden.

Det statliga åtagandet för djursjukvård för hästar kan därmed begränsas till områden där marknaden inte på ett tillfredsställande sätt tillgodoser behovet av sådan djursjukvård. För att hästar i andra områden inte ska utsättas för onödigt lidande i sådana undantagsfall då det saknas tillgång till veterinär med tillräcklig kompetens för akut hästsjukvård ska även hästar i sådana områden omfattas av möjligheten till avlivning. På samma sätt som när det gäller veterinärer som enbart hanterar sällskapsdjur medför förslaget således att beredskapsersättning inte föreslås utgå till veterinärer som enbart hanterar hästar i områden där tillgången till djursjukvård sköts på ett tillfredsställande sätt av marknaden.

Lantbrukets djur

Utredningen har i avsnitt 6.4.3 gjort bedömningen att det statliga åtagandet avseende veterinär service för lantbrukets djur som djurslag inte bör begränsas. Det finns idag områden där privata aktörer bedömts tillgodose behovet av djursjukvård under jourtid även för lantbrukets djur och där det därför inte bedömts finnas behov av statlig inblandning eller ersättning till privata aktörer för deltagande i beredskapsarbete. Dessa områden är dock förhållandevis få. Som exempel kan nämnas att det i hela Skåne län bedömts finnas behov av Distriktsveterinärernas etablering förutom i ett mindre område i mellanskåne kring Hörby. Det har också framkommit att det snabbt kan uppkomma problem när en aktör som tidigare bedömts svara för beredskapen inte längre står till förfogande för jourverksamhet avseende lantbrukets djur. Därtill har det av privata veterinärer upplevts som orättvist att de inte får del av det statliga anslaget, men Distriktsveterinärerna får det om de privata veterinärerna slutar med beredskap och Distriktsveterinärerna därför etablerar sig i området.

De marknadsanalyser som Jordbruksverket ska göra bör i och för sig bättre tydliggöra var problem riskerar att uppstå och var privata veterinärer står för tillfredställande veterinär verksamhet för lantbrukets djur. Bristen på kliniskt verksamma veterinärer är dock särskilt påtaglig vad gäller lantbrukets djur¹⁷⁰ och målsättningen om ett gott djurskydd, god djurhälsa, gott smittskydd, god folkhälsa och säkra livsmedel är särskilt viktig när det gäller dessa djurslag. För att skapa incitament för privata veterinärer som arbetar med lantbrukets djur att i högre utsträckning arbeta med beredskap finns det skäl att utöka det statliga åtagandet när det gäller lantbrukets djur. Det statliga åtagandet avseende dessa djurslag bör därmed utökas genom att privata veterinärer i högre grad får del av anslaget för veterinär fältverksamhet. Utredningen återkommer till detta i avsnitt 7.5.

Det bör förtydligas vad det statliga åtagandet avser när det gäller djursjukvård under beredskapstid

Utredningen har i avsnitt 6.4.1 gjort bedömningen att ett sätt att öka incitamenten för privata aktörer att delta i beredskap är att förtydliga

¹⁷⁰ Se SOU 2022:58, s. 278.

vad som förväntas av en veterinär under jourtid. Om statlig ersättning utgår för beredskap bör miniminivån för vad en djurägare som kontakter veterinär i beredskap kan förvänta sig vara lika oavsett om djuret får vård av en privat veterinär i beredskap eller av en veterinär som tillhör Distriktsveterinärerna. Det är dessutom inte rimligt att mer avancerad sjukvård ska täckas av det statliga åtagandet för djursjukvård under beredskapstid.

Utredningen bedömer därmed att det finns skäl att förtydliga vad det statliga åtaganden avser när det gäller djursjukvård under beredskapstid. Frågan är hur detta förtydligande ska komma till uttryck. Som utredningen redogjort för i avsnitt 6.4.1 och som även framgår i kapitel 5 har förtydliganden gjorts i andra länders lagstiftning. De veterinärer som har svarat på utredningens enkät har också klargjort i huvudsak vilka åtgärder de anser bör kunna utföras på jourtid. Både de åtgärder som avses i andra länders lagstiftningar och de som nämns av många av de veterinärer som svarat på utredningens enkät avser akut vård som inte kan avvakta till ordinarie arbetstid med hänsyn till djurets lidande eller risk för försämring. Utredningen anser att begreppet akut vård som inte kan avvakta till ordinarie arbetstid med hänsyn till djurets lidande eller risk för försämring i stort utgör en rimlig begränsning av vad det statliga åtagandet under beredskapstid bör omfatta. För att ytterligare kunna avgränsa vilka konkreta åtgärder som en djurägare kan förvänta sig krävs sakkunskap inom det veterinärmedicinska området. Vad som kan förväntas kan också förändras över tid med hänsyn till den medicinska utvecklingen. Ytterst kan begreppets omfattning komma att prövas i Ansvarsnämnden för Djurens hälso- och sjukvård och i allmän förvaltningsdomstol. För att motverka osäkerhet kring begreppets innebörd bör Jordbruksverket ges i uppdrag att ta fram en vägledning om vilka åtgärder som bör rymmas inom begreppet akut vård som inte kan avvakta till ordinarie arbetstid med hänsyn till djurets lidande eller risk för försämring.

Att det statliga åtagandet för djursjukvård under beredskapstid förtydligas medför inte att veterinärer i beredskap är förhindrade att utföra andra åtgärder under beredskapstid än dem som omfattas av det statliga åtagandet, förutsatt att veterinären har tillräcklig kompetens för uppgiften och kan utföra uppgiften utan att det inkräktar på andra åtaganden som omfattas av åtagandet att hålla beredskap.

Definition av begreppet beredskapstid

För att det ska vara tydligt när det statliga åtagandet för djursjukvård är begränsat till akut vård som inte kan avvakta till ordinarie arbetstid med hänsyn till djurets lidande eller risk för försämring behöver begreppet beredskapstid definieras.

Enligt utredningens bedömning bör sådan tid avse kvällar och nätter från kl. 17.00 till kl. 08.00 samt helger och allmänna helgdagar.

7.3 Ansvaret för det statliga åtagandet

7.3.1 Jordbruksverkets ansvar

Utredningens förslag: Ansvaret för att det statliga åtagandet uppfylls ska även i fortsättningen i sin helhet ligga på Jordbruksverket.

Skälen för förslaget

I avsnitt 6.3.4 och 6.3.5 har utredningen behandlat alternativen att Jordbruksverket respektive regionala aktörer åläggs ansvaret för beredskapen och kommit fram till att Jordbruksverket eller länsstyrelserna skulle kunna åläggas ett sådant ansvar medan ett ansvar för kommunerna eller regionerna skulle kräva ytterligare utredning.

För att lägga ansvaret på länsstyrelserna talar att länsstyrelserna i egenskap av tillsynsmyndigheter har goda kunskaper om den veterinära verksamheten och djurhållningen i respektive län. Länsstyrelserna har dessutom ansvar för att leda den civila veterinärverksamheten i länet vid förhöjd beredskap enligt krigsveterinärförordningen (1981:648) och har ett ansvar för att upprätta organisationsplaner för krigsveterinärområdena. Som framgår i avsnitt 3.8.3 är krigsveterinärförordningen föremål för översyn och det har föreslagits att länsstyrelserna ska ta fram beredskapsplaner för den veterinära verksamheten i händelse av förhöjd beredskap och då även få befogenhet att omfördela veterinärpersonal inom länet. En fördel med att lägga ansvaret på länsstyrelserna skulle också vara att de

eventuella intressekonflikter som kan finnas mellan Distriktsveterinärerna och privata aktörer vid tilldelning av beredskapsuppdrag enligt utredningens förslag i avsnitt 7.5 och 7.6 inte skulle riskera att påverkas av att Distriktsveterinärerna är en del av Jordbruksverket.

Som behandlats i avsnitt 6.3.4 förfogar länsstyrelserna inte i dagsläget över egna veterinärer som kan täcka upp när det finns behov av det. Ett ansvar för länsstyrelserna för beredskapen skulle också medföra att ansvaret för olika delar av det statliga åtagandet delas upp då det statliga åtagandet även avser smittskyddsberedskap och tillgången till hälso- och sjukvård för vissa djurslag i vissa områden under normal arbetstid. För länsstyrelserna skulle det dessutom medföra en stor förändring och kostnader som utredningen inte haft möjlighet att närmare utreda.

Jordbruksverket har idag ansvaret för att det statliga åtagandet i dess helhet uppfylls. Regeringen har också nyligen uttalat att ansvaret för tillgången till veterinärer även fortsättningsvis bör ligga på Jordbruksverket (prop. 2024/25:57, s. 64 ff). Jordbruksverket har också nyligen fått ansvaret för att dela in Sverige i veterinärområden och att göra marknadsanalyser avseende tillgången till veterinära tjänster i veterinärområdena.

Jordbruksverket kommer således framöver att ha god kunskap om var i landet det finns behov av statlig inblandning för att säkerställa att det finns tillgång till veterinärer för hälso- och sjukvård för djur i människans vård. Jordbruksverket har också sedan tidigare en organisation för upphandling av veterinär service i allmänt ekonomiskt intresse, som kan användas även vid genomförandet av utredningens förslag i avsnitt 7.3.3. och 7.5.4. Även om ett regionalt ansvar för beredskapen har många fördelar framstår det därmed som mest lämpligt att Jordbruksverket även i fortsättningen har det samlade ansvaret för det statliga åtagandet.

7.3.2 Distriktsveterinärernas verksamhet

Utredningens förslag: Jordbruksverket ska kunna ge Distriktsveterinärerna ansvaret för att upprätthålla beredskapen i sådana delar av landet där det bedöms att tillfredsställande veterinär
--

service inte skulle kunna bedrivas på marknadsmässiga grunder för de djur som omfattas av det statliga åtagandet.

Utredningens bedömning: Ramarna för Distriktsveterinärernas verksamhet bör för närvarande inte ändras. Distriktsveterinärerna bör således även i fortsättningen få bedriva hälso- och sjukvård på poliklinisk nivå för hästar och sällskapsdjur samt i undantagsfall stationärvård där de är etablerade.

Skälen för förslaget och bedömningen

Utredningen har i avsnitt 6.3.2 bedömt att en modell där privata aktörer helt tar ansvar för beredskapen inte är genomförbar. Utredningen bedömer vidare i avsnitt 7.4 att en skyldighet för privata veterinärer att hålla beredskap inte bör införas. Även om incitamenten för privata aktörer att hålla beredskap kommer att öka om utredningens förslag om beredskapsbidrag i avsnitt 7.5 genomförs kommer det fortfarande att finnas behov av en offentlig aktör som kan träda in när det inte finns tillräcklig tillgång till privata veterinärer för att säkerställa att det statliga åtagandet uppfylls.

Som framgår av avsnitt 6.2.1 är det en utgångspunkt för utredningens överväganden att den nuvarande ordningen där Jordbruksverket gett Distriktsveterinärerna det huvudsakliga ansvaret för smittskyddsberedskapen ska finnas kvar. Distriktsveterinärerna har också nyligen bedömts behöva ha viss överkapacitet bland annat för att kunna klara parallella utbrott. Distriktsveterinärerna är vidare idag etablerade på ett stort antal orter och det finns ingen annan offentlig aktör med motsvarande kapacitet. Distriktsveterinärerna är dessutom idag en del av Jordbruksverket och utredningens direktiv omfattar inte att se över huvudmannaskapet för Distriktsveterinärerna eller att se över Jordbruksverkets organisation. Jordbruksverket bör därmed även i fortsättningen kunna ge uppdrag åt Distriktsveterinärerna att upprätthålla beredskapen enligt det statliga åtagandet.

Distriktsveterinärerna får idag endast vara etablerade där det krävs för att säkerställa tillgången till veterinärer för veterinär verksamhet, det vill säga där det krävs för beredskapen för utbrott av smittsamma djursjukdomar eller för att alla djur i människans vård

ska få vård oavsett tidpunkt på dygnet om det finns djurskyddsskäl. Utredningens förslag att begränsa det statliga åtagandet avseende sällskapsdjur medför att Distriktsveterinärernas etablering inte kommer att kunna grunda sig på behovet av hälso- och sjukvård för sällskapsdjur. Distriktsveterinärernas etablering kommer således enbart att kunna grunda sig på behovet av hälso- och sjukvård för lantbrukets djur och/eller häst. Distriktsveterinärerna får dock i dag i de områden där de är etablerade bedriva hälso- och sjukvård för hästar och sällskapsdjur även om behovet av Distriktsveterinärernas etablering inte grundar sig på ett behov av veterinär verksamhet för sådana djurslag. Frågan är om Distriktsveterinärernas möjlighet att bedriva verksamhet med sådana djurslag bör begränsas när det statliga åtagandet begränsas.

Utredningen har i avsnitt 6.4.3 konstaterat att Distriktsveterinärernas verksamhet skulle behöva ses över i grunden om Distriktsveterinärerna inte längre tilläts att på marknadsmässiga grunder bedriva hälso- och sjukvård för sällskapsdjur och häst. Ett sådant förslag skulle medföra ett betydande intäktsbortfall för Distriktsveterinärerna och medföra behov av ett större statligt anslag för att upprätthålla tillgången till djursjukvård för lantbrukets djur och i vissa områden för hästar. Med hänsyn till att behovet av djursjukvård för lantbrukets djur får bedömas som relativt begränsat jämfört med behovet hos andra djurslag skulle ett sådant förslag medföra att veterinärresurserna hos Distriktsveterinärerna inte skulle utnyttjas på ett effektivt sätt. Det skulle också riskera att minska attraktiviteten hos Distriktsveterinärerna som arbetsgivare eftersom många som söker sig dit, enligt de uppgifter utredningen tagit del av, uppskattar variationen med att arbeta med samtliga djurslag. Med hänsyn till smittskyddsarbetet finns det dessutom behov för Distriktsveterinärerna att upprätthålla kompetens avseende alla djurslag.

