

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet

Yttrande över Bättre förutsättningar inom djurens hälso- och sjukvård (SOU 2022:58)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

I remissen ingår förslag till ändring i lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård. Det ingår också förslag till förordning om tillfälliga undantag för legitimation som djursjukskötare och förslag till förordning om statens ansvar för veterinär service med mera. Därutöver ingår förslag till ändring i förordningen (2009:1386) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård och förslag till ändring i förordningen (2009:1397) om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse. Slutligen ingår förslag till ändring i förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk.

I sak anges förslaget innebära bland annat följande. Distriktsveterinärerna ska ha möjlighet att utforma sin verksamhet utifrån behov av hälso- och sjukvård för lantbrukets djur inom ett visst område. Verksamheten ska bedrivas mellan kl. 06.00 och 23.00, om djurskyddet kan upprätthållas. Jordbruksverket ska inrätta en digital tjänst där ägare av lantbruksdjur och häst har möjlighet att konsultera en veterinär under beredskapstid. För att ytterligare säkerställa tillgången till klinisk veterinärvård och främja ett ökat samarbete med privata aktörer föreslår utredningen att privata veterinärer, som erbjuder klinisk veterinärvård till lantbrukets djur eller häst, ska kunna ansluta sig till tjänsten. Utredningen föreslår att Sverige ska vara indelat i veterinära områden. Sådana områden bör geografiskt stämma överens med den distriktsindelning som framkommer av eller beslutats med stöd av förordningen (2015:493) om distrikt. Beslut om etablering ska grundas på noggranna, återkommande analyser av tillgången till veterinära tjänster och förekomsten av olika djurslag i de olika veterinärområdena. Utredningen föreslår nu att titelskyddet för hovslagare förändras på så sätt att beteckningen för en hovslagare som godkänts av Jordbruksverket ska vara "hovslagare", till skillnad från idag då begreppet "godkänd hovslagare" används för denna grupp. Vidare föreslås att en sådan yrkestitel som är skyddad enligt patientsäkerhetslagens (2010:659) bestämmelser som till exempel psykolog, fysioterapeut och så vidare ska få användas i yrkesverksamhet inom djurens hälso- och sjukvård endast av den som uppfyller kraven enligt patientsäkerhetslagen. Det föreslås också att en möjlighet för djurvårdare att ansöka om godkännande av Jordbruksverket och ett skydd för beteckningen godkänd djurvårdare införs. Det föreslås att engelska ska kunna användas som journalspråk, under vissa förutsättningar, men att huvudregeln fortfarande ska vara att journalspråket är svenska. En sökande med utländsk utbildning ska vidare få legitimation som veterinär om sökanden uppvisat kunskaper och färdigheter som motsvarar de svenska kraven, har för veterinäryrket

nödvändiga kunskaper om svenska författningar och nödvändiga kunskaper i svenska, norska eller danska språket. Utredningen föreslår att tillsynen inom djurens hälso- och sjukvård ska utökas till att även omfatta verksamhetstillsyn. Det innebär ett förtydligande av att den som ansvarar för verksamheten svarar för att personalen har rätt kompetens för tilldelade uppgifter och att det finns tillräckligt med behörig personal för att en god och säker vård av djur ska kunna garanteras. Utredningen föreslår en definition av begreppet vårdgivare inom djurens hälso- och sjukvård som innebär att med sådan vårdgivare avses juridisk person, enskild firma, statlig myndighet eller annan offentlig verksamhet som bedriver hälso- och sjukvård för djur. Utredningen föreslår därför ett registreringsförfarande som innebär att vårdgivare som bedriver eller avser att bedriva verksamhet som omfattas av tillsyn ska anmäla det till Jordbruksverket senast en månad innan verksamheten påbörjas. För att omhänderta uppgifterna ska det hos Jordbruksverket finnas it-system för elektronisk behandling av uppgifter om verksamheter inom djurens hälso- och sjukvård.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I konsekvensutredningen anges övergripande att utredningen har haft i uppdrag att göra en översyn av lagstiftningen om djurens hälso- och sjukvård och annan veterinär verksamhet och undersöka vilka åtgärder som behöver vidtas i syfte att säkerställa en hållbar och långsiktig välfungerande hälso- och sjukvård för djur. Utredningen har gjort bedömningen att staten alltså ska ta ansvar för att alla djur i människans vård ska ha tillgång till sjukvård. För att maximera veterinärnyttan föreslår emellertid utredningen att statens ansvar ska omformuleras. I stället för att staten genom Jordbruksverket ska svara för att det finns tillgång till veterinär för att djur ska få sjukvård oavsett tidpunkt på dygnet om det finns djurskyddsskäl, föreslås därför att Jordbruksverket ska vara skyldigt att tillse att det finns tillgång till tillfredsställande veterinär service oavsett tidpunkt på dygnet, om det finns djurskyddsskäl. Förslaget syftar till att öppna upp för möjligheten att i högre utsträckning bedöma behovet av tillfredsställande veterinär service och erbjuda veterinär service där behovet är som störst. Av konsument- och djurskyddsskäl föreslår utredningen att yrkestiteln hovslagare ska få användas inom djurens hälso- och sjukvård endast av den som har godkänts av Jordbruksverket (se avsnitt 6.6). Utredningen föreslår, som nämnts, även att en sådan yrkestitel som är skyddad enligt patientsäkerhetslagens bestämmelser ska få användas i yrkesverksamhet inom djurens hälso- och sjukvård endast av den som uppfyller kraven enligt den lagen (se avsnitt 6.7). Den som inte uppfyller de krav som framgår av patientsäkerhetslagen för att få använda en yrkestitel, ska inte heller få använda en titel som kan förväxlas med en sådan. Det anges att detta delförslag motiveras främst av konsument- och djurskyddsskäl och innebär att personer med yrkeslegitimation inom hälso- och sjukvården ska kunna åtnjuta samma titelskydd inom djurens hälso- och sjukvård. För att komma till rätta med den otrygghet som de tidsbegränsade undantagen från 4 kap. 1 § lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård för övrig personal innebär för såväl anställda som arbetsgivare inom branschen för djurens hälso- och sjukvård, lämnar utredningen förslag om behörighetsreglering för yrkeskategorin djurvårdare (se avsnitt 6.8). Förslaget innebär att det införs en möjlighet för djurvårdare att ansöka om godkännande hos Jordbruksverket. En bestämmelse som tydliggör att journal som huvudregel ska föras på svenska inom djurens hälso- och sjukvård föreslås. För att förbättra möjligheterna att arbeta inom djurens hälso- och sjukvård för den stora andelen personal som inte har svenska som modersmål föreslås även bestämmelser som möjliggör att engelska ska kunna användas som journalspråk. Utredningen har lämnat förslag som syftar till att, utan att göra avkall på

