

**RAPPORT FRÅN
SAMARBETSGRUPPEN INOM DET
VETERINÄRA OMRÅDET**

1 Inledning	3
1.1 Inrättande av en veterinär samarbetsgrupp.....	3
1.2 Rapportens innehåll i korthet.....	4
2 Den veterinära arbetsmarknaden.....	5
3 Distriktsveterinärorganisationens uppdrag.....	9
4 Vissa samhällsekonomiska frågeställningar	10
5 Hur eventuella konkurrensskillnader kan motverkas.....	12
5.1 <i>Fördelning av medlen för avlägset boende djurägare</i>	12
5.1.1 Nuvarande reglering.....	12
5.1.2 Jordbruksverket låter utreda frågan.....	13
5.1.3 Den veterinära samarbetsgruppens förslag beträffande administrativa rutiner för utbetalande av medel för avlägset boende djurägare	14
5.2 <i>Tillsyn avseende hygien och djurhälsa vid anläggning med mjölkproduktion enligt "mjölkdirektivet"</i>	16
5.2.1 Bakgrund.....	16
5.2.2 Jordbruksverket låter utreda frågan.....	17
5.2.3 Jordbruksverkets överväganden	19
5.2.4 Den veterinära samarbetsgruppens diskussion och förslag.....	22
6 Övriga frågor som hittills har behandlats av samarbetsgruppen.....	23
6.1 <i>Hur veterinära myndighetsuppgifter kan tydliggöras och bäst hanteras</i>	23
6.1.1 Jordbruksverkets beskrivning av myndighetsutövning.....	23
6.1.2 Den veterinära samarbetsgruppens diskussion.....	24
6.2 <i>Hur samverkan mellan privatpraktiserande veterinärer och statliga distriktsveterinärer kan utformas, särskilt beträffande jourverksamhet samt utarbetande av goda och kontinuerliga samarbetsrutiner för veterinär verksamhet</i>	24
7 Avslutning	26
8 Efter gruppens sista möte	27
Bilaga 1: Utredning angående alternativa utbetalningsformer avseende bidrag till avlägset boende djurägare	
Bilaga 2: Utredning angående statens roll vid tillsyn enligt Rådets s.k. mjölkdirektiv	

1 Inledning

1.1 Inrättande av en veterinär samarbetsgrupp

Jordbruksdepartementet inrättade genom departementsprotokoll den 7 april 2003 en veterinär samarbetsgrupp bestående av företrädare för Statens jordbruksverk, Konkurrensverket, Livsmedelsekonomiska Institutet, Sveriges veterinärförbund och Lantbrukarnas riksförbund (LRF). Gruppen inrättades för att genom konstruktiva diskussioner kunna lämna förslag i syfte att utveckla den veterinära verksamheten och dess form. I gruppen skulle frågor om t.ex. statens behov och roll på det veterinära området, marknaden för veterinära tjänster samt hur de privatpraktiserande veterinärernas tjänster bättre skall kunna tas till vara i den veterinära verksamheten inom ramen för redan fastlagd budget, behandlas. Förutsättningen för samarbetsgruppens arbete var att väl ta till vara djurens, djurägarnas samt statliga och privata veterinärers intressen liksom statens intresse på området.

Bakgrunden till gruppens inrättande var att det i olika sammanhang, t.ex. i Riksdagens revisorers rapport 2002/03:4, har framförts kritiska synpunkter på nuvarande organisation av den veterinära verksamheten i Sverige. Förslag har i det sammanhanget bl.a. framförts om att privata veterinärer i högre grad bör ges möjlighet att bidra till att utveckla densamma. Det har vidare påpekats ett behov av t.ex. förbättrade samarbetsformer mellan den statliga veterinära fältverksamheten och privatpraktiserande veterinärer, att fler veterinärer delar nödvändig jourverksamhet samt att utnyttjandet av de statliga medlen och konkurrensfrågorna ses över.

Följande personer utsågs av Jordbruksdepartementet att ingå i gruppen: Statssekreteraren Ingrid Petersson, Jordbruksdepartementet, departementsrådet Anna Tofftén, Jordbruksdepartementet, departementssekreteraren Ulrika Tjälldén, Jordbruksdepartementet, chefsjuristen Ellinor Persson, Statens jordbruksverk, avdelningschefen Leif Denneberg, Statens jordbruksverk, avdelningschefen Håkan Henrikson, Statens jordbruksverk, agronomen Eva Kaspersson, Livsmedelsekonomiska Institutet, avdelningsrådet Per-Arne Sundbom, Konkurrensverket, vice ordföranden Thomas Johansson, Lantbrukarnas riksförbund, förbundsordföranden Karin Östensson, Sveriges veterinärförbund, ordföranden Björn Swenson, Svenska Distriktsveterinärföreningen och veterinären Kajsa Holmstedt, Privatpraktiserande veterinärers förening, båda Sveriges veterinärförbund.

Statssekreteraren Ingrid Petersson, departementsrådet Anna Tofftén och chefsjuristen Ellinor Persson utsågs att vara ordförande, vice ordförande respektive sekreterare i samarbetsgruppen.

Särskilt skulle följande frågor behandlas inom ramen för gruppens arbete:

- hur de statliga medlen för kompensation till avlägset boende djurägare kan fördelas,
- hur eventuella konkurrensskillnader mellan statliga och privata veterinärer kan motverkas,
- hur samverkan mellan privatpraktiserande veterinärer och statliga distriktsveterinärer kan utformas, särskilt beträffande jourverksamhet,
- hur veterinära myndighetsuppgifter kan tydliggöras och bäst hanteras och
- utarbetande av goda och kontinuerliga samarbetsrutiner för veterinär verksamhet.

I beslutet ingick att vid behandlingen av frågorna borde ett helhetsperspektiv läggas på den veterinära verksamheten inklusive myndighetsuppgifterna. Alla förslag till lösningar skulle kostnadsberäknas och särskilt skulle kostnadseffektiviteten beaktas.