Det är därmed utredningens bedömning att det skulle medföra stora konsekvenser för smittskyddet och djurskyddet om ramarna för Distriktsveterinärernas verksamhet förändras. Utredningen saknar försättningar att närmare utreda konsekvenserna av en sådan förändring. Distriktsveterinärerna bör därför även framöver kunna erbjuda poliklinisk hälso- och sjukvård för både hästar och sällskapsdjur, och i undantagsfall även stationärvård, på de orter där de är etablerade. Att det statliga åtagandet begränsas tydliggör dock att

det inte finns någon skyldighet för Distriktsveterinärerna att erbjuda någon verksamhet avseende sällskapsdjur eller, när det gäller hästar, i områden där beslutet om etablering inte grundar sig på behovet av hälso- och sjukvård för hästar. Det innebär också att den statliga ersättning som Distriktsveterinärerna får mot att de tillhandahåller beredskap enbart kommer att avse beredskap i förhållande till lantbrukets djur och i vissa områden hästar.

7.3.3 Upphandling av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

Utredningens förslag: Jordbruksverket ska även i fortsättningen kunna upphandla veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse.

Skälen för förslaget

Regeringen har så sent som i november 2024 gjort bedömningen att möjligheten för privata aktörer att genom upphandling ingå avtal om skyldighet att utföra veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse bör finnas kvar. Upphandling bör dock enligt regeringens uttalanden endast ske när en aktör anmäler intresse för att överta en befintlig distriktsveterinärmottagning, ansvara för ett område där Distriktsveterinärerna inte är etablerade eller på annat sätt vill delta i beredskapsorganisationen.¹⁷¹

Även om de upphandlingar som hittills genomförts inte lett till förväntade resultat är upphandlingar av veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse ett sätt att öka privata veterinärers deltagande i djursjukvård och beredskapsarbete i områden där det bedöms att tillfredsställande veterinär service inte skulle kunna bedrivas på marknadsmässiga grunder. Även utredningen anser därmed att möjligheten till upphandlingar ska finnas kvar.

Med de förslag till förändringar i det statliga åtagandet som utredningen föreslår i avsnitt 7.2 kommer upphandlingar endast att avse hälso- och sjukvård för lantbrukets djur och i vissa områden häst. Den aktör som upphandlas är dock givetvis oförhindrad att även bedriva djursjukvård för sällskapsdjur. Utredningen åter-

¹⁷¹ Prop. 2024/25:57, s. 70.

kommer i avsnitt 7.5.4 till hur upphandlade aktörer bör ersättas för den del av uppdraget som avser beredskap för djursjukvård under jourtid.

7.4 Skyldighet för privata veterinärer att delta i beredskapen

Utredningens bedömning: Det skulle inte vara proportionerligt att införa en skyldighet för veterinärer att under jourtid behandla andra djurslag än dem som man anser sig ha tillräcklig kompetens för. Det är heller inte proportionerligt att införa en skyldighet för samtliga kliniskt verksamma veterinärer att stå till förfogande under beredskapstid för djursjukvård avseende de djurslag som veterinären anser sig ha tillräcklig kompetens för. Det skulle strida mot likhetsprincipen att införa en beredskapsplikt endast i vissa områden eller för veterinärer som arbetar med vissa djurslag. Det bör därmed inte införas någon skyldighet för privata aktörer att delta i beredskap för djursjukvård under beredskapstid.

Skälen för bedömningen

Utredningen har i avsnitt 6.2.5 analyserat de rättsliga förutsättningarna för att införa en skyldighet för veterinärer att hålla beredskap för djursjukvård under jourtid och bedömt att det är möjligt att under vissa förutsättningar införa en sådan skyldighet. En av förutsättningarna är att skyldigheten utformas på ett sätt som är proportionerligt. För att en skyldighet att hålla beredskap ska vara proportionerlig behöver den vara lämplig för att uppnå ändamålet och nödvändig för att uppnå detta syfte. En fråga är således om det är lämpligt och nödvändigt att införa en skyldighet för alla kliniskt verksamma veterinärer att delta i beredskap för att syftet, det vill säga en fungerande djursjukvård under jourtid i hela landet, ska uppnås.

En skyldighet att under jourtid behandla samtliga djurslag bör inte införas

Även om veterinärutbildningen ger kunskaper om olika djurslag finns det många veterinärer som efter avslutad utbildning endast arbetat med ett eller några djurslag. En veterinär får enligt 2 kap. 2 § lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård enbart fullgöra uppgifter som hen har kompetens för. Med detta avses såväl formell som reell kompetens.¹⁷² Många saknar också den utrustning som kan krävas för andra djurslag än dem de själva arbetar med till vardags. Vid de kontakter som utredningen haft har en stor majoritet veterinärer dessutom uttryckt att det vore orimligt att kräva av en veterinär att denne under jourtid ska arbeta med andra djurslag än dem som hen arbetar med under normal arbetstid. Även om arbetet under jourtid endast skulle omfatta akut vård som inte kan avvaktas och inte den mest avancerade vården, sker arbete under jourtid ofta under stressade förhållanden och utan stöd av kollegor. Flera veterinärer har till och med uttryckt att de skulle lämna yrket om ett sådant krav skulle införas, vilket skulle motverka syftet att upprätthålla en god djursjukvård.

Att införa en skyldighet för veterinärer att stå i beredskap för djursjukvård avseende djurslag som veterinären anser sig sakna tillräcklig kompetens för framstår därmed inte som lämpligt. Det finns dessutom andra sätt att öka incitamenten för privata veterinärer att arbeta under obekväm arbetstid än att införa en skyldighet att stå till förfogande under sådan tid för djursjukvård avseende samtliga djurslag. Utbildningsinsatser och andra insatser för att öka veterinärers kompetens att hantera alla djurslag skulle i och för sig kunna medföra att fler veterinärer känner sig trygga med att behandla alla djurslag under jourtid. I dagsläget finns dock inte tillräckliga sådana insatser. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att en skyldighet för samtliga kliniskt verksamma veterinärer att hålla beredskap för samtliga djurslag i dagsläget inte skulle vara proportionerlig i förhållande till det syfte som ska uppnås. En sådan skyldighet bör därmed inte införas.

¹⁷² Prop. 2008/09:94 s. 59 f och 127.

Det saknas ett generellt behov av att införa en skyldighet för privata veterinärer att delta i beredskap

Frågan är då om det skulle vara proportionerligt att införa en skyldighet för kliniskt verksamma veterinärer att hålla beredskap för de djurslag som veterinären arbetar med under normal arbetstid. En sådan skyldighet skulle fortfarande vara en ingripande åtgärd som många veterinärer uttryckt skarp skepsis till. Det skulle dock vara mindre ingripande än en generell skyldighet avseende samtliga djurslag. För att det ska kunna vara aktuellt krävs att åtgärden bedöms nödvändig för att säkra djurskyddet och att andra mindre ingripande åtgärder inte är tillräckliga. Det skulle även förutsätta att det finns möjlighet till undantag för den som har giltiga skäl för att inte arbeta jourtid. Proportionerligheten skulle dessutom öka om en möjlighet till ersättning infördes.

Det har dock under utredningens gång tydligt kommit fram att veterinärmarknaden ser mycket olika ut i olika delar av landet och tillgången till veterinärer varierar även stort beroende på djurslag. Det finns idag områden i landet där det bedömts att den privata veterinärmarknaden helt täcker behovet av jour och beredskap. I dessa områden saknas det för närvarande behov av att införa en skyldighet för veterinärer att delta i beredskap för att säkerställa tillgången till akut djursjukvård. I andra områden är tillgången till veterinärer för akut vård av sällskapsdjur god, medan tillgången till privata veterinärer som behandlar lantbrukets djur är sämre. Att införa en skyldighet för privata veterinärer som är specialiserade på sällskapsdjur att delta i beredskap framstår i sådana områden inte som nödvändigt. Det skulle dessutom riskera att medföra att veterinärresurserna används på ett ineffektivt sätt om alltför många veterinärer skulle vara skyldiga att hålla beredskap samtidigt. Dessutom har utredningen i avsnitt 7.2 bedömt att marknaden för veterinära tjänster för sällskapsdjur framstår som tillräckligt robust för att själv kunna hantera sjukdomsfall och andra akuta situationer hos sällskapsdjur såväl under normal arbetstid som under beredskapstid. Sammantaget bedömer utredningen således att det i dagsläget inte framstår som nödvändigt eller lämpligt att införa en skyldighet för privata veterinärer som uteslutande arbetar med sällskapsdjur att delta i beredskap.

Även när det gäller lantbrukets djur och häst finns det områden i Sverige där privata aktörer redan upprätthåller beredskap på ett sätt som bedömts tillgodose behovet av att alla sådana djur i området har tillgång till hälso- och sjukvård oavsett tidpunkt på dygnet. Om Distriktsveterinärerna inte hade bedrivit jourverksamhet hade beredskap dock sannolikt saknats för många av lantbrukets djur och i stora delar av Sverige också för häst. Behovet av en skyldighet för privata aktörer att hålla beredskap framstår därmed som större för dessa djurslag. Det går dock inte heller för dessa djurslag att i dagsläget konstatera att behovet finns generellt över hela landet.

Det bör inte införas beredskapsplikt endast i vissa områden eller endast för veterinärer som arbetar med vissa djurslag

Frågan är då om det är möjligt och lämpligt att införa en beredskaps-skyldighet som bara gäller vissa djurslag eller som bara gäller i vissa delar av landet. Att införa en skyldighet för veterinärer att arbeta under beredskapstid innebär ett ingrepp i bland annat den grundlagsskyddade närings- och yrkesfriheten. Som framgår av avsnitt 4.3.1 och 6.2.5 är det en förutsättning för att ett sådant ingrepp ska kunna göras att reglerna är generella på så sätt att alla ska ha möjlighet att konkurrera på lika villkor. En skyldighet att stå i beredskap medför att veterinärens möjligheter att arbeta under normal arbetstid försämras då veterinären behöver tid för återhämtning. Detta medför i sin tur en ekonomisk nackdel för den som måste ha beredskap i förhållande till den som inte måste ha det då uppdragen till allra största del uppkommer under dagtid och då det är under dagtid som planerad vård utförs. De flesta privata veterinärföretag som utredningen haft kontakt med har också uppgett att beredskap och jour inte är lönsamt, men att man ändå bedriver sådan verksamhet för att tillgodose sina kunders behov och på grund av djurskyddsaspekter. Att upprätthålla beredskap medför således en ekonomisk belastning som den som inte upprätthåller beredskap inte har. Det framstår därmed inte som förenligt med likhetsprincipen att endast ålägga vissa veterinärer en plikt att upprätthålla beredskap.

En skyldighet att upprätthålla beredskap riskerar därutöver att medföra att veterinärer som tvingas till sådan tjänstgöring lämnar den kliniska verksamheten, flyttar från områden där behovet är

särskilt stort eller väljer att specialisera sig på andra djurslag än lantbrukets djur. Utredningen bedömer därmed att det varken är möjligt eller lämpligt att införa en beredskapsplikt endast i vissa områden eller endast för veterinärer som arbetar med vissa djurslag.

Sammantaget är bedömningen således att det för närvarande inte bör införas någon skyldighet för privata aktörer att delta i beredskap för djursjukvård under beredskapstid.

7.5 Beredskapsersättning

7.5.1 Beredskapsersättning ska införas för veterinärer som åtar sig beredskap för djursjukvård för lantbrukets djur och i vissa områden för häst

Utredningens förslag: Beredskapsersättning ska införas för aktörer som står i beredskap under beredskapstid för akut djursjukvård för lantbrukets djur och för aktörer som står i beredskap för akut djursjukvård för hästar i sådana områden där marknaden inte på ett tillfredsställande sätt tillgodoser behovet av djursjukvård för hästar.

Utredningens bedömning: Det finns behov av att införa beredskapsersättning för att det statliga åtagandet ska kunna uppfyllas. Beredskapsersättning bör inte införas för aktörer som enbart arbetar med sällskapsdjur.

Skälen för förslaget och bedömningen

Utredningen har i avsnitt 6.2.2 gjort bedömningen att privata aktörer behöver delta i jourverksamhet i högre utsträckning än i dag och att incitamenten för privata veterinärers deltagande behöver öka. Samtidigt har utredningen i avsnitt 7.4 gjort bedömningen att en skyldighet för privata veterinärer att delta i beredskap inte bör införas. Ett incitament för att öka privata aktörers deltagande i beredskap för djursjukvård utanför ordinarie arbetstid kan i stället vara att ge privata aktörer ersättning för sitt deltagande.

Att stå i beredskap för djursjukvård utanför ordinarie arbetstid är sällan lönsamt. Detta i kombination med att Distriktsveterinärerna i stora delar av landet tar ansvar för jourverksamheten har medfört att det saknats ekonomiska incitament för privata aktörer att stå till förfogande under beredskapstid. Av de svar som utredningen fått på sin enkät till medlemmar i Sveriges veterinärförbund framgår också att ersättningsnivån är den viktigaste faktorn för viljan att arbeta med beredskap. Många veterinärer har också uttryckt att de kan tänka sig att stå till förfogande under beredskapstid under förutsättning att ersättning utgår och arbetsvillkoren är rimliga.

Införandet av en beredskapsersättning kan i och för sig inte garantera att tillräckligt många privata veterinärer åtar sig att stå till förfogande under beredskapstid eftersom ett deltagande skulle bygga på frivillighet. Om skyldigheten att delta i beredskap i utbyte mot ersättning begränsas till de djurslag som veterinären normalt sett arbetar med kan dock intresset för att delta i beredskap förväntas vara större. Om ersättningen för beredskapen motsvarar vad som utgår till Distriktsveterinärerna och om ansvaret för att samordna beredskapen läggs på en annan aktör än Distriktsveterinärerna skulle det dessutom kunna säkerställas att privata aktörer fick möjlighet att delta i beredskapen på liknande villkor som Distriktsveterinärerna. Detta skulle i sin tur kunna medföra ett större intresse från privata aktörer att delta i beredskap. Sammantaget bedömer utredningen således att införandet av en beredskapsersättning skulle medverka till att en fungerande beredskap för djursjukvård under jourtid säkerställs.

Utredningen har i avsnitt 7.2 lämnat förslag avseende vad det statliga åtagandet när det gäller djurens hälso- och sjukvård bör omfatta. Syftet med beredskapsersättning är att det statliga åtagandet ska kunna uppfyllas. De veterinärer som kan komma i fråga för sådan ersättning bör därmed vara veterinärer som kan behandla lantbrukets djur, och i vissa områden, veterinärer som kan behandla hästar. Sådana veterinärer kan även förväntas kunna hantera situationer då sällskapsdjur och i förekommande fall hästar behöver avlivas av djurskyddsskäl.