kompetens, möjliggöra för fler veterinärer från tredjeländ att få veterinärlegitimation i Sverige (se avsnitt 7.10.5). Det föreslås en modell för väg till legitimation genom kunskapsprov och eventuellt efterföljande praktik införs inom djurens hälso- och sjukvård. För att åstadkomma en mer effektiv och ändamålsenlig tillsyn över djurens hälso- och sjukvård föreslår utredningen att verksamhetstillsyn införs som ett komplement till individtillsyn inom djurens hälso- och sjukvård (se avsnitt 8.7.1).

Utöver de beskrivningar som finns av de olika delförslagens bakgrund och syfte i konsekvensutredningen, återfinns mer detaljerade beskrivningar av sådana bakgrundsfaktorer och de problem som utredningen identifierat i de avsnitt där skälen för utredningens förslag redovisas.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Det anges i konsekvensutredningen att som alternativ till att skydda yrkestiteln hovslagare har utredningen övervägt om hovslagare ska omfattas av bestämmelser om legitimation. Legitimationen anges vara det mest framträdande beviset på en yrkesutövares kompetens. Utredningen har kommit fram till att hovslagarutbildningarna, som numera i fråga om längd uppfyller de krav som bör ställas på ett legitimationsyrke, ännu inte är på högskole- eller universitetsnivå och därför inte motsvarar de krav på vetenskaplighet m.m. som krävs för att kraven för legitimation ska vara uppfyllda. Mer detaljerade resonemang om detta förs också i avsnitt 6.6 i betänkandet. Vidare anges i konsekvensutredningen att utredningen har övervägt flera alternativa lösningar för att tillgodose såväl djurskyddet, personalens rättmätiga intresse av långsiktigt hållbara regler som branschens behov av resurser (vilket redovisas mer detaljerat i betänkandets avsnitt 6.8.1). Ett alternativ som övervägts är att tillåta att den vårdgivare som är ansvarig för en verksamhet som enligt utredningens förslag i fråga om verksamhetstillsyn står under tillsyn enligt lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård, får anförtro vissa av de arbetsuppgifter som framgår av 4 kap. 1 § samma lag till någon som inte tillhör djurhälsopersonalen. Fördelen med ett sådant alternativ skulle enligt utredningens bedömning vara att vårdgivaren (alternativt medicinskt ansvarig veterinär eller annan i motsvarande ställning) själv gavs större möjlighet att leda och fördela arbetet inom den egna verksamheten. Alternativet skulle emellertid enligt förslagsställaren utgöra en tillbakagång till förhållanden som tidigare prövats och förkastats. Det finns även risk för att ett förslag som innebär att vårdgivare själva i högre utsträckning ges möjlighet att avgöra vem som ska utföra vilka arbetsuppgifter, leder till att det blir svårt för exempelvis djurägare att avgöra vilken kompetens den man anförtro vårdens av sitt djur till faktiskt innehar. Beträffande de förslag som innebär att yrkestitlar som är skyddade enligt patientsäkerhetslagens bestämmelser ska åtnjuta samma skydd inom djurens hälso- och sjukvård har utredningen som alternativ övervägt att enbart skydda yrkestiteln fysioterapeut inom djurens hälso- och sjukvård. Ett sådant alternativ framstår emellertid enligt förslagsställaren inte som långsiktigt hållbart. Det föreslås att verksamhetstillsyn ska införas inom djurens hälso- och sjukvård och att sådan tillsyn ska finansieras via offentliga medel. Alternativet att finansiera tillsynen via avgifter har också övervägts och det lämnas förslag på hur ett avgiftsfinansierat system i så fall skulle kunna se ut. Flera olika modeller för avgiftsfinansierad tillsyn presenteras (se avsnitt 8.8.3). Ett alternativ är att kostnaden för individ- och verksamhetstillsyn årligen belastar samtliga vårdgivare som bedriver verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård. Ett annat alternativ som har övervägts är att varje besök hos en vårdgivare som bedriver verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård renderar en administrativ kostnad för djurägaren. Förslaget innebär att tillsynen bekostas av djurägarna. Slutligen har utredningen

även övervägt ett alternativ som innebär att den verksamhet som kontrolleras får betala en avgift när tillsynen genomförs.