1.2 Rapportens innehåll i korthet

I föreliggande rapport presenteras resultatet av arbetsgruppens arbete. Gruppen har slutbehandlat vissa specifika frågor medan vissa mer övergripande frågor inte hunnit behandlas fullständigt. Efter det inledande kapitlet lämnas i kapitel 2 en översikt över den veterinära arbetsmarknaden. I kapitel 3 lämnas en redogörelse för distriktsveterinärorganisationens (DVO) uppdrag och kapitel 4 presenteras vissa samhällsekonomiska frågeställningar med avseende på främst motiven för offentliga ingrepp beträffande den veterinära servicen som diskuterats i gruppen. I kapitel 5 behandlas fördelningen av de statliga medlen för avlägset boende djurägare respektive konkurrensfrågor med anledning av tillsyn enligt det s.k. "Mjölkdiriktivet" och arbetsgruppens förslag till lösningar av de problem som för närvarande finns inom dessa områden. I kapitel 6 redogörs för övriga frågor som behandlats i arbetsgruppen, dvs. hanteringen av veterinära myndighetsuppgifter samt samverkan, särskilt jourverksamheten, mellan privatpraktiserande veterinärer och de statliga distriktsveterinärerna. Beträffande frågorna i kapitlen 4 och 6 har samverkansgruppen inte getts tid att slutföra sin analys och därför inte heller kunnat lämna några konkreta förslag på lösningar av eventuella problem. I kapitel 7 sammanfattas arbetsgruppens arbete, som avbröts i förtid och därför inte hann slutföras, samt ges en avslutande kommentar till fortsatt arbete.

2 Den veterinära arbetsmarknaden

I dagsläget finns ca 2 000 yrkesverksamma veterinärer. De största veterinärkategorierna är distriktsveterinärer, besiktningsveterinärer, privatpraktiserande veterinärer med inriktning på sällskapsdjur och hästar eller allmänpraktiserande, veterinärer anställda av Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) och Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA), länsveterinärer, försöksdjursveterinärer på universitet och läkemedelsföretag, veterinärer vid Jordbruksverket och Livsmedelsverket. Besiktningsveterinärerna är anställda vid Livsmedelsverket och distriktsveterinärerna, som är fältveterinärer, vid Jordbruksverket. Inom distriktsveterinärorganisationen (DVO) finns ca 270 fast anställda veterinärer och ca 50 vikarier. En uppskattning är att ca 75–90 privatpraktiserande veterinärer är verksamma inom animalieproduktionen varav de flesta även sysslar med vård av häst och sällskapsdjur.

Enligt en beräkning som har gjorts inom Jordbruksverket under våren 2003 motsvarade antalet kliniskt verksamma veterinärer uttryckt i årsarbetskrafter ca 1 115. Beräkningen syftade till att ge en ögonblicksbild av situationen under december 2002. Underlag för beräkningen utgjordes av eget material för DVO och uppgifter från personer med lokal kännedom om förhållandena på marknaden. Antalet veterinärer (uttryckt i årsarbetskrafter) fördelade sig på följande kategorier enligt den uppdelning som gjordes i undersökningen:

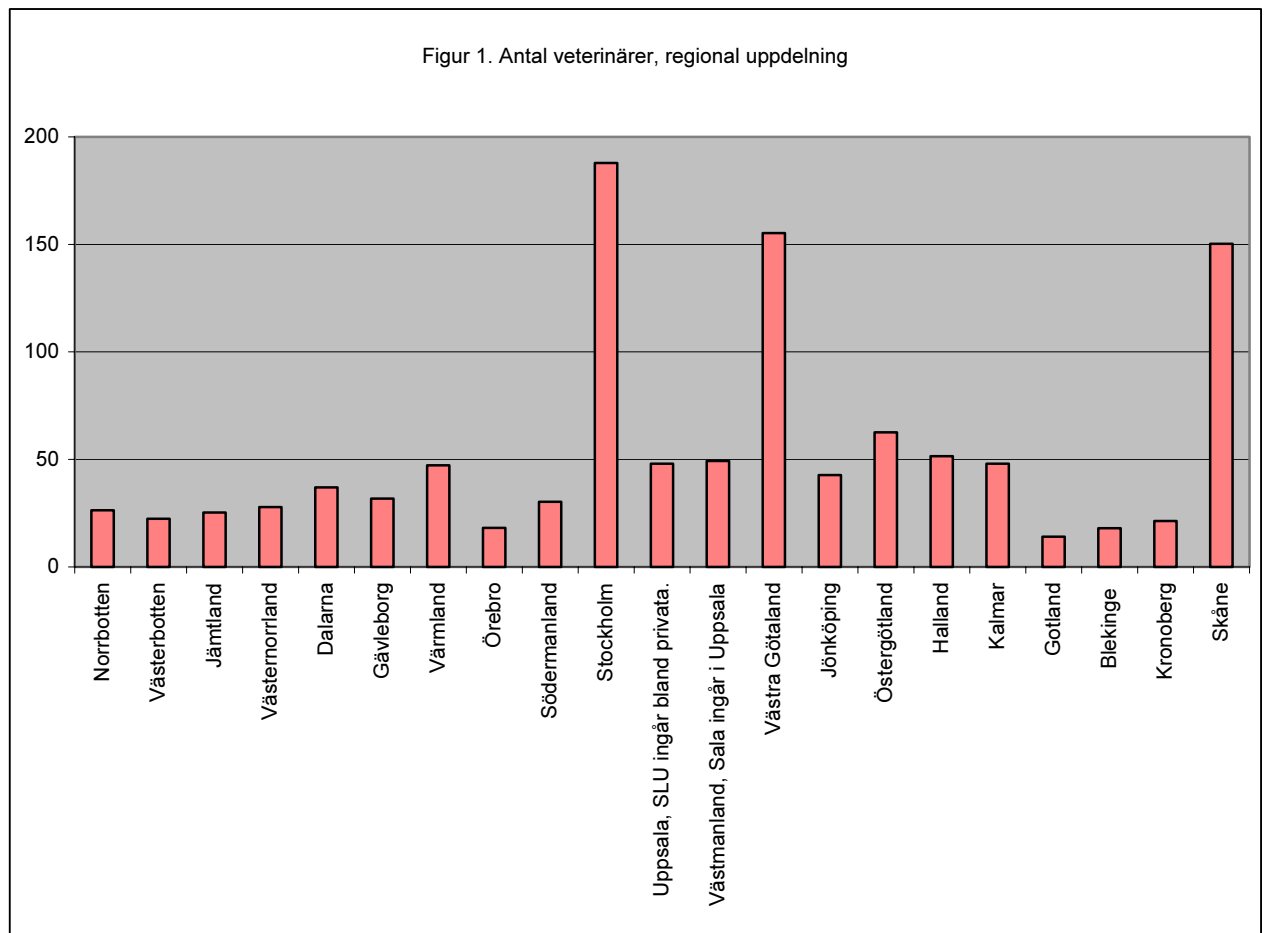
Tabell 1. Fördelning av kliniskt verksamma veterinärer på olika kategorier, antal årsarbetskrafter