7.5.2 Mottagare av beredskapsersättning och villkor för att få ersättningen

Utredningens förslag: Beredskapsersättning ska kunna utges till andra vårdgivare än en statlig myndighet. Begreppet vårdgivare ska ha samma betydelse som i 1 kap. 5 § lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård och avse en juridisk person, enskild näringsidkare eller statlig myndighet som bedriver verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård där djurhälso-personal är anställd eller på annat sätt verksam.

Vårdgivaren ska själv vara eller annars ha tillgång till en eller flera legitimerade veterinärer som kan utföra sådan akut vård som omfattas av det statliga åtagandet under beredskapstid avseende lantbrukets djur. En vårdgivare, vars verksamhet omfattar hästar, men inte lantbrukets djur, ska dock kunna få beredskapsersättning om vårdgivaren är verksam i ett område där marknaden inte på ett tillfredsställande sätt tillgodoser behovet av djursjukvård för hästar. En sådan vårdgivare ska kunna utföra sådan akut vård som omfattas av det statliga åtagandet under beredskapstid avseende hästar. Vårdgivaren ska även kunna utföra avlivning av alla djur av djurskyddsskäl.

Den som åtar sig att stå i beredskap ska ha tillgång till den utrustning som krävs för att utföra sådan akut vård som omfattas av åtagandet och som inte kan avvakta till ordinarie arbetstid med hänsyn till djurets lidande eller risk för försämring. Den som åtar sig att stå i beredskap ska vidare vara ansluten till Jordbruksverkets beredskapstjänst.

Åtagandet ska avse uppdrag under beredskapstid inom ett visst veterinärområde.

Jordbruksverket ska få meddela ytterligare föreskrifter om villkor för beredskapsersättning.

Skälen för förslagen

Vårdgivare

Sedan den 1 september 2025 har begreppet vårdgivare införts i lagen om djurens hälso- och sjukvård. Med vårdgivare avses i den lagen en juridisk person, enskild näringsidkare eller statlig myndighet som bedriver hälso- och sjukvård för djur där djurhälsopersonal är anställd eller på annat sätt verksam. Begreppet vårdgivare täcker således både privata och statliga veterinära verksamheter. Vårdgivare står under tillsyn av länsstyrelsen och Jordbruksverket.

Begreppet vårdgivare avser alltså bland annat privata veterinärklinikerna och privata veterinärer som bedriver sin verksamhet som enskild näringsverksamhet. Begreppet vårdgivare täcker därmed de flesta verksamheter som bör kunna komma i fråga för beredskapsersättning. Begreppet täcker även Distriktsveterinärerna. Som framgår av den analys av ersättningens förenlighet med statsstödsreglerna som finns i avsnitt 7.5.4 är det inte möjligt att utge beredskapsersättning till Distriktsveterinärerna på annan grund än med stöd av kommissionens SGEI-beslut om inte stödet anmäls till och godkänns av kommissionen. Ersättningen till Distriktsveterinärerna för beredskap för djursjukvård under jourtid bör därmed fortfarande utgå med stöd av kommissionens SGEI-beslut och Distriktsveterinärerna bör därmed inte ersättas för beredskapen med beredskapsersättning.

Det finns vårdgivare som inte själva vill eller kan delta i arbete under beredskapstid. Som utredningen redogjort för i avsnitt 3.5.3 finns det aktörer med anställda veterinärer som huvudsakligen arbetar med förebyggande djurhälsoarbete för lantbrukets djur och som idag inte åtar sig akut djursjukvård. Det skulle kunna finnas ett intresse bland sådana anställda veterinärer att åta sig att stå till förfogande under beredskapstid som en bisyssla. Det kan också finnas veterinärer som är anställda hos en privat verksamhet som uteslutande sysslar med sällskapsdjur som kan vara intresserade av att arbeta under beredskapstid med andra djurslag mot ersättning. Utredningen bedömer dock att även sådana veterinärer bör bedriva verksamhet exempelvis i form av enskild näringsverksamhet för att komma i fråga för beredskapsersättning.

Hälso- och sjukvård under beredskapstid

Syftet med införandet av beredskapsersättning är att det statliga åtagandet för djursjukvård under beredskapstid ska kunna uppfyllas. Den vård som den som mottar beredskapsersättning förväntas kunna utföra under beredskapstid är därmed sådan vård som utredningen i avsnitt 7.2. föreslagit ska ingå i det statliga åtagandet under beredskapstid.

Till skillnad från de krav som idag uppställs av Distriktsveterinärerna och vid Jordbruksverkets upphandlingar bör det därmed inte krävas att den veterinär eller vårdgivare som åtar sig att stå i beredskap – utöver kompetensen att utföra avlivningar av djurskyddsskäl – åtar sig att behandla samtliga djurslag. I de områden där beredskapsersättning kommer kunna utgå till vårdgivare som är specialiserade på hästar kommer sådan ersättning alltså samtidigt kunna utgå till både en veterinär som är specialiserad på häst och till en annan veterinär som är specialiserad på lantbrukets djur.

Utrustning för ambulerande verksamhet

Djursjukvård för lantbrukets djur och i många fall för häst kräver att veterinären kan resa till det eller de djur som behöver vård och att veterinären har den utrustning som krävs för att kunna utföra vården. Den vårdgivare som åtar sig att stå i beredskap mot beredskapsersättning behöver alltså bland annat ha tillgång till bil, den utrustning som krävs och läkemedel.

Antalet beredskapspass som åtagandet avser

Beredskapsersättning är ett sätt att öka privata aktörers ansvar för beredskap för djursjukvård under jourtid och ett medel för att det statliga åtagandet avseende djursjukvård under beredskapstid ska kunna uppfyllas. Även om det ska vara frivilligt att åta sig att stå till förfogande under beredskapstid bör det, för att säkerställa att behovet av beredskap tillgodoses, krävas att de vårdgivare som får beredskapsersättning har personal som är tillgänglig för beredskap med viss frekvens. Åtagandet att stå till förfogande under beredskapstid mot beredskapsersättning bör därför avse minst ett

visst antal beredskapspass per år. Hur många pass som den enskilde vårdgivaren ska åta sig behöver dock vara flexibelt med hänsyn till hur många vårdgivare som det finns inom veterinärområdet och hur stort intresset är av att stå i beredskap mot beredskapsersättning. I avsnitt 7.5.4 gör utredningen bedömningen att beredskapsersättning ska utgå enligt avtal som slutits efter offentlig upphandling. Ett kriterium för tilldelning av kontrakt skulle i en sådan upphandling kunna vara tjänsteleverantörens tillgänglighet.¹⁷³ Antalet beredskapspass som den som tillerkänns beredskapsersättning ska åta sig bör därmed bestämmas genom avtal och inte regleras i författning.

Åtagandets geografiska avgränsning

Sedan den 1 september 2025 finns bestämmelser i förordningen om statens ansvar för veterinär verksamhet om att Jordbruksverket ska dela in Sverige i veterinärområden. Vid indelningen bör djurskyddsintresset vara en viktig faktor (prop. 2024/25:57, s. 69). Såvitt framgår av förarbetena gäller fortfarande tidigare förarbetsuttalanden¹⁷⁴ om att områdena inte bör vara större än att en veterinär ska kunna komma på besök inom rimlig tid för lantbrukets djur och häst.

Utredningen saknar skäl att föreslå att skyldigheten att utföra arbete under beredskapstid för den som får beredskapsersättning skulle avse något annat område än ett veterinärområde. Veterinärområdena kommer dock att kunna variera i geografisk storlek. I de fall det är fråga om långa geografiska avstånd kommer restiden när det gäller veterinärvård för lantbrukets djur även att kunna subventioneras enligt förordningen om stöd till företag med avläggset belägen djurhållning för vissa veterinärkostnader, vilket utredningen återkommer till i avsnitt 7.7.

Andra villkor för ersättning

Utredningen föreslår i avsnitt 7.6 att Jordbruksverket ska få i uppdrag att utveckla en nationell beredskapstjänst som ska samordna beredskapen. Ett villkor för beredskapsersättning behöver därmed vara att vårdgivaren är ansluten till beredskapstjänsten.

¹⁷³ Jfr prop. 2008/09:64, s. 44.

¹⁷⁴ Prop. 2008/09:211, s. 47.

Anslutningen till beredskapstjänsten kan också komma att bedömas kräva att ytterligare villkor uppfylls. Som utredningen återkommer till i avsnitt 7.6 kan det till exempel finnas behov av att den veterinär som står i beredskap har tillgång till GPS-utrustning som kan kopplas upp mot beredskapstjänsten. Vilka villkor som kan bli aktuella kan inte helt förutses innan beredskapstjänsten utvecklats. Jordbruksverket bör därmed få ett bemyndigande att meddela ytterligare föreskrifter om villkor för beredskapsersättning. I avsnitt 7.5.4. konstaterar utredningen dessutom att tjänsten att stå i beredskap ska upphandlas. Ytterligare villkor kan därmed komma att bestämmas i de avtal som sluts efter upphandling.

7.5.3 Beredskapspass och beredskapsersättningens storlek

Utredningens förslag: Med ett beredskapspass ska avses

1. varje dag kl. 17.00 till nästa dag kl. 08.00,
2. lördagar kl. 08.00 till lördagar kl. 17.00, och
3. söndagar kl. 08.00 till söndagar kl. 17.00.

Beredskapsersättning ska utgå med 1 500 kronor för ett beredskapspass som infaller helgfri vardag kl. 17.00 till påföljande helgfria vardag kl. 08.00. För beredskapspass som infaller lördagar eller söndagar kl. 08.00 till kl. 17.00 ska ersättningen uppgå till 1 000 kronor. Beredskapsersättning ska utgå med 2 000 kronor för beredskapspass som infaller kl. 17.00–08.00 och omfattar natten mot lördag, söndag eller måndag.

För beredskapspass som infaller på nyårsdagen, trettondedag jul, långfredagen, påskafton, påskdagen, annandag påsk, första maj, Kristi himmelsfärdsdag, nationaldagen, midsommarafton, midsommardagen, alla helgons dag, julafton, juldagen, annandag jul och nyårsafton ska ett tillägg med 500 kronor per beredskapspass utgå.

Skälen för förslagen

Beredskapspass

För att systemet ska vara flexibelt och underlätta för veterinärer att åta sig beredskap behöver beredskapen kunna delas upp på flera vårdgivare i ett veterinärområde. Med hänsyn härtill och då det, som utredningen återkommer till nedan, även finns skäl att differentiera ersättningens storlek beroende på när beredskapen infaller behöver beredskapstiden delas upp i definierade beredskapspass. Beredskapspassen bör inte vara längre än att den veterinär som ska vara tillgänglig under beredskapen får möjlighet till återhämtning. Helger bör därmed delas upp i flera beredskapspass. Det finns dock inget som hindrar att samma vårdgivare åtar sig flera beredskapspass i följd. Samma vårdgivare kan till exempel åta sig alla beredskapspass under samma helg.

Beredskapsersättningens storlek

Syftet med beredskapsersättningen är inte att ersätta veterinärer för faktiskt arbete som de utför under beredskapstid, utan beredskapsersättningen är endast en ersättning för den tid då de står till förfogande för att ta emot uppdrag och utföra dem. Ersättning för arbetad tid för de uppdrag som kommer in under beredskapspasset kommer veterinären i stället att kunna debitera den som söker vård för sitt djur. Beredskapsersättningen bör dock vara tillräckligt hög för att uppnå önskad effekt, det vill säga att fler privata veterinärer ska bidra till beredskapen. Samtidigt ska förslaget vara kostnads-effektivt.

Det finns många andra yrkesgrupper som har beredskap under obekvämt arbetstid och som får ersättning för det. Någon direkt jämförelse med aktuella ersättningsnivåer för beredskap inom sjukvården eller andra yrkesområden låter sig dock inte göras rakt av, eftersom skyldigheten att vara i beredskap vanligen ingår i en anställning. Beredskapsersättningen kan alltså inte jämföras med vad en anställd får i lönetillägg för att vara i beredskap. För egenföretagande veterinärer tillkommer kostnader för bland annat sociala avgifter, pensionsavsättningar och investeringar i utrustning. Att åta sig

beredskapspass kan även påverka möjligheterna att planera arbete i direkt anslutning till beredskapen och kan medföra intäktsbortfall avseende patienter som hade kunnat behandlas under ordinarie arbetstid i anslutning till beredskapen, men då veterinären i stället behöver tid för återhämtning. Liknande resonemang gäller för vårdgivare med anställda veterinärer, även om dessa istället behöver kompensera den anställda veterinär som står i beredskap med lön, sociala förmåner och i förekommande fall kompensationsledighet.

Utredningen har i avsnitt 7.5.1 bedömt att intresset för att delta i beredskap skulle kunna öka om ersättningen för beredskapen motsvarar vad som utgår till Distriktsveterinärerna. Utredningen har inte tillgång till uppgifter om vilken ersättning som utgått för beredskapen till varje Distriktsveterinärstation eller vad beredskapen beräknas kosta för varje enskilt beredskapspass. Av Jordbruksverkets årsredovisning för 2024 framgår dock att 41,5 miljoner kronor av Distriktsveterinärernas intäkter från anslaget 1:4, Bidrag till veterinär fältverksamhet under 2024 avsåg jourverksamhet. Det är oklart om även kostnaderna för beredskapstelefonen 9900 ingår i detta belopp. Med hänsyn till att det finns cirka 50 distriktsveterinärstationer bedömer utredningen dock att de belopp som utredningen föreslår är jämförbara med den ersättning som idag utgår till Distriktsveterinärerna för den beredskap som de upprätthåller.

Utredningen anser att det finns skäl att differentiera ersättningen med hänsyn till när beredskapspasset infaller. Ett beredskapspass som infaller under en helgnatt bör därmed ersättas med ett högre belopp än ett beredskapspass som infaller under en vardagsnatt. Det bör även utgå ett högre belopp till den som åtar sig beredskapspass som infaller under vissa allmänna helgdagar.

7.5.4 Förenlighet med statsstödsreglerna och reglerna om offentlig upphandling

Utredningens förslag: Beredskapsersättning till privata aktörer ska utgå i form av stöd av mindre betydelse enligt kommissionens allmänna de minimis-förordning. Beredskapsersättning ska utgå efter offentlig upphandling.

Utredningens bedömning: Ersättning för beredskap till Distriktsveterinärerna och till privata aktörer som upphandlats med stöd av förordningen om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse bör även i fortsättningen utgå med stöd av kommissionens SGEI-beslut.