Som angetts ovan finns det, utöver den beskrivning som ges i kapitlet om konsekvenser, mer detaljerade resonemang om alternativa lösningar i andra delar av betänkandet. Angående det alternativa förslag som skulle innebära att verksamhetstillsynen bekostades av djurägarna anges bland annat följande. Alla vårdgivare skulle med detta förslag behöva ett system för att ta ut avgiften och administrera den till Jordbruksverket. Förslaget skulle medföra såväl initiala utvecklingskostnader för företagen som kostnader för administration. Inom djurens hälso- och sjukvård anges det finnas en betydande mängd mindre företag hos vilka de extra kostnaderna och arbetet skulle kunna framstå som mycket betungande. För mindre verksamheter och exempelvis enskilda veterinärer som inte bedriver verksamhet men ibland utför veterinärmedicinska uppgifter, kan det bli fråga om en manuell handpåläggning som inte är ringa. Ett alternativ som skulle innebära att den verksamhet som kontrolleras får betala en avgift när tillsynen genomförs. Det anges som en uppenbar nackdel med denna lösning att den sannolikt kan innebära höga kostnader för de verksamheter som kontrolleras. Det anges att baserat på länsstyrelsens beräkning skulle ett tillsynsbesök för en enskild näringsidkare kosta cirka 10 000 kronor. Alternativet riskerar därför att slå särskilt hårt mot mindre företag och framstår därför inte som lämpligt. Det redovisas även fördelar – av andra slag – med de alternativa lösningar som valts bort (se sidorna 384 – 386 i betänkandet för beskrivningen i sin helhet).

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns beskrivningar av alternativa lösningar till flera av de delförslag som utredningen lämnar. I flera fall innehåller dessa beskrivningar också möjliga effekter för företag om de alternativa lösningarna skulle ha valts. Som helhet betraktad är den information som finns om alternativa lösningar och effekter om ingen reglering kommer till stånd i betänkandets avsnitt om konsekvenser och i andra delar av betänkandet utförlig och tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen anges att utredningens bedömning är att förslagen är förenliga med relevant EU-rättslig lagstiftning. Utredningen föreslår ändrad och ny behörighetsreglering för vissa yrken och i samband därmed även anpassningar till lag om erkännande av yrkeskvalifikationer. Dessa aspekter beskrivs närmare i betänkandets avsnitt 6.11. Där anges följande. Lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer anger de rättigheter som en yrkesutövare som vill utöva ett reglerat yrke i Sverige har i fråga om tillfällig yrkesutövning och om erkännande av yrkeskvalifikationer. Lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård har anpassats till den generella regleringen. All sådan yrkesverksamhet där det i författning direkt eller indirekt ställs krav på att yrkesutövaren har vissa bestämda yrkeskvalifikationer omfattas av yrkeskvalifikationsdirektivets definition av ett reglerat yrke. Utredningens förslag om ändrad respektive ny behörighetsreglering för djurhälsopersonal och för djurvårdare anges innebära att fler anpassningar av lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård krävs.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en bedömning av förslagets överensstämmelse med EU-rätten. Den är tillräckligt tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I betänkandets kapitel 10 anges bland annat följande. Tiden för ikraftträdande är beroende av den tid som krävs för remissbehandling, fortsatt beredning inom Regeringskansliet, inhämtande av Lagrådets yttrande och riksdagsbehandling. Förslagen förutsätter i flera fall dessutom anpassning hos myndigheter och företag samt ett omställningsarbete, framför allt för Jordbruksverket men även för övriga aktörer. Därutöver kräver förslagen i vissa fall informationsinsatser och utbildning av personal. Utredningen bedömer mot den bakgrunden att förslagen bör kunna träda i kraft den 1 juli 2024. De författningsförslag som avser behörighetsreglering för yrkeskategorin djurvårdare ställer krav på större anpassning och till viss del omfördelning av arbetsuppgifter inom branschen för djurens hälso- och sjukvård. Förslagen syftar till att säkerställa en långsiktigt hållbar hälso- och sjukvård för djur. Branschen för djurens hälso- och sjukvård har emellertid påtalat att en för snabb omställning kan innebära risker för djurhälsan. Mot den bakgrunden bedömer utredningen att förslagen bör träda i kraft först den 1 juli 2029.

Det anges också följande apropå utredningens förslag att titelskyddet för hovslagare utökas på så sätt att prefixet "godkänd" tas bort. Beteckningen för en hovslagare som godkänts av Jordbruksverket ska alltså vara "hovslagare". Ensamrätt till yrkestiteln hovslagare anges inte vara detsamma som ensamrätt till hovslagaryrket som sådant. Den som vill utöva yrket utan att vara godkänd hovslagare kan alltså göra det om man inte använder den skyddade yrkestiteln. Det anges vara viktigt för djurskyddet att de föreslagna förändringarna inte medför att det uppstår brist på hovslagare i Sverige. Utredningen föreslår därför att den som vid bestämmelsernas ikraftträdande den 1 juli 2024 arbetar som och kallar sig hovslagare ska få fortsätta att göra det i ytterligare fem år, det vill säga till och med den 30 juni 2029.