	<u>Antal</u>	<u>Procent</u>
<i>Privata veterinärer</i>		
Fältveterinärer	150	13,4
Veterinärer med inriktning mot hästar	148	13,2
Veterinärer med inriktning mot sällskapsdjur m.m.	464	41,6
<u>Bisysslor, smådjur</u>	<u>93</u>	<u>8,3</u>
Summa	855	76,5
<u>Distriktsveterinärer</u>	<u>261</u>	<u>23,4</u>
Totalt	1 116	99,9

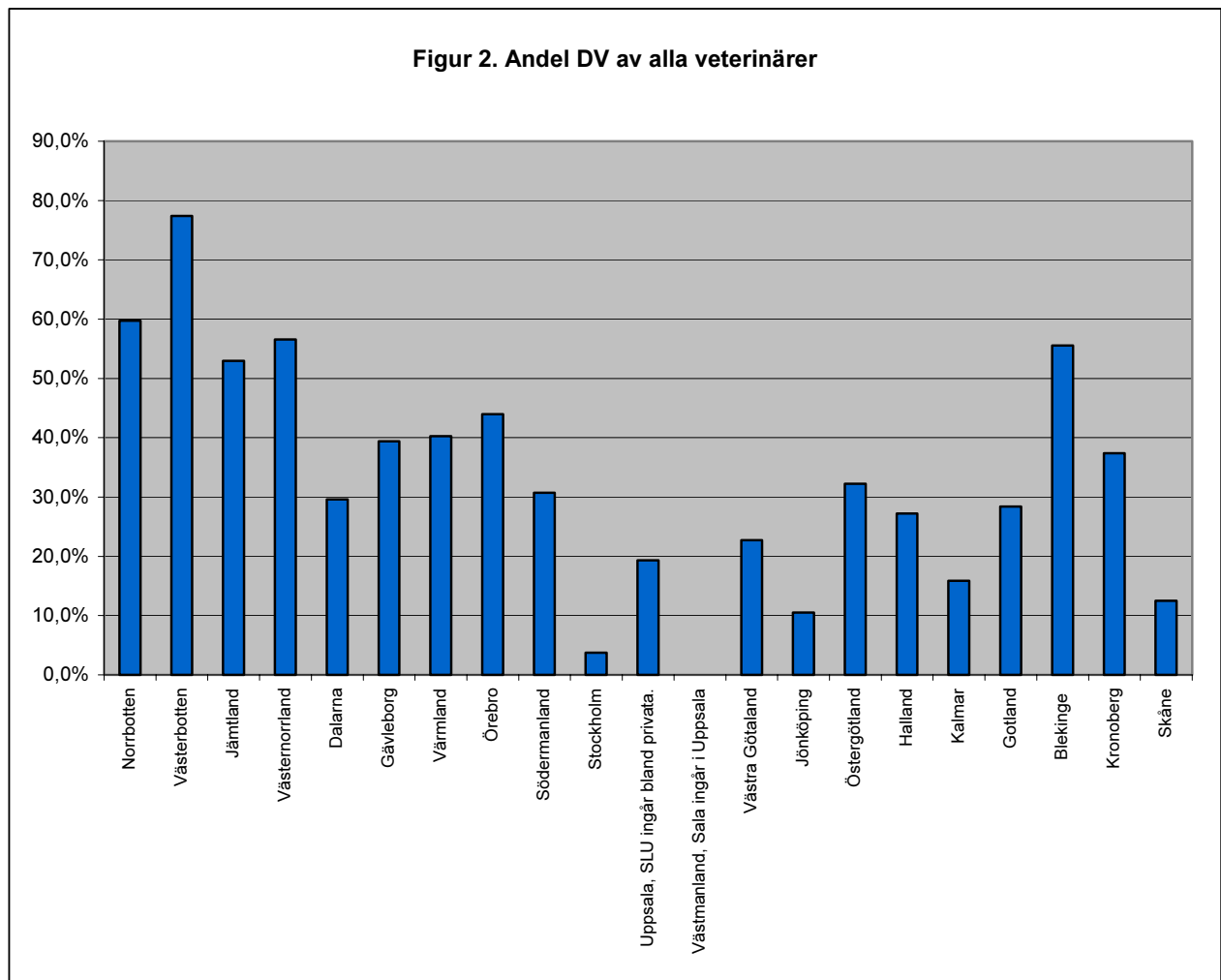
Som framgår av tabellen utgjordes således drygt 75 % av de kliniskt verksamma veterinärerna av privatpraktiserande veterinärer och knappt 25 % utgjordes av distriktsveterinärer. Om utgångspunkten i stället är omsättningen visar det sig att veterinärmarknaden omsätter nästan 2 miljarder kronor per år, varav privatpraktiserande veterinärer svarar för ca 85 % och DVO svarar för ca 15 %.

Viktiga orsaker till att de privatpraktiserande veterinärernas andel av omsättningen är så hög jämfört med andelen årsarbetskrafter är dels att privata veterinärer i högre utsträckning har annan personal verksam, t.ex. på djursjukhus, dels att kapitalandelen av omsättningen är högre för privata veterinärer. Det senare beror t.ex. på att dyrare utrustning används och på att i siffrorna för de privata veterinärerna också i viss utsträckning foderförsäljning kan dölja sig. Dessutom bör påpekas att de båda underlagen har olika källor.