Skälen för förslagen och bedömningen

Utredningen har i avsnitt 6.2.6 gjort bedömningen att det ur statstödssynpunkt är möjligt att införa ersättning till veterinärer som deltar i beredskap för djursjukvård under jourtid och att ersättningen i så fall bör utformas på ett sätt som är förenligt med kommissionens SGEI-beslut¹⁷⁵ eller de minimis-förordningar¹⁷⁶. Utredningen har även gjort bedömningen att bestämmelserna i upphandlingslagstiftningen kan behöva iakttas beroende på hur ett bidrag utformas. Frågan som behandlas i detta avsnitt är vilka av dessa regelverk som kan och bör tillämpas på ersättningen för beredskap under beredskapstid.

Kumulering av stöd som lämnas till olika stödmottagare eller för olika ändamål

Den statliga finansieringen av det stöd som regleras i förordningen om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse och som idag utgår till Distriktsveterinärerna och till privata aktörer som upphandlats för att utföra tjänster enligt förordningen är utformad för att vara förenlig med kommissionens SGEI-beslut. Som bland annat framgår i avsnitt 3.3 har Jordbruksverket vid flera tillfällen påtalat att de medel som finns på anslaget för veterinär fältverksamhet inte är tillräckliga för att täcka behovet av upprätthållandet av beredskap

¹⁷⁵ Kommissionens beslut av den 20 december 2011 om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (2012/21/EU), EUT L 7, 11.1.2012, s. 3.

¹⁷⁶ Kommissionens förordning (EU) 2023/2831 av den 13 december 2023 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse och Kommissionens förordning (EU) 2023/2832 av den 13 december 2023 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

under jourtid. Jordbruksverket har också i sitt inspel till utredningen ansett att den nuvarande statstödskonstruktionen som begränsas av SGEI-beslutets beloppsgräns om 15 miljoner euro inte medger ytterligare höjning av det befintliga anslaget för veterinär fältverksamhet, som för närvarande uppgår till 156 088 000 kr.¹⁷⁷ Innan utredningen lämnar förslag avseende vilken statstödskonstruktion som bör väljas behöver därmed frågan om kumulering av stöd som beviljas till olika företag eller som beviljas för olika ändamål beröras.

Av artikel 2. 1 a) i SGEI-beslutet framgår att beslutet är tillämpligt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som ges till företag som anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse om ersättningen inte överstiger ett årligt belopp på 15 miljoner euro. Av ett vägledande dokument från Kommissionens avdelningar framgår att gränsvärdet på 15 miljoner euro gäller för varje specifik tjänst av allmänt ekonomiskt intresse som tilldelas ett visst företag. I vägledningen förtydligas att om ett företag tilldelas flera olika tjänster av allmänt ekonomiskt intresse gäller gränsvärdet för var och en av dessa tjänster, vilket innebär att samma företag kan erhålla en total ersättning som överstiger 15 miljoner euro om det anförtrotts flera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Det klargörs också att om en och samma tjänst tilldelas flera företag tillsammans så gäller gränsvärdet 15 miljoner euro endast en gång för den tjänsten.¹⁷⁸ Det klargörs dock inte vad som avses med en specifik tjänst av allmänt ekonomiskt intresse eller hur en sådan tjänst kan avgränsas i förhållande till andra tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

Kommissionen har när det gäller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse avseende veterinär service i Finland gjort bedömningen att olika organisatörer av den veterinära servicen, det vill säga i huvudsak de finländska kommunerna, inte är att bedöma som en enda helhet och att beloppsbegränsningen 15 miljoner euro därmed gäller för respektive kommun.¹⁷⁹ Utredningen drar därför slutsatsen att beloppet 15 miljoner euro inte gäller för det samlade stödet för veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse utan för varje stöd-

¹⁷⁷ Se närmare om detta i avsnitt 6.3.1.

¹⁷⁸ Se punkt 91 i Arbetsdokument från Kommissionens avdelningar, Vägledning om hur Europeiska unionens bestämmelser om statligt stöd, offentlig upphandling och den inre marknaden ska tillämpas på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, särskilt sociala tjänster av allmänt intresse, Bruxelles 29.4.2013 SWD (2013) 53 final/2, s. 59.

¹⁷⁹ Se avsnitt 5.2.

mottagare förutsatt att det inte är flera stödmottagare som utför samma tjänst i ett avgränsat område.

Av reglerna om kumulering i Kommissionens de minimis-förordning för stöd till företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (artikel 5) framgår att stöd av mindre betydelse som utgår enligt den förordningen inte får kumuleras med ersättning för samma tjänst av allmänt ekonomiskt intresse oavsett om den ersättningen utgår som statligt stöd eller inte. Av det vägledande dokumentet från kommissionens avdelningar framgår dock att det inte finns något som hindrar att samma företag får ersättning enligt SGEI-beslutet för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse och stöd av mindre betydelse för en annan tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.¹⁸⁰

De verksamheter som avses med veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse enligt förordningen om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse är uppdelade i tre olika verksamheter, nämligen 1. deltagande i en beredskapsorganisation vid utbrott av smittsamma djursjukdomar, 2. beredskap för djursjukvård under jourtid, och 3. djurhälso- och djursjukvård i sådana områden av landet där det bedöms att tillfredsställande veterinär service inte skulle kunna bedrivas på marknadsmässiga grunder.¹⁸¹ En utförare av veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse måste inte ingå avtal om att utföra samtliga dessa tre verksamheter utan avtalet kan avse en eller flera av dessa verksamheter.¹⁸² Förordningen om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse kan alltså tolkas som att den reglerar tre olika tjänster som bedömts vara av allmänt ekonomiskt intresse. En sådan tolkning skulle innebära att beloppsgränsen 15 miljoner euro i SGEI-beslutet gäller för var och en av verksamheterna även om de utförs av samma stödmottagare.

Utredningen anser därmed att det finns fog för slutsatsen att beloppsgränsen 15 miljoner euro gäller för var och en av de tre tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som specificeras i förordningen om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse. Den del av anslaget för veterinär fältverksamhet som går till beredskap för smittskyddsarbete, respektive den del av anslaget som går till djurhälso- och djursjukvård i sådana områden av landet där det bedöms

¹⁸⁰ Se punkt 80 i Arbetsdokumentet från Kommissionens avdelningar (fotnot 178), s. 56.

¹⁸¹ 1 § andra stycket förordningen om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse.

¹⁸² 3 § första stycket 2 förordningen om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse.

att tillfredsställande veterinär service inte skulle kunna bedrivas på marknadsmässiga grunder bör därmed skiljas från den del av anslaget som avser beredskap för djursjukvård under jourtid vid bedömningen av den senare ersättningen ur statstödsynpunkt. Det kan dock finnas skäl att kontrollera detta med kommissionen innan beloppsgränsen om 15 miljoner euro överskrids.

Utredningen noterar vidare att en del av anslaget för veterinär fältverksamhet avser medel som är avsatta för stöd till företag med avläggset belägen djurhållning. Sådant stöd utgår till företagen med stöd av kommissionens de minimis-förordning inom jordbrukssektorn¹⁸³ och är inte ett stöd som utgår som ersättning för en tjänst i allmänhetens ekonomiska intresse. Som Jordbruksverket påtalat i sitt inspel till utredningen finns det dessutom skäl att utreda om anslaget i den del det avser beredskap för utbrott av smittsamma djursjukdomar är att betrakta som en ersättning för en tjänst i allmänhetens ekonomiska intresse eller om det är fråga om icke-ekonomisk verksamhet som inte omfattas av EUF-fördragets regler om statligt stöd. Då utredningen bedömt att beloppsgränsen 15 miljoner euro gäller för tjänsten beredskap för djursjukvård under jourtid saknar frågan dock betydelse för utredningens förslag och någon vidare analys av frågan görs därför inte här.

Beredskapsersättning till privata vårdgivare bör i första hand lämnas som stöd av mindre betydelse enligt kommissionens allmänna de minimis-förordning

Att utforma beredskapsersättningen som ett stöd av mindre betydelse har fördelar i förhållande till att använda SGEI-beslutet som grund för statligt stöd. Kommissionens allmänna de minimis-förordning innehåller begränsningar i form av att det totala stöd av mindre betydelse som beviljas ett enda företag inte får överstiga 300 000 euro under en period av tre år (artikel 3.2.) Stödet måste också vara överblickbart, vilket stöd i form av bidrag är enligt förordningen (artikel 4.1 och 4.2). Utöver dessa krav finns krav på registrering av viss information om stödmottagaren och stödet, som

¹⁸³ Kommissionens förordning (EU) nr 1408/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse inom jordbrukssektorn, se även 2 § förordningen (2009:1396) om stöd till företag med avläggset belägen djurhållning för vissa veterinärkostnader.

från den 1 januari 2026 ska ske i ett centralt register¹⁸⁴, och att medlemsstaten ska rapportera vissa uppgifter till kommissionen (artikel 6). Till dess att det centrala register som ska finnas från den 1 januari 2026 funnits i tre år ska även företaget som får stöd informeras om stödbeloppet och dess karaktär av stöd av mindre betydelse med hänvisning till förordningen (artikel 7.4).

Kommissionens de minimis-förordning för stöd till företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse innehåller motsvarande begränsningar som den allmänna de minimis-förordningen när det gäller krav på registrering av viss information om stödmottagaren och stödet samt rapportering till kommissionen och information till stödmottagare under en övergångsperiod (artikel 6 och 7.4). Förordningen innehåller begränsningar i form av att stöd som beviljas enligt förordningen ska avse ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (artikel 1.1). Det totala stödet av mindre betydelse som beviljas ett enda företag får vidare enligt förordningen inte överstiga 750 000 euro under en period av tre år (artikel 3.2). Även stöd enligt denna förordning måste vara överblickbart, vilket stöd i form av bidrag är enligt förordningen (artikel 4.1 och 4.2).

Stöd som lämnas enligt SGEI-beslutet kan i och för sig lämnas upp till ett belopp om 15 miljoner euro. Beslutet innehåller dock ett antal begränsningar som inte behöver vara uppfyllda för stöd som lämnas enligt de minimis-förordningarna. Bland annat krävs att stödmottagaren anförtrots att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse genom en eller flera officiella handlingar med visst innehåll (artikel 4). Beslutet innehåller också bestämmelser om hur ersättningen ska bestämmas för att överkompensation ska undvikas och om att överkompensation ska återkrävas (artikel 5) och kontrolleras (artikel 6). För att ersättning ska kunna lämnas enligt beslutet krävs att ersättningen inte får överstiga vad som krävs för att täcka nettokostnaden för att fullgöra skyldigheterna i samband med tillhandahållandet av allmännyttiga tjänster, inklusive en rimlig vinst. Även om det är möjligt att lämna ett schablonbelopp som ersättning för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse enligt beslutet får ersättningen alltså inte överstiga vad som krävs för att täcka nettokostnaden inklusive en rimlig vinst.

¹⁸⁴ Jfr prop. 2024/25:198.

SGEI-beslutet innehåller således mer komplicerade regler kring hur stöd får beviljas än vad de minimis-förordningarna gör. För att beredskapsersättningen ska kunna administreras på ett så enkelt sätt som möjligt bedömer utredningen att ersättningen så långt det är möjligt bör utgå i form av stöd av mindre betydelse.

Som nämnts i avsnitt 7.5.3 använde Distriktsveterinärerna 41,5 miljoner kronor av anslaget för veterinär fältverksamhet under 2024 till jour/beredskap. Även om ett utökat ansvarstagande av privata vårdgivare för beredskapen kan antas minska behovet av att Distriktsveterinärerna håller beredskap är det inte sannolikt att det belopp som kommer att utgå till Distriktsveterinärerna för beredskap kommer att understiga de belopp som är tillåtna enligt någon av de minimis-förordningarna. Ersättningen till Distriktsveterinärerna för beredskap under jourtid behöver därmed också fortsatt utgå med stöd av SGEI-beslutet.

Stöd enligt kommissionens de minimis-förordning för stöd till företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse får som nämnts ovan inte kumuleras med ersättning för samma tjänst av allmänt ekonomiskt intresse (artikel 5.2). Som utredningen tolkar förordningen innebär det att stöd som utges till Distriktsveterinärerna enligt SGEI-beslutet inte kan kombineras med stöd till andra företag för samma tjänst enligt kommissionens de minimis-förordning för stöd till företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Det innebär att kommissionens de minimis-förordning för stöd till företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse inte kan tillämpas på beredskapsersättning till privata vårdgivare i områden där Distriktsveterinärerna har del av beredskapen.

Utredningen har dessutom i avsnitt 6.2.6 konstaterat att stöd enligt kommissionens de minimis-förordning för stöd till företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse sannolikt inte kan lämnas till vårdgivare som är verksamma i så kallade vita områden. Till vårdgivare i sådana områden måste beredskapsersättning således lämnas med stöd av kommissionens allmänna de minimis-förordning. Utredningen bedömer att stöd kan utgå enligt den förordningen trots att ersättning lämnas till Distriktsveterinärerna enligt SGEI-beslutet då det inte är fråga om samma stödberättigande kostnader (jfr artikel 5).

Den allmänna de minimis-förordningen innehåller en beloppsbegränsning om 300 000 euro per treårsperiod och företag. Med hänsyn till att utredningen i avsnitt 7.5.3. föreslagit att beredskapsbidrag ska utgå med mellan 1 000 kronor och 2 000 kronor per beredskapspass med extra tillägg under vissa helgdagar skulle, även om samma vårdgivare skulle ta på sig samtliga beredskapspass i ett veterinärområde under ett år, den samlade beredskapsersättningen för det företaget understiga 750 000 kronor. Utredningen bedömer därför att inga mottagare av beredskapsersättning kan förväntas kunna tillerkännas mer än 300 000 euro i beredskapsbidrag under en treårsperiod.

Utredningen anser mot denna bakgrund att beredskapsbidraget till privata vårdgivare som huvudregel ska utgå med stöd av kommissionens allmänna de minimis-förordning.