Vidare anges att utredningen föreslår att den vårdgivare som avser att bedriva sådan verksamhet som omfattas av tillsyn enligt förslag till lag om ändring i lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård ska anmäla det till Jordbruksverket senast en månad innan verksamheten startar. Anmälan ska göras inför etablering av verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård liksom vid väsentliga förändringar i eller nedläggning av befintlig verksamhet. En sådan rutin anges behöva kompletteras med en övergångsbestämmelse. Vårdgivare som vid ikraftträdandet bedriver sådan verksamhet som avses, bör därför ges en tidsperiod om sex månader från de nya förslagets ikraftträdande för att anmäla redan befintlig verksamhet till Jordbruksverket.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns beskrivningar av de överväganden som förslagsställaren har gjort vid valet av tidpunkt för ikraftträdande. Dessa beskrivningar är mer tydliga än vad som ibland är fallet i andra remisser. Tydligheten är värdefull. Det framgår också att det i vissa avseenden kommer att finnas behov av informationsinsatser i samband med genomförandet av förslaget. Beskrivningen är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I betänkandets tredje kapitel beskrivs de aktörer som berörs av utredningens förslag. Inom ramen för begreppet djurens hälso- och sjukvård anges det bedrivs verksamhet i privat regi

av djursjukhus och kliniker samt i enskilda verksamheter. Verksamhet bedrivs också i statlig regi genom Distriktsveterinärerna. Det anges att den privata marknaden för djurens hälso- och sjukvård under de senaste tio åren har genomgått stora förändringar, inte minst i fråga om ägarstruktur. Det anges att marknaden idag domineras av två företag. Det ena av dessa två anges beskriva sig självt som ett av Europas ledande företag inom högkvalitativ djursjukvård för sällskapsdjur och företaget har 450 djursjukhus runt om i Europa och på 36 platser i Sverige. Det andra företaget anges beskriva sig som Europas ledande leverantör av veterinärvård baserad i 17 länder. I Sverige har det sistnämnda företaget ett 70-tal kliniker varav 66 smådjurskliniker och 9 hästkliniker. Det anges att år 2016 motsvarade de två nyss beskrivna företagens marknadsandelar tillsammans cirka 40 procent av veterinärvårdsmarknaden mätt i nettoomsättning. På annan plats i betänkandet anges att deras andel av djursjukvårdsmarknaden uppgick till 60 procent år 2021.

Vidare anges att Distriktsveterinärernas andel av veterinärföretagens nettoomsättning år 2016 var cirka 10 procent. På annan plats i betänkandet anges att andelen sedan dess sjunkit till ca 7 procent. Distriktsveterinärerna är den avdelning inom Jordbruksverket som ansvarar för att fullgöra de veterinära uppgifter som verket är skyldigt att utföra. Utöver Distriktsveterinärerna och nämnda koncerner finns det ett stort antal veterinära arbetsplatser med privatpraktiserande veterinärer runt om i Sverige som bedriver hälso- och sjukvård för både produktions- och sällskapsdjur samt häst. Under de senaste åren anges digitala tjänster ha utvecklats. Det anges att genom exempelvis ett videosamtal kan en veterinär på distans göra enklare medicinska bedömningar. Djurägaren kan få råd om egenvård, samt vid behov hänvisning till en fysisk mottagning. Flera större aktörer anges erbjuda sådana tjänster. Ägarstrukturen bakom dessa applikationer anges ofta vara olika försäkringsbolag och etablerade veterinärkoncerner.

Det anges också att det inom lantbrukssektorn finns organisationer som av Jordbruksverket har förordnats att med stöd av förordning (2006:816) om kontroll av husdjur anordna organiserade hälsokontroller i syfte att motverka och förebygga sjukdomar hos djur. Genom dessa kontroll- och övervakningsprogram anges näringen och staten ha ett gemensamt ansvar för att förebygga, bekämpa, övervaka och om möjligt utrota smittsamma djursjukdomar. Ett flertal sådana organisationer beskrivs. (Se sidorna 68 och 69 i betänkandet).

Det finns också en beskrivning av försäkringsbranschen inom området. I den anges att djurförsäkringar framför allt består framför av en veterinärvårdsförsäkring som ersätter kostnader om ett djur blir skadat eller drabbas av en sjukdom. Utöver veterinärvård kan man som djurägare teckna olika former av tillägg. Försäkringsbranschen för djur anges ha växt kraftigt det senaste decenniet och den totala premieinkomsten för de försäkringsbolag som erbjuder djurförsäkringar uppgick till knappt 4 miljarder kronor 2017 vilket anges vara mer än en fördubbling jämfört med tio år tidigare.

Det finns också viss övergripande information om livsmedelsområdet. Det anges att i Sverige finns cirka 36 000 primärproducenter, 90 000 livsmedelsanläggningar och drygt 5 500 dricksvattenanläggningar.