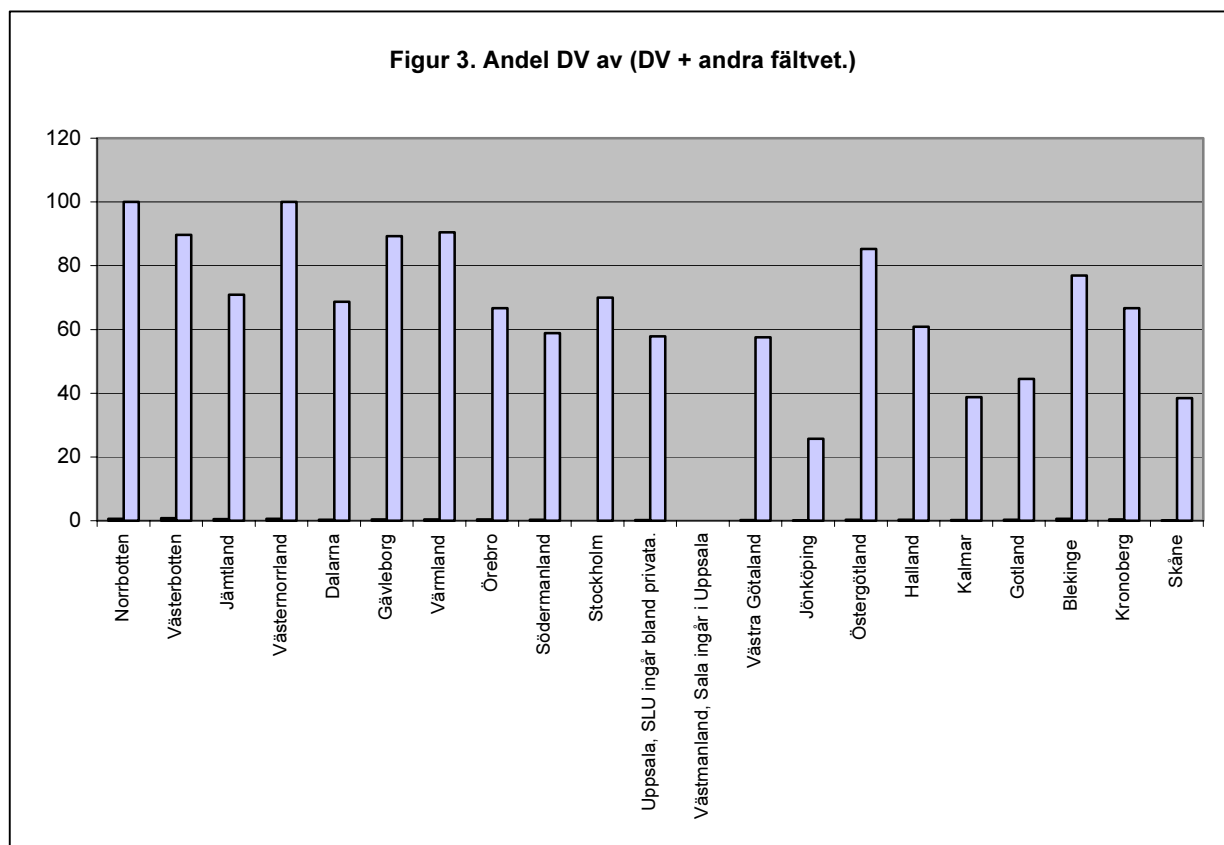
Uppgifterna om antalet årsarbetskrafter kan också presenteras uppdelade regionalt. I figur 1 redovisas antalet veterinärer i princip uppdelade länsvis. Det framgår där betydande skillnader mellan olika län som givetvis är starkt beroende av antalet djur av olika slag i länen.



I figur 2 redovisas den andel i varje län som distriktsveterinärerna svarar för. Andelen är generellt sett högre i norra Sverige än i södra Sverige. Storstadsområden med mycket sällskapsdjur och hästar har genomgående en låg andel distriktsveterinärer.



Jämförs i stället distriktsveterinärer med summan av distriktsveterinärer och privata fältveterinärer blir givetvis andelarna högre. Dock är mönstret ungefär detsamma som enligt figur 2.



Jordbruksverket har tillsyn över all veterinär verksamhet och utfärdar veterinär legitimation och regionalt utövas tillsyn och samordning av länsstyrelserna. Länsstyrelserna rapporterar till Jordbruksverket. Ärenden som rör veterinärutövning hanteras av Veterinära Ansvarsnämnden som bl.a. kan besluta om att återkalla legitimation för veterinär.

3 Distriktsveterinärorganisationens uppdrag

Den första frågan arbetsgruppen behandlade var omfattningen av det statliga åtagandet och behoven av ett förtydligande. Omfattningen av det statliga åtagandet styrs i hög grad av yttre faktorer, som krav i EG lagstiftning likväl som det statliga åtagandet i sig påverkar hur verksamheten organiseras.

I budgetpropositionen för år 2004 beskrivs DVO:s verksamhet enligt följande.

”Verksamheten inom djurskydds- och djurhälsoområdet syftar till att upprätthålla ett gott hälsotillstånd och ett gott djurskydd bland husdjur, sällskapsdjur, försöksdjur, vilda djur som hålls i fångenskap....”

”DVO är anpassad främst för att tillgodose behovet av sjuk- och hälsovård hos djur inom animalieproduktionen och hos hästar som används i jord- och skogsbruket. Om det av djurskyddsskäl eller där annan veterinärvård inte kan anvisas, är en distriktsveterinär skyldig att även utöva djursjukvård för övriga husdjur. DVO skall i samarbete med bl.a. den av lantbruksnäringen organiserade hälsokontrollverksamheten medverka vid förebyggande åtgärder, delta i kontroll och bekämpningsprogram samt utföra officiella veterinäruppgifter. DVO finansieras till största delen av uppdragsgivarna, dvs. i första hand djurägarna och i övrigt av anslag över statsbudgeten. Anslaget belastas av kostnader för löner, varav kostnaderna för jourverksamhet utgör en betydande del samt för utbildning och gemensam administration för organisationen. Under anslaget anvisas även medel för att minska avlägset boende djurägares veterinärkostnader för vård av jord- och skogsbrukets djur.”

Uppdraget förtydligas ytterligare i regleringsbrevet.

”Jordbruksverket skall genom distriktsveterinärorganisationen tillhandahålla en kostnads-effektiv rikstäckande akut djursjukvård och förebyggande djurhälsovård för att i första hand tillgodose behoven hos djur inom animalieproduktionen och hos hästar som används i jord- och skogsbruket, samt att säkerställa ett gott djurskydd i hela landet och även utföra s.k. officiella uppdrag inom ramen för Sveriges EU-medlemskap. Organisationen skall bedriva förebyggande djurhälsovård, verka för en god epizootiberedskap samt delta i kontroll- och bekämpningsprogram i samarbete med näringens djurhälsoorganisationer.”

Gruppen diskuterade det statliga åtagandet och påpekade att vissa punkter eventuellt bör omformuleras för att förtydliga innebörden av dessa. Bland annat ansågs hänvisningen till hästen i just jord- och skogsbruket eventuellt något föråldrad. Det påpekades att djurskydd, smittskydd och livsmedelssäkerhet troligtvis kommer att kräva stort statligt engagemang i framtiden. Det poängterades särskilt att jourhållningen är den största belastningen för distriktsveterinärer och förutsätter att minst fyra veterinärer delar ansvaret av arbetsmiljöskäl, eftersom få veterinärer är villiga att i större omfattning arbeta helger och nätter. Med fyra veterinärer på en station blir jourbelastningen per person cirka en helg per fyra veckor samt en vardagsnatt per vecka. Gruppen konstaterade också att medlemskapet i EU i hög grad påverkar omfattningen av det statliga åtagandet liksom vilka lösningar som är möjliga att välja med hänsyn till krav inom gemenskapslagstiftningen. I allt högre grad förefaller gemenskapskraven gå mot ökade krav på statliga kontroller. Gruppen konstaterade att om EG-regelverken kräver att en statligt anställd veterinär utför vissa uppgifter är det viktigt att detta förtydligas. Vad gäller en god epizootiberedskap var gruppen enig om de ökande behoven beroende på förändringar i omvärlden.