Ersättning till Distriktsveterinärerna för beredskap

Det skulle i och för sig vara tydligt och transparent om ersättningen till Distriktsveterinärerna för beredskap skulle utgå på samma villkor som till andra vårdgivare som åtar sig beredskap. Som konstaterats ovan behöver ersättningen till Distriktsveterinärerna för beredskap under jourtid dock även fortsatt utgå med stöd av SGEI-beslutet. Det innebär bland annat att ersättningen till Distriktsveterinärerna för att stå till förfogande under beredskapstid måste bestämmas på ett sätt som säkerställer att ersättningen inte överstiger vad som krävs för att täcka nettokostnaden för att fullgöra skyldigheterna i samband med tillhandahållandet av tjänsterna, inklusive en rimlig vinst. Det är i och för sig möjligt att lämna ett schablonbelopp som ersättning för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Storleken på beredskapsbidraget är också avsedd att motsvara den ersättning som Distriktsveterinärerna får för att stå i beredskap. Utredningen saknar dock tillräckligt underlag för att kunna bedöma om det beredskapsbidrag som utredningen föreslår överstiger vad som för Distriktsveterinärerna skulle utgöra en ersättning som är förenlig med SGEI-beslutet. Ersättningen till Distriktsveterinärerna för deltagande i beredskapen bör därmed även i fortsättningen bestämmas med tillämpning av SGEI-beslutet.

SGEI-beslutet gäller som huvudregel endast om den period för vilken företaget har anförtrots att tillhandahålla tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse inte överstiger tio år. Det finns dock inte något som hindrar att samma företag anförtros att tillhandahålla tjänsten på nytt när tioårsperioden löpt ut.¹⁸⁵

Ersättning för beredskap till privata aktörer vars tjänster upphandlats med stöd av förordningen om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse

Utredningen har ovan gjort bedömningen att beredskapsersättningen till privata vårdgivare som huvudregel ska utgå med stöd av kommissionens allmänna de minimis-förordning. Som framgår nedan anser utredningen att de tjänster som beredskapsersättningen är avsedd att ersätta ska upphandlas. Utredningen har dock även i avsnitt 7.3.3. gjort bedömningen att möjligheten att upphandla alla de tjänster som avses i förordningen om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse ska finnas kvar.

Som framgår av avsnitt 3.5.3 har Jordbruksverket i dagsläget ingått avtal om veterinär beredskap efter offentlig upphandling med endast en leverantör. Även ersättningen för det uppdrag som upphandlats utgår enligt SGEI-beslutet. Vilken ersättning som bestämts för uppdraget har av Jordbruksverket bedömts omfattas av sekretess. Av det upphandlingsdokument som utredningen fått del av framgår dock att upphandlingen genomförts enligt 19 a kap. LOU, vilket innebär att värdet av upphandlingen i vart fall bedömts understiga tröskelvärdet som för närvarande uppgår till 750 000 euro eller 8 109 450 kr.¹⁸⁶ Utöver upprätthållande av beredskap i Svenljunga Distrikt innehåller avtalet även bestämmelser om deltagande i smittbekämpningsarbete under högst 100 timmar under en tolv månadersperiod. Avtalet löper under en period om tre år med möjlighet till förlängning i ytterligare högst tre år.

Utredningen bedömer att ersättningen för beredskapen även för verksamheter som upphandlas med stöd av förordningen om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse normalt sett bör understiga 300 000 euro under en treårsperiod och att det således är möjligt att i stället ersätta sådana upphandlade verksamheter med

¹⁸⁵ Se punkt 57 i Arbetsdokumentet från Kommissionens avdelningar (jfr fotnot 178), s. 47.

¹⁸⁶ Se närmare härom avsnitt 4.5.1.

beredskapsersättning. Det kan dock inte uteslutas att större vårdgivare med anställda veterinärer som arbetar med lantbruksdjur eller häst vill åta sig beredskap i flera veterinärområden. Sådana företag skulle kunna komma upp i en ersättning i en högre nivå. Skulle en sådan situation uppkomma har Jordbruksverket fortfarande möjlighet att upphandla tjänsterna enligt förordningen om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse och att tillämpa SGEI-beslutet när ersättningen bestäms.

Offentlig upphandling

Den utformning av beredskapsersättningen som utredningen föreslår innehåller krav på en motprestation från stödmottagaren som måste uppfylla vissa villkor. De tjänster som ska ersättas genom ersättningen måste dessutom samordnas och alla som söker beredskapsersättning kommer inte att kunna få sådan ersättning beroende på om det är fler som söker än vad det finns beredskapspass. Även om ersättningen är den samma oavsett vem som åtar sig uppdraget och det därmed inte är fråga om att tilldela kontrakt till den som erbjuder lägst pris måste ett urval av vem som ska få beredskapsersättning vid varje tillfälle göras. Den som åtar sig att stå i beredskap behöver dessutom förbinda sig att stå till förfogande under de beredskapspass som den åtagit sig. Det behöver därmed upprättas ett avtal mellan den vårdgivare som åtar sig att stå i beredskap och den myndighet som ska samordna beredskapen. Det är dessutom fråga om en tjänst som omfattas av det statliga åtagandet och som det annars åligger Jordbruksverket att säkerställa på annat sätt. Utredningen bedömer mot denna bakgrund att reglerna om offentlig upphandling ska tillämpas och att de tjänster som ska ersättas med beredskapsersättning alltså ska upphandlas när leverantören är en privat vårdgivare.

Som framgår av avsnitt 4.5.1 omfattas veterinära tjänster av bilaga 2 till LOU. Det framstår som uteslutet att värdet av det som upphandlas vid något tillfälle kommer att överstiga tröskelvärdet som gäller för upphandling av sådana tjänster. Upphandlingarna kommer därmed att kunna genomföras enligt reglerna om direktupphandling i 19 a kap. LOU.

7.5.5 Tillsyn och sanktioner

Utredningens bedömning: Det saknas behov av särskilda bestämmelser om tillsyn eller sanktioner.

Skälen för bedömningen

Utredningen har ovan bedömt att de vårdgivare som ska stå i beredskap mot beredskapsersättning ska utses efter offentlig upphandling. Vårdgivarna kommer därmed att ingå avtal med Jordbruksverket. Konsekvenserna av ett sådant avtal inte följs får bedömas enligt civilrättsliga bestämmelser. Det saknas därmed behov av några särskilda bestämmelser om sanktioner.

Som avtalsslutande part har Jordbruksverket vidare ett intresse av att avtalen följs. De vårdgivare och veterinärer som åtar sig att stå i beredskap omfattas dessutom av tillsynsbestämmelserna i lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård. Utredningen bedömer därmed att det inte heller finns behov av några särskilda bestämmelser om tillsyn.

7.6 Organisering av beredskapen och administrering av beredskapsersättningen

Utredningens förslag: Jordbruksverket ska ha ansvaret för att organisera beredskapen och administrera beredskapsersättningen.

Det ska inrättas en nationell beredskapstjänst som ska samordna tillgången till veterinärer i beredskap under beredskapstid. Jordbruksverket ska ges i uppdrag att utveckla beredskapstjänsten och ha ansvaret för den.

Beredskapstjänsten ska bemannas av personal som är anställd av Jordbruksverket med kompetens inom djurens hälso- och sjukvård. Personalen ska kunna göra en bedömning av om den som söker djursjukvård ska kopplas vidare till veterinär i beredskap i aktuellt veterinärområde. Till beredskapstjänsten ska Distriktsveterinärerna och de privata vårdgivare som efter upphandling åtagit sig att stå i beredskap mot beredskapsersättning

samt aktörer som ingått avtal om skyldighet att utföra veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse under beredskapstid enligt förordningen om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse vara anslutna.

Jordbruksverket ska planera beredskapen i beredskapstjänsten och besluta om fördelningen av beredskapspass bland anslutna vårdgivare i varje veterinärområde så att det under beredskapstid finns minst en veterinär i varje veterinärområde som står i beredskap för sådan akut vård som omfattas av det statliga åtagandet. Vårdgivare som ingått avtal om beredskap mot beredskapsersättning ska tilldelas beredskapspass i enlighet med avtalet. Det ska inte vara möjligt att överklaga Jordbruksverkets beslut.

Utredningens bedömning: Det behövs inga särskilda bestämmelser om den behandling av personuppgifter som kommer att göras i beredskapstjänsten.

Skälen för förslagen och bedömningen

Ansvaret för att organisera beredskapen ska ligga på Jordbruksverket

Förslaget att privata aktörer ska kunna få beredskapsersättning medför att det finns ett behov av att samordna privata aktörers beredskap och Distriktsveterinärernas verksamhet under beredskapstid för att säkerställa att det finns tillgång till sådan veterinär verksamhet som täcks av det statliga åtagandet och för att veterinärresurserna ska utnyttjas på ett rationellt sätt.

Utredningen har ovan i avsnitt 7.3.1 gjort bedömningen att Jordbruksverket fortfarande ska ha ansvaret för att det statliga åtagandet uppfylls. Det är därmed naturligt att Jordbruksverket också får ansvar för att upphandla de aktörer som vill åta sig att stå i beredskap mot beredskapsersättning, att organisera beredskapen, besluta om fördelningen av beredskapspass och att administrera utbetalningen av beredskapsersättning. Eftersom upphandlingarna kommer att kunna genomföras som direktupphandlingar kommer det att vara upp till Jordbruksverket att utforma upphandlingarna

och organisera dem på det sätt som bedöms vara lämpligt så länge som de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna iakttas, det vill säga att den upphandlande myndigheten ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingarna på ett öppet sätt och i enlighet med principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet. Jordbruksverket kan därmed exempelvis upphandla ramavtal i varje veterinärområde och sedan avropa tjänster från ramavtalet.

För att utredningens förslag om beredskapsersättning ska få genomslag och medföra ett ökat incitament för privata vårdgivare att delta i beredskapen krävs därvid att Jordbruksverket även fortsatt kan skilja sina dubbla roller och att privata aktörers intresse för deltagande i beredskapen prioriteras framför Distriktsveterinärernas.

En nationell beredskapstjänst

För att veterinärresurserna ska utnyttjas på ett effektivt sätt och för att beredskapsersättningen ska vara en kostnadseffektiv åtgärd krävs en samordning som säkerställer att det finns minst en veterinär i varje veterinärområde som kan åta sig uppdrag under varje beredskapspass. Ett sätt att samordna detta är, som utredningen övergripande beskrivit i avsnitt 6.4.4, att inrätta en nationell beredskapstelefon till vilken de veterinärer som ingått avtal om att stå till förfogande för beredskap mot beredskapsersättning, Distriktsveterinärerna och andra upphandlade vårdgivare är anslutna.

Idag sker viss samordning av Distriktsveterinärernas beredskap genom användning av telefontjänsten 9900, vilken utredningen har beskrivit i avsnitt 3.5.2. Distriktsveterinärerna har således redan utvecklat en beredskapstjänst för sin organisation. Utredningen bedömer att den befintliga beredskapstjänsten skulle kunna föras över från Distriktsveterinärerna till en annan avdelning på Jordbruksverket som är fristående från Distriktsveterinärerna och som kan ansvara för beredskapen och planeringen av vilka vårdgivare som vid varje tillfälle ska stå i beredskap.

Likt nuvarande 9900 bör beredskapstjänsten vara bemannad av djurhälsopersonal som kan göra en första bedömning och avgöra om det är fråga om en sådan akut situation att samtalet ska kopplas

vidare till den veterinär inom aktuellt veterinärområde som är indelad för beredskap vid det aktuella tillfället, eller om djurägaren ska hänvisas till att söka vård för sitt djur under ordinarie arbetstid. Beredskapstjänsten kommer också att ha behov av personal och IT-lösningar för schemaläggning av vilka veterinärer som har beredskap i varje veterinärområde under varje beredskapspass. Formerna för schemaläggning behöver utvecklas ytterligare och Jordbruksverket kan behöva utveckla särskilda IT-system för det. Jordbruksverket bör därmed ges i uppdrag att utveckla beredskapstjänsten.

Idag har Distriktsveterinärerna möjlighet att följa veterinärer i beredskap genom att se var veterinärernas bilar är lokaliserade. En sådan möjlighet kan även underlätta för beredskapstjänsten att vid varje given tidpunkt ha kännedom om var de veterinärer som står i beredskap är lokaliserade vid fördelningen av uppdrag. Jordbruksverkets uppdrag att utveckla beredskapstjänsten bör därmed även innefatta frågan om veterinärer som står i beredskap ska ha tillgång till GPS-utrustning som kan kopplas upp mot Jordbruksverkets beredskapstjänst.

De beslut som Jordbruksverket kommer att fatta om fördelningen av beredskapsuppdrag och utbetalning av ersättning kommer att grunda sig på avtal mellan vårdgivare och Jordbruksverket. Jordbruksverkets beslut bör därmed inte kunna överklagas.

Behandling av personuppgifter

Beredskapstjänsten kommer att behandla personuppgifter som avser de vårdgivare som bedriver sin verksamhet i form av enskild näringsverksamhet i syfte att planera beredskapen. Jordbruksverket kan också komma att behandla personuppgifter i samband med upphandlingar av vårdgivare som åtar sig att stå i beredskap. Beredskapstjänsten kan även komma att behandla personuppgifter, till exempel när det gäller adress för personer som kontaktar tjänsten för att söka vård för sitt djur.

Bestämmelser om behandling av personuppgifter finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om

upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) (EU:s dataskyddsförordning). EU:s dataskyddsförordning kompletteras bland annat av lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Enligt EU:s dataskyddsförordning måste åtminstone en av de rättsliga grunder som anges i förordningens artikel 6 vara uppfylld för att behandlingen av personuppgifter ska anses laglig.

En av dessa rättsliga grunder är att den registrerade har lämnat sitt samtycke till att dennes personuppgifter behandlas för ett eller flera specifika ändamål (artikel 6.1 a). En annan rättslig grund är att behandlingen är nödvändig för att fullgöra ett avtal i vilket den registrerade är part eller för att vidta åtgärder på begäran av den registrerade innan ett sådant avtal ingås (artikel 6.1 b). Ytterligare en rättslig grund är att behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige (artikel 6.1 c). En rättslig grund är också att behandlingen av personuppgifter är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (artikel 6.1 e).

I dataskyddslagen anges att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning, om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en rättslig förpliktelse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning (2 kap. 1 §). Det anges också att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning, om behandlingen är nödvändig antingen för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning enligt lag eller annan författning (2 kap. 2 §).