På annan plats i betänkandet (se sid 148-149) anges att det i propositionen En ny organisation för veterinär service och vid utbrott av smittsamma djursjukdomar (prop. 2008/09:211) noterades att veterinärsektorn vid tidpunkten över lag kännetecknades av många mycket små företag. År 2008 hade majoriteten av företagen inom veterinärsektorn få eller inga anställda. De fyra största företagen i branschen var då, utöver den statliga

distriktsveterinärorganisationen, ATG-hästklinikerna med cirka 110 anställda, Regiondjursjukhuset i Strömsholm AB med ett hundratal anställda, Blå Stjärnan Djursjukhus AB med ett åttiotals anställda samt Regionsjukhuset i Bagarmossen AB med drygt 70 anställda. Distriktsveterinärorganisationen hade vid tiden cirka 380 anställda varav drygt 330 veterinärer och var den enskilt största aktören på marknaden. Majoriteten av företagen inom djurens hälso- och sjukvård utgörs även i dag av bolag med få eller inga anställda men sett till omsättning är, som nämnts, två stora företag framträdande. Därtill finns det ett flertal relativt stora aktörer varav Distriktsveterinärerna är en. Sett till omsättning har Distriktsveterinärernas marknadsandel kontinuerligt minskat och Distriktsveterinärernas omsättning utgör i dag cirka 7 procent av den totala veterinära marknaden. Det som skiljer Distriktsveterinärerna från andra aktörer är att de har en rikstäckande verksamhet för alla djurslag, inklusive veterinär fältverksamhet, samt att de också bedriver akut djursjukvård under nätter och helger.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår av remissen vilka branscher som berörda företag befinner sig inom. Denna information är tillräckligt tydlig. Det finns också information om de berörda företagens antal och storlek. Det skulle ha förbättrat konsekvensbeskrivningens transparens om det utöver beskrivningar av företagen som kan återfinnas på olika ställen i betänkandet också hade funnits en sammanfattande beskrivning i kapitlet där konsekvenser beskrivs mer generellt. En aspekt som ibland kan försvåra läsförståelsen är också att det anges uppgifter om varierande marknadsandelar vid olika tillfällen på ett sätt som inte alltid är lätt att överblicka. Det är likväl möjligt att finna information i betänkandet som sammantaget ger en tillräcklig bild även av företagens antal och storlek.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

I konsekvensutredningen anges, i beskrivningen av ekonomiska konsekvenser för det allmänna, att med utgångspunkt från Jordbruksverkets schablon som innebär tillsyn av yrkesgruppen i optimala fall vart femte år, skulle det innebära att cirka 200 extra djurhälsopersonal skulle kontrolleras årligen (normal och riskvärderad tillsyn). Till detta kommer sannolikt ett antal anmälningsärenden. I dag är emellertid antalet anmälningsärenden på godkända hovslagare inte så många. Om man räknar med cirka åtta timmar per tillsynsobjekt innebär det cirka 1 600 timmar/år, vilket ungefär motsvarar en årsarbetskraft. Även tillsyn över cirka 1 000 djurvårdare borde enligt utredningen, med individtillsyn vart femte år, motsvara cirka en årsarbetskraft. Tillsyn över denna yrkeskategori kommer till stor del sannolikt att omfattas av verksamhetstillsyn, vilket innebär att kostnaden kan bli något lägre för verket.

I redovisning av konsekvenser för enskilda och företag anges bland annat följande. Utredningens förslag om anpassad veterinär service kan medföra att djurägare till sällskapsdjur och häst under vissa tider på dygnet kan få något längre till närmaste veterinärmottagning. För privata veterinärföretag kan förslaget innebära ett större kundunderlag nattetid. Detta kan resultera i att fler privata veterinära aktörer utvidgar sina öppettider. Förslaget kan också innebära att lantbrukardjursägare i enstaka fall tvingas till avlivning för att följa djurskyddslagstiftningen. För att förstärka den veterinära kompetensen under beredskapstid föreslår utredningen att Jordbruksverket ska inrätta en beredskapstjänst med veterinär rådgivning för djurägare till lantbrukets djur och häst. Det anges vara utredningens uppfattning att tjänsten kommer att stärka djurskyddet och medföra positiva

effekter för enskilda djurägare eller lantbruksföretag. För att ytterligare tydliggöra rollerna beställare av veterinära tjänster och utförare av veterinära tjänster inom Jordbruksverket föreslår utredningen dels att Sverige ska delas in i veterinära områden, dels att behovet av Distriktsveterinärernas närvaro i ett område ska analyseras. Det anges att utredningens förslag om att en marknadsanalys ska utgöra grund för om Distriktsveterinärerna ska etablera sig i ett veterinärområde, avveckla en pågående verksamhet, avvakta etablering eller utöka redan befintlig verksamhet kommer på ett tydligt sätt att öka transparensen kring statens åtagande att alla djur i människans vård ska kunna få hälso- och sjukvård. Det anges förtydligas för enskilda eller företag varför Jordbruksverket uppdrar åt Distriktsveterinärerna att etablera sig i ett givet område. Vidare anges att marknadsanalysen kan klargöra för privata aktörer vilka åtgärder som de behöver vidta för att säkerställa veterinär service utan Distriktsveterinärernas närvaro, vilket anges innebära fördelar för konkurrensen. Utredningen föreslår också att dessa analyser ska göras tillgängliga på Jordbruksverkets hemsida eller offentliggöras på annat likvärdigt sätt.