4 Vissa samhällsekonomiska frågeställningar

Inom gruppen har inledande diskussioner förts om det samhällsekonomiska perspektivet rörande veterinär service och i vilken grad det kan förekomma s.k. marknadsmisslyckanden på detta område, som i sin tur eventuellt kan motivera offentliga ingrepp. Chefsekonomen Harald Svensson, Jordbruksverket, inbjöds att presentera ett teoretiskt resonemang som grund för en fortsatt diskussion. Han anförde bl.a. följande.

Marknadsmisslyckanden kan utgöras av:

- positiva eller negativa externa effekter av produktionen och/eller konsumtionen av veterinära tjänster,
- odelbarheter och lokala monopol hos producenterna,
- etableringshinder i producentledet samt
- informationsbrist hos konsumenterna.

Enligt den genomförda analysen kan det finnas externa effekter som medför att det kan finnas skäl som talar för att det behövs statliga insatser för att tillgodose tillgången och tillgängligheten till veterinär service. Om denna slutsats dras blir nästa fråga om denna insats kan tillgodoses väl genom en subventionering till privata veterinärkliniker som förbinder sig att mot ersättning upprätthålla beredskap såväl av djurskyddsskäl som för bekämpning av allvarliga djursmittor. För att kunna besvara den frågan behöver ytterligare slag av marknadsmisslyckanden analyseras och värderas.

Ett sådant slag av marknadsmisslyckanden är odelbarheter (och i förlängningen lokala monopol) som kan medföra så stora effektivitetsförluster att offentliga regleringar kan vara befogade. Även etableringshinder kan vara skäl för offentliga regleringar. Informationsbrist förefaller inte vara ett starkt skäl för offentliga regleringar.

Nästa steg i en analys är att fråga sig i vad mån pris- eller kvantitetsreglering vid privat drift ger ett effektivt utnyttjande av samhällets resurser eller om effektiviteten förbättras ytterligare med offentlig drift.

I vissa fall kan djurtätheten vara så låg att efterfrågan på veterinär service, med rimliga reseavstånd, motsvarar endast en klinik. I den mån det behövs en subventionering av verksamheten för att den ska upprätthålla minst den nivå som statsmakterna beslutat, behövs överenskommelser mellan uppdragsgivaren (staten) och utföraren (veterinärkliniken). Vidare finns administrativa kostnader för att upprätta sådana överenskommelser och för att kontrollera hur väl överenskommelserna uppfylls som innebär en samhällsekonomisk kostnad.

Ett problem som kan vara svårt att komma ifrån i sådana överenskommelser är att insynen från beställaren i utförarens ekonomiska förhållanden lätt blir låg (t.ex. om beläggning vid olika tidpunkter) samtidigt som det inte kan förväntas någon konkurrens vid upphandlingen. Om upphandling skall vara meningsfull krävs att det är möjligt att säkerställa en konkurrensituation i varje område där upphandling genomförs. Dessutom måste merkostnaden för att hålla kontrakt aktuella mellan den privata utföraren och uppdragsgivaren tas med i jämförelsen mellan olika alternativ.

Den risk som uppstår vid privat drift av all veterinär service och att upphandling av t.ex. jourberedskap sker i områden som inte "bär sig själva" är att konkurrensen blir för dålig vilket

medför en risk för dyra avtal mellan staten och utföraren och även en risk för låg kvalitet. Risken med offentlig drift är att kostnadspress och förnyelse inte uppmuntras.

I en tänkt situation med veterinär service i privat regi kan marknaden antingen komma att organiseras så att det blir ett större antal helt fristående kliniker eller att klinikerna drivs i någon form av nätverk där den mest fasta organisationen är att ett företag utgörs av ett stort antal kliniker. I ett läge med små och fristående kliniker kan det mycket väl bli så att anbud kommer in från bara en aktör och att någon konkurrenssituation inte uppstår. I ett läge med ett nätverk av kliniker i ett större företag kan situationen i en upphandling bli precis densamma men inom ett stort område. I denna senare situation kan läget till och med bli värre, sett från konkurrenssynpunkt, än med små och fristående kliniker.

En annan problematik är att det också finns ett berättigat intresse för att kunna bedöma de kostnader som den statliga distriktsveterinärorganisationen har. För att kunna bedöma detta måste den ekonomiska redovisningen vara öppen och att distriktsveterinärorganisationens redovisning måste vara tydligt separerad från annan verksamhet.

I ett läge med brist på veterinärer kan det i områden som inte bedöms vara attraktiva att bo i eller där marknaden är svag uppstå en situation där det helt kan komma att saknas veterinärer. För att de målsättningar som lagts fast av staten skall kunna uppnås kan det då krävas någon form av offentlig reglering. En sådan reglering kan utformas som en etableringskontroll eller genom statliga insatser för att subventionera verksamheten inom Jordbruksverket.

I områden där det ”ryms” mindre än fyra veterinärer för att reseavstånden skall vara rimliga, torde riskerna för låg effektivitet vara högre vid privat drift och med upphandling än vid offentlig drift. I områden där det kan bildas åtminstone två realistiska alternativ vid en upphandling skulle effektiviteten kunna bli bättre, även om det är svårt att säkerställa, vid privat drift och med upphandling än med offentlig drift.

Här har inte alls problematiken med hur gränsdragning skall ske mellan de områden som skall betjänas av en klinik behandlats. Antalet områden (och därmed insatstiderna för behandling) har troligtvis stor betydelse för kostnaderna för att upprätthålla jourberedskap.

En faktor som inte kan lämnas därhän, är att trögheten är stor. Ett exempel kan vara att upphandling av t.ex. jourberedskap har gjorts och att det efter en tid visar sig att verksamheten inte fungerar tillfredsställande. Då uppstår en ytterligare kostnad för att på nytt organisera en verksamhet.

Inte heller tas problematiken upp om hur behovet av ett statligt bidrag till en statlig distriktsveterinärorganisation skall avvägas. Att bara utgå från bokföringsmaterial är förmodligen ingen bra utgångspunkt eftersom behovet av offentligt stöd då kan bli beroende av den enskilda stationens egen initiativkraft.