Utredningen bedömer att den personuppgiftsbehandling som kan komma att ske i samband med offentlig upphandling, fullgörande av efterföljande avtal samt planeringen av beredskapen och fördelningen av beredskapspass är nödvändig för att fullgöra avtalen eller för att vidta åtgärder inför avtalens ingående och för att fullgöra de förpliktelser som Jordbruksverket har för att fullgöra det

statliga åtagandet. Rättslig grund för behandlingen kommer därmed att finnas i artikel 6.1 b och c i EU:s dataskyddsförordning och i de förordningsbestämmelser som utredningen föreslår.

Även djurägars personuppgifter kan komma att behandlas vid kontakter med beredskapstjänsten. En djurägare som kontaktar beredskapstjänsten får i och för sig förutsättas kunna lämna sitt samtycke till att kontaktuppgifter till djurägaren lämnas vidare till den veterinär som står i beredskap. Behandlingen av personuppgifter får vidare bedömas vara nödvändig för att fullgöra Jordbruksverkets rättsliga förpliktelse att förmedla kontakten mellan den vårdsökande och den veterinär som står i beredskap. Rättslig grund för behandlingen kommer därmed att finnas i artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning och i de föreslagna förordningsbestämmelserna.

Någon mindre ingripande åtgärd än att behandla personuppgifterna finns inte. Personuppgiftsbehandlingen och intrånget i den personliga integriteten som behandlingen innebär får vidare i samtliga fall anses stå i rimlig proportion till den nytta som behandlingen innebär. De uppgifter som kan komma att hanteras vid handläggningen tillhör vidare inte i något fall sådana särskilda kategorier av personuppgifter som avses i artikel 9 i EU:s dataskyddsförordning.

EU:s dataskyddsförordning, dataskyddslagen och förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning utgör således en tillräcklig reglering för den personuppgiftsbehandling som kan komma att ske hos Jordbruksverket med anledning av utredningens förslag.

7.7 Ersättningen för veterinärkostnader för avlägset belägen djurhållning

Utredningens förslag: Tillämpningen av förordningen om ersättning för veterinärkostnader för avlägset belägen djurhållning ska ses över. Ersättningsnivåerna ska också ses över.

Jordbruksverket ska ges i uppdrag att göra en sådan översyn. Efter en sådan översyn ska ställning tas till om anslaget för ersättning för veterinärkostnader för avlägset belägen djurhållning ska höjas.

Skälen för förslagen

Som framgår av avsnitt 6.4.5 framstår det som att förordningen (2009:1396) om stöd till företag med avläggset belägen djurhållning tillämpas på ett sätt som motverkar att djurägare som kan få stöd enligt förordningen anlitar privata veterinärer. Förordningen i sig innehåller dock inga bestämmelser som behöver ändras. Tillämpningen av förordningen behöver dock ses över. Bland annat bör de villkor som Jordbruksverket enligt information på sin hemsida ställer upp för att privata aktörer ska kunna utföra uppdrag till djurägare som får del av stödet tas bort.

Jordbruksverket bör också anta föreskrifter avseende ersättningsnivåerna och se till att dessa tillämpas på samma sätt för Distriktsveterinärerna som för privata vårdgivare. I samband med det bör även ersättningsnivåerna ses över så att ersättningen för restiden motsvarar den merkostnad som veterinärens reskostnad medför för djurägare med avläggset belägen djurhållning. Därefter bör ställning även tas till om anslaget för ersättningen för veterinärkostnader för avläggset belägen djurhållning ska höjas.

Jordbruksverket har redan ett bemyndigande att anta föreskrifter enligt förordningen. Trots att förordningen varit i kraft sedan 2009 har några sådana föreskrifter dock inte antagits. Jordbruksverket bör därför ges i uppdrag att göra en översyn av tillämpningen av förordningen och bör i samband med det även utfärda de föreskrifter som bemyndigandet avser.

7.8 Behovet av utbildningsinsatser

Utredningens bedömning: Det finns skäl att i annan ordning överväga behovet av utbildningsinsatser och handledning vid praktiskt arbete för att veterinärer i större utsträckning ska ha vilja och förmåga att arbeta under jourtid.

Skälen för bedömningen

Utredningen har i avsnitt 6.4.2 gjort bedömningen att utbildningsinsatser och handledning vid praktiskt arbete skulle kunna medverka till att veterinärer i högre utsträckning deltar i beredskap och har där

också redogjort för några olika alternativ för hur detta skulle kunna komma till stånd. Denna utredning har dock inte till uppgift att se över innehållet i veterinärutbildningen eller kompetenskraven för veterinärer och har heller inte resurser att göra en sådan översyn. Det finns emellertid skäl att i annan ordning överväga behovet av utbildningsinsatser och praktisk handledning för att veterinärer i större utsträckning ska ha vilja och förmåga att arbeta både med de djurslag som de normalt arbetar med och med andra djurslag under beredskapstid.

7.9 Finansiering av beredskapsersättningen och beredskapstjänsten

Utredningens förslag: Beredskapstjänsten ska finansieras genom att Jordbruksverket ges ett ökat förvaltningsanslag. Beredskapsersättningen ska finansieras genom anslaget 1:4, Bidrag till veterinär fältverksamhet.

Utredningens bedömning: Det är inte möjligt att med någon säkerhet beräkna kostnaderna för den föreslagna beredskapsersättningen. Kostnaden för beredskapstjänsten beräknas till cirka 10 miljoner kronor årligen. Samtidigt görs en besparing hos Distriktsveterinärerna. Det är därmed inte möjligt att göra någon närmare beräkning av de faktiska kostnaderna.

Skälen för förslaget och bedömningen

Beräknade kostnader för förslagen

Den totala kostnaden för den föreslagna beredskapsersättningen är svår att beräkna med någon säkerhet. Detta då flera faktorer påverkar i vilken omfattning ersättning kommer att utgå. Det kommer bland annat att bero på hur attraktiv ersättningen bedöms vara, hur de olika veterinärområdena utformas och av i hur många områden beredskapsersättning kommer att utgå till djursjukvård för hästar.

Det ligger nära till hands att anta att beredskapsersättningen kommer att vara särskilt attraktiv för aktörer som redan har beredskap för de aktuella djurslagen. Detta kan även antas gälla för de veterinärer som i dagsläget har avtal med Distriktsveterinärerna. Övriga aktörers intresse är svårare att uppskatta. Även om det kommer att finnas veterinärområden där samtliga beredskapspass täcks av privata vårdgivare kan det dock antas att beredskapen i merparten av veterinärområdena kommer att täckas av en blandning av distriktsveterinärer och privata vårdgivare.

Som beräkningsexempel använder sig utredningen av kostnader för veterinärområden med privata veterinärer som helt tar ansvaret för beredskapen. Vid ett högt estimat där privata veterinärer helt tar ansvaret för beredskapen i 30 veterinärområden skulle det innebära kostnader för en årlig beredskapsersättning om drygt 22 miljoner kronor. Det bör dock noteras i detta sammanhang att beloppet åtminstone delvis bör motsvaras av lägre utgifter för beredskap hos Distriktsveterinärerna.

Därutöver tillkommer kostnader för organisering av beredskapen och administrering av beredskapsersättningen som kommer att belasta Jordbruksverket. Den största kostnaden består av personalkostnader för de som bemannar beredskapstjänsten. Detta med hänsyn till att tjänsten behöver vara bemannad mellan klockan 17.00 och 08.00 på vardagar samt hela dygnet under helger. Det innebär totalt cirka 123 timmar per vecka som ska täckas. För att täcka denna tid behövs motsvarande drygt tre heltidstjänster. Med hänsyn till semester, sjukfrånvaro och obehövliga arbetstider kan det tänkas motsvara närmare fem heltidstjänster. Beredskapstjänsten ska täcka hela landet och det kan därmed förväntas krävas att mer än en person arbetar i beredskapstjänsten samtidigt. Om personalkostnaden för en anställd beräknas till cirka 700 000 kronor per år, innebär det en total personalkostnad om cirka sju miljoner kronor per år. Beräkningen är i detta fall lågt räknad då det kan tänkas att det vid vissa tider finns behov av ytterligare personal i beredskapstjänsten.

Utöver personalkostnader tillkommer dessutom utgifter för teknisk infrastruktur såsom telefonsystem och licenser, administration och arbetsledning samt utbildning och kvalitets-säkring. Dessa kostnader kan uppskattas till cirka två miljoner kronor per år. Sammantaget kan kostnaden för en nationell beredskapstjänst beräknas till omkring nio miljoner kronor årligen. Det

bör i detta sammanhang beaktas att en liknande tjänst för närvarande redan finns hos Distriktsveterinärerna (9900). Även om kostnaderna kan förväntas öka för en mer utbyggd tjänst handlar det till stor del om en administrativ omorganisation av en befintlig tjänst från Distriktsveterinärerna till Jordbruksverket. Vid beräkning av de samlade kostnaderna behöver också beaktas att Distriktsveterinärerna inte längre kommer att ha behov av en egen beredskapstelefon.

Därutöver tillkommer administrativa kostnader för upphandling, utbetalning av beredskapsersättning, informationsinsatser och liknande. Vissa av dessa kostnader är av engångskaraktär medan andra kostnader är löpande. Jordbruksverket har redan uppgifter när det gäller utbetalning av ersättningar och upphandlingar och har därmed redan inarbetade system för sådana frågor. Uppskattningsvis kan det röra sig om initiala administrativa merkostnader om cirka en till två miljoner kronor och därefter årliga kostnader om en halv till en miljon kronor.

Finansiering

Inrättandet av en beredskapstjänst är en långsiktig åtgärd för att säkerställa att det statliga åtagandet avseende djursjukvård under beredskapstid uppfylls. Finansieringen av den bör därmed utgå från Jordbruksverkets förvaltningsanslag och inte belasta anslaget för veterinär fältverksamhet. Jordbruksverkets förvaltningsanslag bör därmed öka något för att täcka det nya uppdraget. Eftersom överföringen av beredskapstjänsten till Jordbruksverket medför en besparing för Distriktsveterinärerna som inte längre behöver hålla en motsvarande tjänst kan medel delvis överföras från anslaget för veterinär fältverksamhet.

Jordbruksverket har i sitt inspel till utredningen ansett att det behöver utredas hur en finansiering av en beredskapstjänst förhåller sig till statsstödsreglerna. Jordbruksverkets inspel utgår dock ifrån att Distriktsveterinärerna, som bedriver ekonomisk verksamhet på marknaden för veterinärtjänster, skulle få i uppdrag att samordna beredskapstjänsten. Den beredskapstjänst som utredningen föreslår ska ha till uppgift att samordna beredskapen under beredskapstid. Den ska drivas av en statlig myndighet och upphandlade vårdgivare samt Distriktsveterinärerna ska vara skyldiga att vara anslutna till

den. Vårdgivarna ska inte erlagga någon ersättning för att vara anslutna till tjänsten och den som söker vård ska inte heller erlagga någon ersättning till beredskapstjänsten. Beredskapstjänsten ska inte i sig erbjuda tjänster på marknaden för veterinärtjänster. Reglerna om statligt stöd gäller vidare endast om en viss verksamhet tillhandahålls i en marknadsmiljö.¹⁸⁷ Det går därmed att argumentera för att beredskapstjänsten inte är ett sådant företag som omfattas av statsstödsreglerna.

Även försäkringsbolag förmedlar dock veterinära tjänster genom telefonrådgivning och det skulle kunna sägas finnas en marknad för detta. Det kan därmed argumenteras för att beredskapstjänsten i sig utgör en sådan tjänst i allmänhetens ekonomiska intresse att anslaget till den behöver utformas på ett sätt som är förenligt med SGEI-beslutet. För att få svar på frågan behöver kontakt tas med kommissionen, vilket utredningen saknar förutsättningar för att göra. En sådan kontakt kan dock tas vid den fortsatta beredningen av förslaget i Regeringskansliet.

När det gäller kostnaderna för beredskapsbidraget bör dessa belasta anslaget för veterinär fältverksamhet.

7.10 Behovet av författningsändringar

Utredningens förslag: De författningsändringar som förslagen medför ska föras in i förordningen (2025:683) om statens ansvar för veterinär verksamhet, förordningen (2009:1397) om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse och förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk.

Skälen för förslaget

De författningsändringar som utredningen föreslår är sådana som omfattas av regeringens så kallade restkompetens (8 kap. 7 § rege- ringsformen). De författningsändringar som förslagen medför bör därmed regleras i förordning.

¹⁸⁷ Jfr Meddelande från kommissionen om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (2012/C 8/02), punkt 12.

Statens ansvar för veterinär verksamhet är sedan den 1 september 2025 reglerat i förordningen om statens ansvar för veterinär verksamhet. De ändringar som utredningen föreslår beträffande det statliga åtagandet bör därmed komma till uttryck i den förordningen. Förslaget om beredskapsersättning är avsett att bidra till att statens åtagande uppfylls. Det har vidare en annan statstödsrättslig grund än den ersättning som utgår enligt förordningen om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse. Utredningen bedömer därför att det är lämpligt att bestämmelser om beredskapsersättning tas in i förordningen om statens ansvar för veterinär verksamhet. Med hänsyn till de justeringar som utredningen föreslår avseende det statliga åtagandet behöver dock justeringar också göras i förordningen om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse. Det ändrade statliga åtagandet och införandet av beredskapsersättning medför också behov av att ändra ett fåtal bestämmelser i Jordbruksverkets instruktion.

8 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

8.1 Ikraftträdande

Utredningens förslag: De förordningsändringar som utredningen föreslår ska träda i kraft den 1 januari 2027.

Skälen för förslaget

De svårigheter som finns med att upprätthålla en fungerande veterinär beredskap för djursjukvård under jourtid i hela landet har uppmärksamrats under lång tid. Om förändringar inte görs finns det bland annat risk för att djurskyddet försämras ytterligare. Det är därför angeläget att den nya beredskapsersättningen och de övriga ändringar som utredningen föreslår kan träda i kraft så snart som möjligt.

Ett införande av beredskapsersättning och en beredskapstjänst kräver dock en del förberedande arbete hos Jordbruksverket. Bland annat behöver det arbete som Jordbruksverket påbörjat för att indela Sverige i veterinärområden färdigställas innan förslagen träder i kraft. Innan Beredskapstjänsten kan tas i bruk krävs även bland annat att Jordbruksverket utvecklar formerna för schemaläggningen. Jordbruksverket kan också komma att behöva rekrytera personal till beredskapstjänsten för det fall att personal inte kan överföras från Distriktsveterinärerna. Jordbruksverket kommer dessutom att behöva bestämma om, och i så fall vilka, ytterligare villkor som ska föreskrivas för beredskapsersättningen och utforma upphandlingsdokument för respektive veterinärområde. Det krävs också informationsinsatser till privata veterinärer som kan komma i fråga för

beredskapsersättning. Förslagen kan också medföra att det finns behov av ändringar när det gäller Distriktsveterinärernas verksamhet.