Därutöver anges att även om två stora djursjukvårdsföretag står för cirka 60 procent (denna uppgift avser, som angavs ovan, år 2021) av omsättningen inom djurens hälso- och sjukvård, bedrivs näringsverksamhet även i hög utsträckning av små företag. Flera av utredningens förslag syftar till att höja kvaliteten inom djurens hälso- och sjukvård. Vissa kostnader som sådana kvalitetshöjningar medför kan enligt förslagsställaren vara svårare att bära för små företag än för stora, till exempel ökade lönekostnader som kan bli en följd av att en ny yrkesgrupp, i detta fall djurvårdare, regleras. Små företag anges emellertid ha mycket att vinna i fråga om exempelvis verksamhetsplanering när fler arbetsuppgifter kan utföras självständigt av godkända djurvårdare utan krav på veterinär närvaro.

Såväl utredningens förslag om utökad behörighetsreglering för hovslagare som om utökat skydd för yrkestitlar som är skyddade enligt patientsäkerhetslagens bestämmelser syftar bl.a. till att konsumenter lättare ska kunna avgöra vilken kompetens den person man anförtror sitt djur till innehar. Att fler yrkesutövare inom djurens hälso- och sjukvård omfattas av bestämmelser om tillsyn anges innebära ökad trygghet för enskilda djurägare. Att förslagen även, enligt utredningens bedömning, medför ett ökat djurskydd anges innebära att det blir enklare för djurägare att uppfylla de krav som ställs på dem enligt djurskyddslagstiftningen.

Behörighetsreglering av yrken anges även kunna innebära ett intrång i den grundlagsskyddade närings- och yrkesfriheten. För hovslagare som inte ansökt om godkännande och alltså inte per automatik får använda yrkestiteln hovslagare i samband med bestämmelsernas ikraftträdande, kan förslagen innebära vissa negativa konsekvenser för den fortsatta yrkesutövningen. Detsamma kan gälla den som utövar verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård under en yrkestitel som hittills varit skyddad inom hälso- och sjukvården men inte inom djurens hälso- och sjukvård samt för djurvårdare. Utredningen har kommit fram till att förslagen inte är diskriminerande och att de är proportionerliga, lämpliga och inte går utöver vad som är nödvändigt för att nå målen om en god djurhälsa och gott djurskydd och att konsumenter på ett betryggande sätt kan försäkra sig om att den man anförtror sitt djur åt har önskad kompetens för uppgiften. Utredningens bedömning i detta avseenden redovisas mer detaljerat i betänkandets avsnitt 6.10.

Förslaget om behörighetsreglering för djurvårdare anges innebära att godkända djurvårdare kommer att tillhöra djurhälsopersonalen och ta eget ansvar för sina arbetsuppgifter. Det anges i sin tur innebära att personalresurserna inom djurens hälso- och sjukvård kan användas mer effektivt. Utredningen har bedömt att vissa arbetsuppgifter som i nuläget utförs av djurvårdare på nivå 3 inte längre bör ingå i yrkesrollen för en godkänd djurvårdare. Det

innebär att dessa uppgifter i stället får utföras av djursjukskötare eller möjligen av veterinär. Den förändringen anges kunna leda till högre kostnader för företagen vilket i sin tur kan komma att påverka de enskilda djurägarna. Det anges att sådana kostnader bör till viss del kunna vägas upp av effektivitetsvinster som en mer tydlig ansvarsfördelning kan innebära. För de yrkesutövare som tillhör en yrkesgrupp som omfattas av föreslagna regler om godkännande medför regleringen en kostnad för ansökningsavgift i samband med ansökan om godkännande. Kostnaden för ansökan om godkännande som hovslagare anges i nuläget vara 1 660 kr och enligt förslagsställaren får den i sammanhanget betraktas som liten. Samma kostnad föreslås gälla för ansökan om godkännande som djurvårdare.

Det anges vara tänkbart att försäkringsbolag som erbjuder djurförsäkringar ändrar försäkringsvillkoren så att den som väljer att anlita en yrkesutövare som inte är godkänd hovslagare (och som enligt förslagen inte längre får kalla sig hovslagare), missgynnas i förhållande till den som väljer en hovslagare som uppfyller de föreslagna kraven. En sådan utveckling kan innebära att det blir svårare att konkurrera för den yrkesutövare som inte är godkänd. Detsamma kan gälla för yrkesutövare som bedriver verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård under en titel som är skyddad enligt patientsäkerhetslagens bestämmelser och som, enligt förslagen, nu också skyddas inom djurens hälso- och sjukvård. Det anges att förslagen om utökad behörighetsreglering inom djurens hälso- och sjukvård sammantaget bör vara till fördel för djurägare, företag och för den som tillhör en yrkesgrupp som omfattas av den föreslagna regleringen.

Förslaget om tidsbegränsat undantag från krav på examen i djuromvårdnad från högskoleutbildning på grundnivå för legitimation som djursjukskötare innebär att djurvårdare på nivå 3 ges möjlighet att, efter examination, ansöka om legitimation som djursjukskötare. Förslaget medför enligt utredningens bedömning positiva konsekvenser för enskilda djurvårdare som får en unik möjlighet att vidareutbilda sig till ett eftertraktat yrke. Även branschen för djurens hälso- och sjukvård gynnas av förslaget som, enligt utredningens förhoppning, bör kunna innebära ett relativt snabbt tillskott av djursjukskötare till branschen.