Samarbetsgruppen diskuterade huruvida det i förevarande situation är aktuellt att använda teorin om marknadsmisslyckanden. Gruppens majoritet ansåg detta relevant liksom att det var bra att ha en teoretisk grund inför fortsatt analysarbete och inför mer konkreta diskussioner. Gruppen ansåg det viktigt att initialt fokusera på några tydliga exempel där problem från konkurrenssynpunkt eventuellt kunde anses föreligga och där konkreta åtgärder borde kunna föreslås av gruppen. Detta samtidigt som analysen av de mer övergripande frågorna fortskred.

5 Hur eventuella konkurrensskillnader kan motverkas

I diskussionerna kring konkurrens framkom åsikter om att distriktsveterinärorganisationen är väl behövlig, att konkurrensen i princip fungerar med en god balans mellan privata och statliga veterinärer i hela landet, dock ibland med konkurrens mellan individer, att hänsyn till de statliga åläggandena måste tas vid diskussioner kring konkurrensfrågor, att öppenhet från myndigheters sida är viktigt samt att marknaden ännu inte mognat ur konkurrensperspektiv. Frågor om varför negativa konkurrenssituationer uppstår, t.ex. om det beror på nyetablering av distriktsveterinärstation, försvårande av nyetablering av privat veterinärverksamhet eller prissättning, bör klargöras. Parallellt med att en övergripande analys skedde särskilt av konkurrensfrågorna ansåg arbetsgruppen det viktigt att utarbeta konkreta lösningar för de mest diskuterade påstådda konkurrensskillnaderna mellan distriktsveterinärerna och de privata fältveterinärerna och beslöt att fokusera på omfördelning av medlen för avlägset boende djurägare för att analysera om också djurägare som nyttjar privat fältveterinär kan komma att ånjuta medlen samt huruvida också privata veterinärer skall kunna utöva tillsyn avseende hygien och djurhälsa vid anläggning med mjölkproduktion enligt EG:s "mjölkdirektiv".

5.1 Fördelning av medlen för avlägset boende djurägare

5.1.1 Nuvarande reglering

Medlen för att minska avlägset boende djurägares veterinärkostnader för vård av jord- och skogsbrukets djur utgör i dag inget eget anslag utan det hanteras som en del av det totala anslaget till DVO. Bidraget skall enligt Jordbruksverkets föreskrifter minska kostnaderna för dessa djurägare om avståndet till veterinär överstiger 30 km enkel resa. Bidraget utgår till de djurägare som utnyttjar DVO:s tjänster.

Administrationen kring anslaget sköts huvudsakligen IT-mässigt genom en funktion i det journalprogram, vet@journal, som upprättats särskilt för DVO. Enskild distriktsveterinär reglerar fakturan till djurägaren så att den inställetid över 30 minuter och det avstånd över 30 km som kan uppkomma i glesbygd faktureras anslaget i stället för djurägaren. Inom Jordbruksverket sker sedan en automatisk överföring så att pengarna bokas upp mot anslaget "avlägset boende djurägare". En enkel manuell kontrollfunktion finns på ekonomienheten för att kontrollera fakturornas riktighet.

Jordbruksverket redovisar anslagets fördelning över landet i sin årsredovisning. Kostnaderna för "avlägset boende" har ökat på senare år, sannolikt som en följd av att det är glesare mellan gårdarna som håller djur inom animalieproduktionen. Se nedanstående, tabell 2.

Tabell 2

Avlägset boende (Tkr)

Län	2003 Belopp	2002 Belopp	2001 Belopp	2000 Belopp	1999 Belopp	1998 Belopp
Västerbottens län	829	862	792	741	725	679
Västernorrlands län	761	746	664	679	630	647
Värmlands län	680	695	642	660	559	568
Norrbottnens län	584	657	636	554	550	569
Västra Götalands län	568	663	550	536	454	444
Östergötlands län	578	537	444	507	435	385
Jämtlands län	506	488	405	445	402	358
Dalarnas län	416	380	338	345	354	321
Övriga län	2 169	1 949	2 047	1 887	1 900	1 698
Totalt	7 091	6 977	6 518	6 354	6 009	5 669

5.1.2 Jordbruksverket låter utreda frågan

En majoritet av den veterinära samarbetsgruppen betonade vikten av att medlen finns kvar. Detta dels från rättvisesynpunkt för att i någon mån kompensera för fördyringen att driva verksamhet i glesbygd, dels från djurskyddssynpunkt så att producenten inte av kostnadsskäl tvekar att t.ex. under en helg anlita veterinär.

Den veterinära samarbetsgruppen poängterade att medlen är ämnade för djurägaren och inte den behandlande veterinären och bedömde det som angeläget att få till stånd en förändring av nuvarande system för hur medlen för "avläset boende" fördelas så att även de djurägare som anlitar privata veterinärer kan få bidrag och inte endast de som anlitar distriktsveterinärer. Frågan diskuterades i gruppen ur olika aspekter med resultat att Jordbruksverket gav Öhrling Pricewaterhouse Coopers i uppdrag att utarbeta förslag till olika alternativa former för att organisatoriskt och administrativt hantera utbetalning och kontroll av bidrag till avläset boende djurägare oavsett om tjänsten utförs av den statliga DVO eller av en privatpraktiserande veterinär. De alternativa förslagen skulle analyseras utifrån konkurrensneutralitet, administrativ börda och intern kontroll.

Som givna förutsättningar för utarbetandet av förslaget angavs att de privata veterinärerna för att komma i åtnjutande av bidraget skulle uppfylla följande villkor:

- Ersättning skall utbetalas till de veterinärer som bemannar ett distrikt enligt den distriktsindelning som är beslutad sommaren 1995.
- Bidrag ges för såväl resor under dagtid som under beredskapstid (jourresor).
- Ersättning utbetalas till veterinär för tid utöver 30 minuters inställetid och längre avstånd än 30 km till enskild djurägare. Dock gäller att vid besök hos flera djurägare skall restid och avstånd först fördelas mellan djurägare på samma dagstur innan anslaget kan komma i fråga. Således fördelas t.ex. reskostnad och inställetid mellan två djurägare på 40 km avstånd och 36 minuters inställetid så att båda betalar för 20 km enkel resa och minsta inställetid som för närvarande är 30 minuter.
- Veterinärerna skall ingå i ett jour- och beredskapssamarbete som garanterar djurägare veterinär service dygnet runt, året runt.

- Praktiken skall vara allmän praktik dvs. samtliga djurslag skall behandlas i enlighet med de krav som ställs på DVO.
- För att komma i åtnjutande av pengar från anslaget skall en ansökan inges till Jordbruksverket med uppgift om praktikområde, praktikens omfattning och eventuella samarbetspartners.