Innan förordningsändringarna kan beslutas kan det dessutom finnas anledning att återkomma till Riksdagen som nyligen beslutat avseende propositionen Bättre förutsättningar inom djurens hälso- och sjukvård (prop. 2024/25:57) och behandlat flera ändringar som utredningen berör. Det kan också finnas anledning för regeringskansliet att inleda kontakter med kommissionen med anledning av utredningens förslag och försäkra sig om att förslagen är förenliga med statsstödsregelverket.

Med hänsyn till de åtgärder som nu beskrivits föreslår utredningen att författningsförslagen ska träda i kraft den 1 januari 2027.

8.2 Behovet av övergångsbestämmelser

Utredningens förslag och bedömning: Bestämmelsen om att vårdgivare som ingått avtal om skyldighet att utföra veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse under beredskapstid enligt förordningen om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse ska vara anslutna till beredskapstjänsten ska inte vara tillämplig på avtal som ingåtts före ikraftträdandet. I övrigt saknas behov av övergångsbestämmelser.

Skälen för förslaget och bedömningen

Jordbruksverket har idag slutit avtal med en privat aktör avseende bland annat beredskap för djursjukvård enligt bestämmelserna i förordningen om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse. Det rör sig om ett tidsbegränsat avtal med en enstaka aktör. Villkor som reglerar förhållandet mellan avtalsslutande parter bör inte införas retroaktivt genom förordning. Det finns därmed skäl att undanta vårdgivare som före ikraftträdandet ingått avtal om skyldighet att utföra veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse under beredskapstid enligt förordningen om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse från skyldigheten att vara

anslutna till beredskapstjänsten. I övrigt saknas behov av övergångsbestämmelser.

9 Konsekvenser

9.1 Inledning

I utredningens uppdrag ingår att redovisa en beräkning av konsekvenserna av utredningens förslag i den del de påverkar kostnaderna eller intäkterna för det offentliga, företag eller andra enskilda. Utredningen har även att redovisa övriga samhälls-ekonomiska konsekvenser som förslagen innebär samt förslagens påverkan på statliga myndigheters verksamheter, såsom exempelvis Jordbruksverket. Vid eventuella kostnadsökningar för det offentliga ska en finansiering föreslås. Därutöver har utredningen att följa de riktlinjer som gäller för arbetet med konsekvensutredningar i Regeringskansliet¹⁸⁸.

I detta kapitel finns en redogörelse av de konsekvenser som utredningens förslag kan komma att innebära. En del konsekvenser som utredningen har att redovisa har redan beskrivits i föregående kapitel, till vilka hänvisningar görs.

9.2 Allmänna utgångspunkter

Det har skett en betydande utveckling och förändring inom djurens hälso- och sjukvård under de senaste årtiondena. I flera år har svårigheten att upprätthålla en fungerande veterinär beredskap för djursjukvård under jourtid i hela landet uppmärksammat. Jordbruksverket har vid ett flertal tillfällen behövt fatta beslut om att Distriktsveterinärerna helt ska ta över beredskapen i vissa områden eller stötta beredskapen i områden där den inte längre upprätthållits av privatpraktiserande veterinärer. Jordbruksverket har vid upp-

¹⁸⁸ Protokoll RK §33 2024-04-19, FA2024/00416, *Konsekvensutredningar i Regeringskansliet*.

repade tillfällen signalerat att myndighetens nuvarande uppdrag är svårt att få ihop med de ekonomiska ramar som finns.

För att inte riskera negativa konsekvenser för djurskyddet och djurhälsan och – i längden – även för folkhälsan och livsmedelsförsörjningen, har regeringen bedömt att det finns skäl att se över omfattningen av statens åtagande när det gäller den veterinära beredskapen och överväga hur de privata aktörerna kan ta ett större ansvar för beredskap för djursjukvård under jourtid.

Mot denna bakgrund har utredningen haft i uppdrag att analysera och lämna förslag till åtgärder för att säkerställa en fungerande beredskap för djursjukvård under jourtid i alla delar av landet. I uppdraget har ingått att överväga olika möjligheter för att uppnå detta, bland annat genom införande av en skyldighet för veterinärer att hålla beredskap för djursjukvård under jourtid och genom införande av en ersättning för privata aktörers deltagande i beredskap för djursjukvård under jourtid. De förslag som utredningen har haft att lämna ska möjliggöra en tillgänglig, hållbar och effektiv veterinär beredskap. Utredningen har också haft att se över omfattningen av statens åtagande när det gäller den veterinära beredskapen och överväga hur de privata aktörerna kan ta ett större ansvar för beredskap för djursjukvård under jourtid.

9.3 Utredningens överväganden och förslag

Utredningen har övervägt olika alternativa lösningar och analyserat för- och nackdelar (se närmare kap. 6 och 7). Efter noga överväganden har utredningen lämnat förslag om att förändra omfattningen av statens ansvar för djursjukvård. Detta genom att ansvaret koncentreras till att säkerställa tillgång till veterinär hälso- och sjukvård för lantbrukets djur och, i vissa delar av landet, även för hästar. För sällskapsdjur ska det statliga åtagandet endast avse veterinära insatser i form av avlivning av djurskyddsskäl. Vidare begränsas åtagandet för djursjukvård under beredskapstid till akut vård som inte kan avvakta till ordinarie arbetstid (se avsnitt 7.2). Utredningen har också lämnat förslag om att delvis organisera och finansiera beredskapen på ett annat sätt genom att införa en beredskapsersättning för privatpraktiserande veterinärer som åtar sig beredskap för djursjukvård för lantbrukets djur och i vissa områden för häst (se

avsnitt 7.5) i kombination med en nationell beredskapstjänst under Jordbruksverkets ansvar (se avsnitt 7.6). Utredningen avråder från att införa en skyldighet för privata veterinärer att delta i beredskap för djursjukvård under beredskapstid eftersom det inte bedöms vara förenligt med de grundlagsskyddade rättigheterna enligt regeringsformen (se avsnitt 7.4). I respektive avsnitt redogörs för skälen för de olika förslagen. Utan åtgärder finns som redan nämnts risk för ökad veterinärbrist i vissa områden och särskilt för vissa djurslag utanför ordinarie arbetstid. Det kan leda till negativa konsekvenser framför allt för djurskyddet och djurhälsan. Som framgår av utredningens uppdrag kan det i förlängningen även innebära negativa konsekvenser för folkhälsan och livsmedelsförsörjningen.

9.4 Överensstämmelse med gällande bestämmelser

I utredningens uppdrag har ingått att förslagen som lämnas ska utformas för att vara förenliga med djurskyddslagen, regeringsformen, EU:s statsstödsregler samt den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR). Det är utredningens bedömning att förslagen är förenliga med de angivna bestämmelserna. Som framgår i avsnitten 7.5.4 och 7.9 kan det dock finnas skäl att stämma av vissa frågor med kommissionen för att säkerställa att förslagen är förenliga med de EU-rättsliga reglerna om statligt stöd. Det är dock utredningens bedömning att förslagen inte påverkar Sveriges åtaganden till följd av medlemskapet i Europeiska unionen utöver de skyldigheter som följer av Kommissionens förordning (EU) 2023/2831 av den 13 december 2023 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse.

9.5 Konsekvenser för staten

Utredningens förslag syftar till att en större andel av djursjukvården som bedrivs utanför ordinarie arbetstid ska utföras av privata veterinärer. Detta genom att statens ansvar för djursjukvård för framför allt sällskapsdjur begränsas och incitamenten för privata

vårdgivare därigenom ökar, samt att vissa privata vårdgivare genom den föreslagna beredskapsersättningen kan få del av statens finansiering av djursjukvården. Förslagen bör således bidra till en jämnare fördelning av beredskapsansvaret mellan statliga och privata aktörer.

Den föreslagna beredskapsersättningen och den nya beredskaps-tjänsten kommer att innebära nya och ökade kostnader för staten, särskilt initialt. Samtidigt bör förslagen i förlängningen leda till att vissa besparingar kan göras inom Distriktsveterinärernas organisation, genom en gradvis omställning som kan komma att ske i takt med att privata aktörer tar ett större ansvar (se avsnitt 7.9).

Sammantaget är det utredningens bedömning att förslagen som helhet kommer att innebära vissa kostnadsökningar för staten, framför allt inledningsvis. Det är dock som beskrivits i avsnitt 7.9 många osäkra variabler, vilket gör att några närmare beräkningar inte låter sig göras.

9.6 Konsekvenser för kommuner och regioner

Förslaget om att införa en beredskapsersättning kommer inte att innebära några direkta ekonomiska konsekvenser för kommuner och regioner. Inte heller några andra effekter av förslaget förväntas för kommuner och regioner.

9.7 Konsekvenser för veterinärmarknaden och privata aktörer

Förslaget om beredskapsersättning innebär att privata vårdgivare i högre grad kan ta del av statliga medel och få ekonomisk kompensation för beredskap utanför ordinarie arbetstid som tidigare inte varit möjlig. Incitamenten för privata aktörer att bedriva beredskap för lantbrukets djur och i vissa fall häst kommer således att öka genom ersättningen. Det leder även till en potentiell ökning av kunder genom Jordbruksverkets beredskapstjänst vid tilldelade beredskapspass. Det kommer framför allt att innebära bättre förutsättningar för de aktörer som redan har beredskap för de aktuella djurslagen. Det kommer dock även att gynna andra vårdgivare som vill bedriva beredskap utanför ordinarie arbetstid. Förslaget om beredskapsersättning innebär vidare en ökad konkur-

rensneutralitet mellan privata vårdgivare och Distriktsveterinärerna. För privata vårdgivare som inte bedriver vård för lantbrukets djur eller häst i vissa områden ger beredskapsersättningen inte några direkta ekonomiska effekter.

Även om beredskapsersättningen ger ekonomiska fördelar för de aktörer som aktualiseras så innebär ersättningen samtidigt ökad administration för att ingå avtal och en organisatorisk belastning för de aktuella aktörerna. Det innebär även en bundenhet genom tilldelade beredskapspass. Eftersom deltagande i beredskapen bygger på frivillighet kan det även medföra att det i vissa områden fortsatt blir svårt att rekrytera tillräckligt många aktörer. Att beredskapen utgår från veterinärområden kan också innebära att vissa aktörer har ett mer gynnsamt geografiskt läge än andra.

För att motta beredskapsersättning krävs att vårdgivaren är ansluten till Jordbruksverkets beredskapstjänst. För många vårdgivare kommer det att innebära en hjälp med triagering, vilket gör att antalet samtal till vårdgivaren under beredskapspassen minimeras. Att veterinärer tar emot kunder via Jordbruksverket och inte får samtal direkt från kunden innebär samtidigt att de inte har möjlighet till samma kundkontakt som de normalt sett har och att de inte kan prioritera egna kunder framför dem som förmedlas genom beredskapstjänsten.

9.8 Konsekvenser för djurhållare och djurskyddet

En konsekvens av att flera olika aktörer kommer att ansvara för beredskapen är att kostnaden för akut vård sannolikt kommer att differentiera mer med olika aktörers prissättning. En djurhållare är dock fortfarande fri att vända sig till en annan veterinär än den som står i beredskap i beredskapstjänsten om en sådan veterinär är tillgänglig.

Att sällskapsdjur inte längre kommer att omfattas av det statliga åtagandet innebär att ägare till sådana djur i högre utsträckning än idag kommer vara hänvisade till den privata marknaden, utom i de fall där avlivning krävs av djurskyddsskäl. En konsekvens av detta kan vara att djurägare i vissa områden får längre resor till veterinär under jourtid. Då marknaden för sällskapsdjur generellt bedöms som välfungerande är det utredningens bedömning att djurskyddet

inte kommer att påverkas negativt i någon större omfattning. Förslaget innebär inte heller att veterinärer är förhindrade att ta uppdrag som avser sällskapsdjur under beredskapstid förutsatt att det inte inkräktar på andra åtaganden under beredskapspasset. En förmedling av sådana uppdrag ska dock inte göras genom beredskapstjänsten.

För lantbrukets djur och häst bör förslaget innebära en ökad tillgång till veterinär service under beredskapstid och att tillgången till akut djursjukvård förbättras i de delar av landet där marknaden inte kan bära verksamheten på egna villkor. Ett införande av beredskapsbidrag för veterinärer som tillhandahåller djursjukvård för lantbrukets djur i så kallade vita områden är även ägnat att säkerställa att privata veterinärer fortsätter med sin verksamhet där, vilket också bidrar till djurskyddet.

9.9 Konsekvenser för Jordbruksverket och Distriktsveterinärerna

Utredningens förslag innebär att Jordbruksverket får ett utökat ansvar för att organisera och administrera beredskapen. Myndigheten ska bland annat utfärda en vägledning avseende vilka åtgärder som omfattas av akut djursjukvård under beredskapstid och besluta om ytterligare villkor för ersättningen. Jordbruksverket ska även inrätta och driva en nationell beredskapstjänst som samordnar tillgången till veterinärer i varje veterinärområde. Detta innebär som framgår av avsnitt 7.9 ett ökat administrativt ansvar och behov av förstärkta resurser, men skapar samtidigt en mer enhetlig och effektiv struktur.

Vad gäller Distriktsveterinärerna behåller de nuvarande verksamhetsramar, inklusive möjligheten att bedriva poliklinisk verksamhet för häst och sällskapsdjur samt viss stationär vård där de redan är etablerade. Distriktsveterinärerna kommer fortsatt få ersättning för deltagande i beredskapen på liknande villkor som idag. Distriktsveterinärernas roll som garant i områden där marknaden inte fungerar kvarstår, men den ekonomiska modellen blir mer likvärdig i förhållande till andra vårdgivare. Distriktsveterinärernas roll kommer troligen med tiden att minska något när fler privata aktörer bidrar i beredskapsarbetet.