Utredningen föreslår som nämnts att språket i journaler ska vara svenska och att en sådan huvudregel bör framgå av lagtexten. Eftersom det finns behov av att möjliggöra journalföring på engelska inom djurens hälso- och sjukvård föreslås också att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska ges möjlighet att meddela undantag från huvudregeln. Förslaget anges innebära att det blir enklare för veterinärer som inte har svenska som modersmål att arbeta inom djurens hälso- och sjukvård, vilket anges medföra positiva konsekvenser både för enskilda veterinärer och för företag som har behov av att anställa veterinärer.

Utredningens förslag om utökade möjligheter till veterinärlegitimation i Sverige för den som har en veterinärexamen från tredjeland anges medföra positiva konsekvenser för enskilda veterinärer från tredjeland och för företag i behov av veterinärer.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en utförlig beskrivning av hur förslaget på olika sätt kan påverka företags verksamhet. I viss mån kan samma information som har refererats ovan också anses ha betydelse för konkurrensförhållanden och behov av hänsyn till små företag. Referatet i yttrandet görs efter någon form av huvudsaklighetsprincip. När det gäller beskrivningen av verksamhetspåverkan, finner Regelrådet att denna på det stora hela är tillräcklig. Regelrådet har synpunkter på den slutsats som dras om verksamhetspåverkan till följd av införande av verksamhetstillsyn, men detta beskrivs vidare i avsnitt nedan om särskild hänsyn till små företag. När det gäller beskrivningar av hur företags tidsåtgång och kostnader

påverkas, finner Regelrådet att det finns viss sådan information. Det gäller åtminstone om man antar att den tidsåtgång för tillsyn för myndigheter som anges indikerar något om tidsåtgång för företag. Det är emellertid inte tydligt i vilken mån samma tidsåtgång väntas bli aktuell för företagen, även om det såvitt Regelrådet kan förstå får anses troligt att någon relation kan finnas. Informationen kan inte anses vara särskilt tydlig. Det är inte möjligt att utifrån befintlig beskrivning sluta sig till vad kostnaden per företag eller alla berörda företag totalt kan bli, även om det i och för sig är positivt att det finns information om vad ansökan om godkännande som hovslagare kostar. Det är också bra att det har angetts exempel på vad det bortvalda alternativet med en avgiftsfinansierad tillsyn hade kunnat kosta, men detta gör inte nödvändigtvis det mer tydligt vad den tillsynsmodell som utredningen förordar kommer kosta företagen. Regelrådet noterar det som sägs om att effektiviseringar i förekommande fall kan väga upp kostnader som förändringar ger upphov till. Detta kan vara riktigt. Det är emellertid inte möjligt att utifrån beskrivningen få någon närmare uppfattning om vad de kostnader som åsyftas kan väntas uppgå till och inte heller hur omfattande besparingar effektiviseringen skulle kunna ge. Den angivna informationen blir därigenom en utsaga som kan vara riktig, men som inte går att verifiera. Regelrådet har förståelse för att det kan finnas svårigheter att kvantifiera kostnadspåverkan med exakthet. Det skulle emellertid ha kunnat förtydliga beskrivningen i vart fall i någon mån om något slags exempelberäkning eller uppskattning av kostnader i intervall hade gjorts. Sammantaget kan inte beskrivningen av påverkan på tidsåtgång och kostnader anses tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagens tidsåtgång och kostnader bristfällig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagens verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges att såväl förslagen om indelning i veterinärområden, marknadsanalys och därtill den redan existerande möjligheten för privata veterinärer att teckna avtal med Jordbruksverket om att utföra veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse, bör kunna leda till ökad transparens och främja möjligheter för privata aktörer att bedöma marknadsläget vilket bör leda till ökad konkurrens.

När det gäller införandet av verksamhetstillsyn anges att en viktig konsekvens för företag av detta blir att verksamheterna behöver se över och eventuellt anpassa sina rutiner så att de uppfyller kraven enligt Jordbruksverkets föreskrifter. Många verksamheter anges redan i dagsläget ha dokumenterade rutiner och företagens administrativa börda bör därför inte bli allt för omfattande. Det merarbete som förslagen innebär kommer inte att påverka företagens förutsättningar för att bedriva verksamhet. Förslaget om införande av verksamhetstillsyn bedöms därför enligt utredningen medföra positiva konsekvenser för företag.