De olika förslag som Öhrling Pricewaterhouse Coopers presenterade framgår av bilaga 1, ”Öhrling Pricewaterhouse Coopers utredning angående alternativa utbetalningsformer avseende bidrag till avlägset boende djurägare”.

5.1.3 Den veterinära samarbetsgruppens förslag beträffande administrativa rutiner för utbetalande av medel för avlägset boende djurägare

Efter att ha tagit del av Öhrling Pricewaterhouse Coopers utredning och diskuterat de olika förslagen enades den veterinära samarbetsgruppen om att rekommendera Jordbruksverket när det gäller medlen för ”avlägset boende” att hanteringen och administrationen fortsättningsvis skall ske enligt existerande rutiner för DVO, dvs. genom vet@systemet som administreras av DV-avdelningen medan medlen beträffande privata veterinärer administreras via separat rutin inom Djuravdelningen alternativt Jordbruksverkets centrala ekonomienhet. Det bör noteras att förslaget utgår från avstånds- och tidsgränserna 30 km resp. 30 minuter. Om en ändring skall vara kostnadsneutral måste sannolikt den i dag gällande avstånds- eller tidsgränsen ändras så att nya gränser anges såväl för distriktsveterinärerna som för de privatpraktiserande veterinärerna. Vidare kan det komma att behövas författningsändringar på flera nivåer för att kunna möjliggöra detta förslag.

Jordbruksverket åtog sig att skyndsamt arbeta vidare utifrån av gruppen förordad modell för att möjliggöra för djurägare som anlitar privata veterinärer att få del av bidraget till avlägset boende djurägare.

Det förslag som samarbetsgruppen enades om kan beskrivas enligt följande.

Sammanfattning

- Hantering och administration av bidrag till avlägset boende djurägare vilka erhåller tjänster via DVO sker enligt redan existerande rutiner.
- Djurägare som anlitar privata veterinärer som uppfyller uppställda generella krav och som är registrerade hos Jordbruksverket erhåller ersättning i efterskott mot veterinärens insändande av faktura som styrker förrättningen.
- Administrationen av ersättningar för de privata veterinärerna kan skötas enligt något av nedanstående två alternativ – Jordbruksverket väljer det som praktiskt sett är lämpligast.

a) Jordbruksverkets djuravdelning.

De privata veterinärernas reseräkningar hanteras av personal på Djuravdelningen, vilket innebär att DVO-företrädare inte har tillgång till den information som rör dessa reseräkningar. Personal vid Djuravdelningen som har insikt i den veterinära verksamheten skall godkänna utbetalningar samt utföra kontroller.

b) Jordbruksverkets centrala ekonomienhet.

Alternativet bygger på samma hanteringsordning som beskrivits ovan med undantag för att de funktioner som enligt alternativ a) ligger på Djuravdelningen i stället hanteras inom Ekonomienheten.

Beräkning av ersättning

Bidraget ersätter kostnader som skulle ha debiterats för inställelse över 30 minuters tid vid den enskilda resan samt för bilersättning över 30 km beräknat på enkelt reseavstånd från station/klinik eller annan plats som veterinären befinner sig vid. Djurägare som är bidragsberättigad får inte debiteras mer än 30 minuters inställelse samt 60 km i reseersättning. Ersättning debiteras enligt Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2001:74) om avgifter vid veterinäryrkesutövning.

Bidragshantering i fält

- Vid förrättning skall en andel motsvarande bidraget räknas bort vid debitering av djurägaren. En kopia av förrättningen skickas till Djuravdelningen på Jordbruksverket.
- Vid förrättningen skall tidpunkten för denna samt reseavstånd tydligt anges i journal eller förrättningsunderlag för att kontroll av bidragets användning skall kunna genomföras.
- Övriga förrättningar skall arkiveras i kronologisk ordning så att stickprovskontroll av riktigheten i lämnade uppgifter kan företas.
- Vid förrättning skall djurägaren eller representant för denne vidimera förrättningen med sin namnteckning på veterinärens kopia av kvitto eller följesedel.
- Djurägaren skall på anmodan av myndighet kunna visa kvitto eller följesedel på aktuell förrättning under två år efter förrättningen.
- Veterinären skall på anmodan av myndighet kunna visa kopia på kvitto eller följesedel på aktuell förrättning under fem år efter förrättningen.

Administration

Ett administrativt system måste byggas upp på Djuravdelningen alternativt verkets centrala ekonomienhet för att kunna hantera utbetalning av anslaget till privata veterinärer. Den datoriserade hanteringen som används inom DVO är inte möjlig att använda för detta ändamål.

Ekonomi

Det finns inga särskilda medel på Jordbruksverket att tillgå för att bygga upp en administration av den del som skall utbetalas till privatpraktiker. Anslaget för ”avlägset boende” är i dag anpassat för att täcka de ersättningar som utbetalas till DVO. Det är svårt att exakt uppskatta hur stort utnyttjandet kommer att bli eftersom Jordbruksverket inte har någon säker uppfattning om praktikunderlaget i de privata distrikten. Det är dock rimligt att anta att de privata områden som finns har relativt korta resor eftersom djurtätheten borde vara hög i de flesta av dessa områden. Jordbruksverket förutser en tillkommande kostnad för administration och ytterligare utbetalning av medel för ”avlägset boende” till ca 1 050 000 kr. Detta kan enligt förslaget finansieras genom höjning av minsta avstånd med 3 km till 33 km och 30 minuter till 33 minuters restid enkel resa enligt tabell 3.

Total kostnad 200209–200308 inkl. även 0 km	6 991 495
<u>Kostnad nytt system</u>	
Kostnad privata 17 distrikt à 50 000	850 000
Kostnad administration 0,5 årsarbetare	200 000
Summa tillkommande kostnad	1 050 000
<u>Finansiering nytt system</u>	
Höjning av gräns till 33 km och 33 minuters enkelresa	-1 140 000
Ny total kostnad	6 901 495

Tabell 3. Förslag på omfördelning av medel för ”avlägsset boende” inom samma budgetram som tidigare.

5.2 Tillsyn avseende hygien och djurhälsa vid anläggning med mjölkproduktion enligt ”mjölkdirektivet”

Vid diskussionerna i samarbetsgruppen konstaterades att nuvarande bestämmelser om tillsynen enligt det s.k. ”mjölkdirektivet” – rådets direktiv 92/46/EEG – var en fråga som fordrade en gedigen genomlysning. Gruppen beslutade att rekommendera Jordbruksverket att inhämta extern bedömning av tillsynen enligt nämnda direktiv, innefattande bl.a. en analys av gemenskapens krav, hur tillsynen genomförs i olika medlemsstater och effekterna från konkurrenssynpunkt av olika alternativ. Jordbruksverket anlätade för uppgiften en advokatbyrå. Utifrån utredningen redovisade Jordbruksverket sedermera vissa överväganden för gruppen om hur tillsynen skulle kunna organiseras.