9.10 Samhällsekonomiska konsekvenser

Förslagen bedöms leda till en mer effektiv användning av veterinärresurser. Att fokusera statens ansvar till lantbrukets djur bidrar även till att trygga livsmedelsproduktionen genom förbättrad vård för lantbrukets djur. På samhällsnivå bidrar en välfungerande beredskap till ökad robusthet i kris- och beredskapssituationer. De samhällsekonomiska nyttorna bedöms därmed överstiga eventuella ökade kostnader som förslagen kan medföra för staten.

Uppdrag att utreda utformningen av en tillgänglig, hållbar och effektiv veterinär beredskap

Sammanfattning av uppdraget

En utredare ges i uppdrag att analysera och lämna förslag till åtgärder för att säkerställa en fungerande beredskap för djursjukvård under jourtid.

Utredaren ska bland annat:

- analysera behovet av och förutsättningarna för att införa en skyldighet för veterinärer att hålla beredskap för djursjukvård under jourtid,
- analysera behovet av och förutsättningarna för att införa ersättning i form av beredskapsbidrag eller liknande ersättning för privata aktörers deltagande i beredskap för djursjukvård under jourtid,
- analysera och föreslå andra möjliga åtgärder för att säkerställa en fungerande beredskap för djursjukvård under jourtid i alla delar av landet,
- föreslå ett eller flera av alternativen, med särskilt beaktande av att förslaget är kostnadseffektivt samt vikten av att djurskyddet upprätthålls samtidigt som möjligheten att rekrytera och behålla kliniskt verksamma veterinärer inte försämras ytterligare,
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2025.

Bakgrund

Staten har sedan länge tagit på sig ett ansvar för djurens hälso- och sjukvård, och därmed för organisationen av veterinär service och för smittskydd. Detta ansvar är kopplat till de målsättningar om gott djurskydd, god djurhälsa, gott smittskydd, god folkhälsa och säkra livsmedel som har kommit till uttryck i lagstiftning på dessa områden.

Statens jordbruksverk (Jordbruksverket) ska enligt 10 § förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk vidta åtgärder för att säkerställa tillgången till veterinärer vid utbrott av smittsamma djursjukdomar samt för att alla djur i människans vård ska kunna få hälso- och sjukvård. Tillgången till veterinär för att djur ska få sjukvård ska finnas oavsett tidpunkt på dygnet om det finns djurskyddsskäl. Jordbruksverket ska se till att det finns veterinärer för sådana uppgifter antingen genom att ingå avtal med privata veterinärer eller genom att ge uppdrag till Distriktsveterinärerna, som är en särskild avdelning inom Jordbruksverket. Distriktsveterinärernas främsta uppdrag är att, i de områden där de är etablerade, bedriva hälso- och sjukvård för lantbrukets djur. Distriktsveterinärerna får dock, med vissa begränsningar och under vissa förutsättningar, även bedriva hälso- och sjukvård för hästar och sällskapsdjur.

I förarbetena till de nuvarande bestämmelserna om veterinär service och smittskyddsberedskap gjorde regeringen bedömningen att det visserligen behövs en statlig veterinär organisation för att säkerställa en väl fungerande organisation vid utbrott av smittsamma djursjukdomar och vård av djur i hela landet dygnet runt, men att den inte bör vara större än att den klarar av uppdraget. För att uppnå en effektivare organisation föreslogs att privatpraktiserande veterinärer skulle ges större möjlighet att delta i smittskydds- och jourberedskap och få del av det statliga stöd som Distriktsveterinärerna dittills fått för sådan verksamhet (prop. 2008/09:211 s. 48–49). Enligt bestämmelser i förordningen (2009:1397) om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse kan Jordbruksverket, efter upphandling, ingå avtal om deltagande i en beredskapsorganisation vid utbrott av smittsamma djursjukdomar, beredskap för djursjukvård under jourtid samt djurhälso- och djursjukvård i sådana områden av landet där det bedöms att

tillfredsställande veterinär service inte skulle kunna bedrivas på marknadsmässiga grunder. Privatpraktiserande veterinärer kan alltså ingå avtal med Jordbruksverket om beredskap för djursjukvård under jourtid. Det finns dock inte någon skyldighet för privata aktörer som till exempel behandlar djur på dagtid att också erbjuda vård på kvällar, nätter och helger.

Regeringen gav 2021 en särskild utredare i uppdrag att se över lagstiftningen för djurens hälso- och sjukvård och annan veterinär verksamhet och undersöka vilka åtgärder som behöver vidtas i syfte att säkerställa en hållbar och långsiktigt välfungerande hälso- och sjukvård för djur (dir. 2021:42). Utredaren överlämnade sitt betänkande Bättre förutsättningar inom djurens hälso- och sjukvård (SOU 2022:58) den 7 november 2022. Beredning av utredningens förslag pågår inom Regeringskansliet. Utredningen hade bland annat i uppdrag att granska ansvarsfördelningen mellan staten och privata veterinärer i fråga om smittskyddsberedskap och beredskap under jourtid och lämna förslag på om ytterligare åtgärder behöver vidtas för att ge privata veterinärer ansvar för veterinär service och med vilka villkor, till exempel krav på jourberedskap.

I betänkandet presenterades kortfattat sex olika modeller för hur det statliga åtagandet för veterinär service kunde utformas. Den modell som utredaren förordade, anpassad veterinär service, avstyrktes dock av majoriteten av remissinstanserna. Övriga modeller, som bland annat innebar en skyldighet för veterinärer att hålla beredskap, nödhjälppskyldighet för veterinärer samt veterinärt beredskapsbidrag, analyserades endast i begränsad omfattning i betänkandet och utredaren lämnade i dessa delar inga konkreta förslag att ta ställning till.

Uppdraget

Under de senaste årtiondena har utvecklingen inom djurens hälso- och sjukvård inneburit att förutsättningarna för att bedriva vård har förändrats drastiskt, framför allt när det gäller sällskapsdjur och häst, men även för lantbrukets djur. Tillgången till mer avancerad vård har inneburit en ökad efterfrågan på mer specialiserad vård för sällskapsdjur. Efterfrågan på djursjukvård har även ökat generellt, framför allt för sällskapsdjur. Samtidigt råder det brist på utbildad

personal, inte minst veterinärer och djursjukskötare. Samtidigt sker successiva förändringar inom lantbrukssektorn som innebär att behovet av akut djursjukvård minskar till förmån för planerad djurhälsovård.

Intentionerna med de nuvarande bestämmelserna om veterinär service och smittskyddsberedskap var att privatpraktiserande veterinärer i större utsträckning skulle delta i smittskydds- och jourberedskapen, men intresset att utföra sådana uppgifter har varit lågt hos de privata veterinärerna. Till följd av det har Jordbruksverket behövt fatta beslut om att Distriktsveterinärerna helt ska ta över beredskapen i vissa områden eller stötta beredskapen i områden där den inte kan upprätthållas. Jordbruksverket har påtalat att myndigheten med nuvarande uppdrag och ekonomiska ramar har svårt att upprätthålla en veterinär service i hela landet som även inkluderar beredskap under jourtid. Den nuvarande situationen där Distriktsveterinärerna tar ett mycket stort ansvar för den veterinära beredskapen, i kombination med svårigheter att rekrytera veterinärer till verksamheter med organiserad beredskap, kan inom kort få negativa konsekvenser för djurskyddet och djurhälsan och – i längden – även för folkhälsan och livsmedelsförsörjningen. Det finns därför skäl att se över omfattningen av statens åtagande när det gäller den veterinära beredskapen och överväga hur de privata aktörerna kan ta ett större ansvar för beredskap för djursjukvård under jourtid.

Utredaren ska därför

- analysera behovet av och förutsättningarna för att införa en skyldighet för veterinärer att hålla beredskap för djursjukvård under jourtid,
- analysera behovet av och förutsättningarna för att ge ersättning i form av beredskapsbidrag eller liknande ersättning för privata aktörers deltagande i beredskap för djursjukvård under jourtid,
- analysera andra möjliga åtgärder för att säkerställa en fungerande beredskap för djursjukvård under jourtid i alla delar av landet,
- jämföra för- och nackdelar med samt analysera och redovisa konsekvenserna av de olika alternativen,
- föreslå ett eller flera alternativ ensamma eller i kombination, med särskilt beaktande av att förslaget är kostnadseffektivt samt

vikten av att djurskyddet och smittskyddet upprätthålls samtidigt som möjligheten att rekrytera kliniskt verksamma veterinärer inte försämras ytterligare,

- särskilt beakta hur förslaget ska utformas för att vara förenligt med djurskyddslagen, regeringsformen, EU:s statsstödsregler, den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren ska vid framtagandet av förslagen inhämta information om och beakta erfarenheter av hur veterinär beredskap för djursjukvård under jourtid är utformad i andra länder med jämförbara förhållanden, till exempel geografiska förutsättningar och djurskyddsnivåer.

Konsekvensbeskrivningar

Om förslagen som lämnas påverkar kostnaderna eller intäkterna för det offentliga, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. Utredaren ska även analysera och redovisa förslagets påverkan på statliga myndigheters verksamheter, såsom exempelvis Jordbruksverket. När det gäller eventuella kostnadsökningar för det offentliga ska utredaren föreslå en finansiering.

Genomförande och redovisning av uppdraget

Under genomförandet av uppdraget ska utredaren, i den utsträckning som bedöms lämplig, inhämta synpunkter och upplysningar från de myndigheter, organisationer och andra aktörer som kan vara berörda av aktuella frågor. Utredaren ska vidare beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2025.

Förlängd tid för uppdraget att utreda utformningen av en tillgänglig, hållbar och effektiv veterinär beredskap

Regeringskansliet gav den 28 juni 2024 rådmannen Jenny Wennhall i uppdrag att biträda Landsbygds- och infrastrukturdepartementet med att utreda utformningen av en tillgänglig, hållbar och effektiv veterinär beredskap (LI2024/01428). Enligt beslutet ska uppdraget gälla tills vidare dock längst t.o.m. den 31 augusti 2025.

Regeringskansliet förlänger uppdraget. Uppdraget ska i stället gälla t.o.m. den 30 september 2025. Uppdragets närmare innehåll framgår av *bilagan* till detta beslut samt av *bilagan* till Regeringskansliets beslut den 28 juni 2024.

Beslutet har fattats av landsbygdsminister Peter Kullgren.

Departementsserien 2025

Kronologisk förteckning

1. Hyra anstaltsplatser utomlands. Ju.
2. Moderna – en ny myndighet för modern konst, arkitektur och design. Ku.
3. Sveriges försvarsmaterielldirektör. En ny inriktning. Fö.
4. En ny lag om unga lagöverträdare. Ju.
5. Genomförande av direktivet om skydd för personer som deltar i den offentliga debatten. Ju.
6. En ändamålsenlig hantering av tillstånd och tillsyn av explosiva varor. Fö.
7. Polisens användning av AI för ansiktsgenkänning i realtid. Ju.
8. Administrativa sanktioner i socialförsäkringen. S.
9. Ett nationellt mobilförbud i de obligatoriska skolformerna och fritidshemmet. U.
10. En ändamålsenlig hantering av tillstånd och tillsyn av explosiva varor – slutredovisning. Fö.
11. En tydlig beslutsordning för deltagande i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar. Fö.
12. Nordisk verkställighet i brottmål. Ju.
13. Rätt att installera laddpunkt hemma. Ju.
14. Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om överföring av straffrättsliga förfaranden. Ju.
15. Nya regler om aktier på multilaterala handelsplattformar. Ju.
16. Några frågor om ersättning vid gemensamhetsinrättningar. Ju.
17. Förbättrade förutsättningar för IVO – förslag för att motverka oseriösa och kriminella aktörer inom hälso- och sjukvården. S.
18. Nya regler om ansökningsförfarandet för vissa uppehålls- och arbetstillstånd. Ju.
19. Slutredovisning av uppdraget om förstärkningsteam inom socialtjänsten. S.
20. Utökade befogenheter för civilanställda vid Polismyndigheten att utreda brott. Ju.
21. Förbättrade förutsättningar för operativt militärt samarbete. Fö.
22. Sweden's tenth national report under the Convention on Nuclear Safety. KN.
23. Spellagens tillämpningsområde. Fi.
24. Utdelningsbart överskott i inkomstpensionssystemet . S.
25. En betald polisutbildning. Ju.
26. Administrativa sanktioner i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och i arbetslöshetsförsäkringen. S.
27. Åtgärder för att säkerställa veterinärberedskap under jouttid. LI

Departementsserien 2025

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Spellagens tillämpningsområde. [23]

Försvarsdepartementet

Sveriges försvarsmaterieldirektör.

En ny inriktning. [3]

En ändamålsenlig hantering av tillstånd och tillsyn av explosiva varor. [6]

En ändamålsenlig hantering av tillstånd och tillsyn av explosiva varor – slutredovisning. [10]

En tydlig beslutsordning för deltagande i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar. [11]

Förbättrade förutsättningar för operativt militärt samarbete. [21]

Justitiedepartementet

Hyra anstaltsplatser utomlands. [1]

En ny lag om unga lagöverträdare. [4]

Genomförande av direktivet om skydd för personer som deltar i den offentliga debatten. [5]

Polisens användning av AI för ansiktsgenkänning i realtid. [7]

Nordisk verkställighet i brottmål. [12]

Rätt att installera laddpunkt hemma. [13]

Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om överföring av straffrättsliga förfaranden. [14]

Nya regler om aktier på multilaterala handelsplattformar. [15]

Några frågor om ersättning vid gemensamhetsinrättningar. [16]

Nya regler om ansökningsförfarandet för vissa uppehålls- och arbetstillstånd. [18]

Utökade befogenheter för civilanställda vid Polismyndigheten att utreda brott. [20]

En betald polisutbildning. [25]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Sweden's tenth national report under the Convention on Nuclear Safety. [22]

Kulturdepartementet

Moderna – en ny myndighet för modern konst, arkitektur och design. [2]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Åtgärder för att säkerställa veterinär beredskap under jourtid.. [27]

Socialdepartementet

Administrativa sanktioner i socialförsäkringen. [8]

Förbättrade förutsättningar för IVO – förslag för att motverka oseriösa och kriminella aktörer inom hälso- och sjukvården. [17]

Slutredovisning av uppdraget om förstärkningsteam inom socialtjänsten. [19]

Utdelningsbart överskott i inkomstpensionssystemet . [24]

Administrativa sanktioner i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och i arbetslöshetsförsäkringen. [26]

Utbildningsdepartementet

Ett nationellt mobilförbud i de obligatoriska skolornerna och fritidshemmet. [9]