Det tas även upp information som kan beröra konkurrensförhållanden som i detta yttrande refererats ovan i avsnitt om kostnader och verksamhet och nedan i avsnitt om särskild hänsyn till små företag.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår att förslagsställaren i några avseenden har sett att förslag kan medföra påverkan på konkurrensförhållanden. Detta är i sig positivt. Beskrivningarna är emellertid inte särskilt utvecklade. I viss mån har Regelrådet förståelse för att det kan finnas svårigheter att exakt förutse hur konkurrensförhållandena skulle påverkas. Det framstår emellertid inte av den beskrivning som finns som att frågan har analyserats på

djupet i alla avseenden som hade varit relevanta. Det finns en analys av i vilken mån det skulle kunna finnas snedvriden konkurrens mellan de statliga aktörerna och de privata och hur sådana problem kan undvikas eller minimeras. Mot bakgrund av att det är tydligt att även de privata aktörerna i vart fall skiljer sig åt väsentligt i storlek framstår det för Regelrådet som att sådana aspekter borde ha analyserats mer grundligt. Det anges också att det merarbete som förslagen om verksamhetstillsyn innebär inte kommer att påverka företagens förutsättningar för att bedriva verksamhet och att verksamhetstillsynen därför är positiv. Såvitt Regelrådet kan se har inget skäl för denna bedömning redovisats utom att många verksamheter redan i dagsläget har dokumenterade rutiner. Det är oklart vad som avses med många verksamheter och det är oklart vilka förutsättningar som de företag som eventuellt inte redan har sådana rutiner har för att hantera förändringarna. Sammantaget framstår därför slutsatsen som något långtgående, utifrån den information som angetts. Det behöver inte hindra att den kan vara riktig, men det är inte tydligt att så är fallet. Sammantaget finner Regelrådet att beskrivningen av påverkan på konkurrensförhållandena inte är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Inget anges om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner inget som uppenbart talar för att påverkan i andra avseenden kommer att bli aktuell och bristen är därför inte av vikt.

Regelrådet finner, utifrån förutsättningarna i ärendet, avsaknad av information om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det anges i konsekvensutredningen att vid utformningen av förslagen om behörighetsreglering för hovslagare ska utredningen särskilt beakta konsekvenserna för mindre hästföretag och ideella föreningar som arbetar med ridsport. Utredningen har kommit fram till att yrkestiteln hovslagare ska få användas inom djurens hälso- och sjukvård endast av den som är godkänd hovslagare. Av det antal hovslagare som arbetar inom djurens hälso- och sjukvård har en mindre andel genomgått någon av de nuvarande treåriga utbildningar på yrkeshögskolenivå som leder till hovslagarexamen. Det innebär att få hovslagare skulle vara kvalificerade att utan vidare utbildning komma i fråga för godkännande. Det anges vara av avgörande betydelse för djurskyddet att de nu föreslagna förändringarna inte innebär att det uppstår brist på hovslagare i Sverige och att hästägare, företag och ideella föreningar står utan hovslagare. Utredningen föreslår i detta syfte det som den anser är förhållandevis generösa övergångsbestämmelser som bland annat innebär att den som vid ikraftträdandet arbetar som och kallar sig hovslagare ska få fortsätta att göra det i ytterligare fem år. Ensamrätt till yrkestiteln hovslagare är inte detsamma som ensamrätt till hovslagaryrket som sådant. Eftersom alla hovslagare med tiden kommer att vara godkända (för att enligt förslagen få kalla sig hovslagare) finns det enligt utredningens bedömning inte anledning att befara att priserna för hovslageri av den anledningen kommer att öka annat än marginellt. Utredningens bedömning är därför att förslagen inte bör medföra negativa konsekvenser för mindre hästföretag och ideella föreningar som arbetar med ridsport.

Införande av verksamhetstillsyn anges påverka verksamheterna inom djurens hälso- och sjukvård på olika sätt, bland annat beroende på verksamheternas storlek. Det anges vara

viktigt att utforma verksamhetstillsynen utan att snedvrída konkurrensförhållandena mellan små och stora aktörer. Alla verksamheter, oavsett storlek, omfattas av kravet på en god och säker vård vilket förutsätter vissa grundläggande arbetssätt. Det anges att under föreskriftsarbetet bör Jordbruksverket ta ställning till vilka krav som kan ställas beroende på verksamheternas storlek och vilka förhållanden som kan vara viktiga att ta hänsyn till.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår av beskrivningen att förslagsställaren har tagit vissa hänsyn till förutsättningarna för mindre hästföretag. Vidare framgår att utredningen finner det relevant att Jordbruksverket i sitt arbete med föreskrifter ska väga in betydelsen av verksamheternas storlek. Som angetts ovan finner Regelrådet att påverkan på konkurrensförhållanden borde ha analyserats tydligare och det inkluderar betydelsen av företagets storlek. När det gäller just frågan om särskild hänsyn till små företag vid de föreslagna reglernas utformning finner Regelrådet likväl att det framgår att utredningen har övervägt denna aspekt och på olika sätt försökt att skapa förutsättningar för att sådan hänsyn ska tas. Dessa aspekter, i sig, är tillräckligt redovisade.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag godtagbar.

Samman tagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen i flera avseenden håller tillräcklig kvalitet. Detta inbegriper även vissa aspekter som rör effekter för företag, såsom beskrivningen av de berörda företagen, verksamhetspåverkan och vilka hänsyn som har tagits eller av utredningen förordas ska tas till små företag. Samtidigt som det alltså finns värdefull information är emellertid beskrivningen av hur företagets tidsåtgång, kostnader och konkurrensförhållanden påverkas inte tillräckligt tydlig och dessa brister anses ha tillräcklig vikt för att avgöra helhetsbedömningen.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 8 mars 2023.

I beslutet deltog: Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Lennart Renbjör och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av: Per Högström.



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Per Högström
Föredragande