5.2.1 Bakgrund

Konsumtionen av mjölk är hög i Sverige. I genomsnitt dricker en person 113 liter mjölk per år. Därtill kommer förädlade produkter av mjölk från i första hand kor, men också i någon mån från getter och får. Det är en självklarhet från folkhälsosynpunkt att den mjölk som levereras för humankonsumtion måste produceras på ett hygieniskt sätt.

Genom lagen (1992:1683) om provtagning på djur m.m., förordningen (1998:134) om provtagning på djur m.m. och Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1994:33) om hygien och hälsa vid produktion av mjölk genomförs det regelverk som EG föreskriver. I det s.k. mjölkdirektivet (92/46/EEG och 89/362/EEG) ställs bl.a. krav att de utrymmen där djur mjölkas och där mjölk hanteras, förvaras eller kyls hålls rena och i gott skick. Även utrustning, den som mjölkar och de djur som mjölkas kontrolleras. Detta i syfte att säkerställa en god djurhälsa och livsmedelshygien.

Alla som producerar mjölk från ko, får eller get för humankonsumtion och som levereras till mejeri skall kontrolleras minst en gång vart annat år. För detta är Jordbruksverket ansvarig behörig myndighet. Eftersom både djurhälsa och livsmedelshygien skall kontrolleras, skall

besöken utföras av veterinär som har kompetens inom båda dessa områden. I Sverige är det idag enligt föreskrifterna de av Jordbruksverket anställda distriktsveterinärerna som utför kontrollerna.

Distriktsveterinären kontrollerar förhållandena på gården utifrån ett fastställt formulär. Om brister uppdagas, t.ex. att djuren inte är tillräckligt rena, att mjölkens utseende inte kontrolleras innan mjölkmaskinen sätts på juvret, att mjölkkrummet är smutsigt med sprickor i golv eller vägg eller att det saknas möjlighet för den som mjölkar att tvätta händerna, skrivs detta upp i formuläret. Djurägaren får en av distriktsveterinären bestämd tid på sig att åtgärda anmärkningarna. Distriktsveterinären gör återbesök då den fastställda tiden löpt ut. Om de gjorda anmärkningarna ännu inte har åtgärdats, lämnas ärendet över till Jordbruksverket centralt (Djuravdelningen) för vidare handläggning.

Jordbruksverket ger producenten möjlighet att yttra sig om varför anmärkningarna inte åtgärdats inom föreskriven tid. Därför skickas ett föreläggande till producenten, med uppgift om att anmärkningarna skall vara åtgärdade och godkänt besöksprotokoll insänt till verket inom en viss tid. Tidsrymden avgörs av anmärkningens art och av innehållet i yttrandet om sådant kommit in.

Så snart ett protokoll från besök med godkänt resultat kommit in till Jordbruksverket avskrivs ärendet. Om producenten däremot fortfarande inte åtgärdat anmärkningarna beslutas om förbud att leverera mjölk, eftersom producenten inte kunnat visa att anläggningen uppfyller kraven i mjölkdirektivet. Leveransstoppet kan träda i kraft med omedelbar verkan, då beslutet fattas enligt lagen (1992:657) om provtagning på djur, m.m. Skulle godkänt protokoll komma in till verket upphör beslutet att gälla. Antal ärenden som överlämnas till Jordbruksverket är ca 10–15 per år. Ärenden som resulterar i leveransstopp är mindre än ett per år.

I vissa regioner i Sverige upprätthålls den veterinära fältverksamheten av privatpraktiserande veterinärer, vilket innebär att distriktsveterinärer från närliggande regioner måste resa till dessa områden för att utföra kontrollbesöken.

Vid EU:s inspektion avseende det svenska systemet var omdömet i den efterföljande rapporten att det administrativa systemet är väl fungerande.

5.2.2 Jordbruksverket låter utreda frågan

Efter diskussion i gruppen gav Jordbruksverket Gärdesslau Advokatbyrå (GWA) i uppdrag att analysera möjligheterna för privata veterinärer att utföra uppdrag enligt ”mjölkdirektivet”.

Advokatbyråns utlåtande ”Utredning angående statens roll vid tillsyn enligt EG:s s.k. mjölkdirektiv” bifogas, se bilaga 2.

Sammanfattning av utlåtandet

Alternativ A: I det *nuvarande systemet* anser GWA att jävsreglerna i förvaltningslagen samt det faktum att distriktsveterinärerna står under Jordbruksverkets arbetsledning och inte direkt erhåller någon ersättning från djurägarna bör innebära att konkurrensproblemen inte bedöms

innebära något större praktiskt problem. Systemet innebär inte heller några problem i t.ex. arbetsrättsligt hänseende eller beträffande myndighetsutövning.

Alternativ B: Ett annat alternativ som GWA studerat gäller att *privata veterinärer skulle anställas* av Jordbruksverket för att för verkets räkning utföra kontroller. Systemet tillämpas i Österrike och Finland och har kritiserats av Food and Veterinary Office för att skapa utrymme för konkurrerande intressen i det att den privatpraktiserande veterinären utför officiella uppdrag och därmed riskerar att hamna i konflikt med djurägare som anlitar eller kan komma att anlita veterinären i den privata verksamheten.

Alternativ C: Olika former av *uppdragsverksamhet* har också analyserats, dels beträffande *osjälvständiga uppdragstagare*, dels "*vanliga*" *uppdragstagare*. I det förra fallet nämns som en nackdel arbetsrättsliga konsekvenser, som närmare bör utredas, medan i det senare eventuella problem kan uppkomma vad gäller t.ex. sekretess och offentlighetsfrågor. Statens kontroll och inflytande över tillsynen minskar även i det senare fallet och vissa betänkligheter att meddela förelägganden och förbud på externa kontrollanters uppgifter kan även föreligga. Systemet med uppdrag innebär dock en förbättring från konkurrenssynpunkt. Systemet innebär att Jordbruksverket skulle upphandla tjänsterna.

Alternativ D: Ett ytterligare tänkbart alternativ är att Jordbruksverket kvarstår som tillsynsmyndighet men att *länsveterinärerna* utför kontrollerna. Användning av länsveterinärerna innebär att staten behåller kontrollen, eventuell jävsproblematik minskar och risken för konkurrerande intressen elimineras. Nackdelen är att systemet inte bidrar till ökad konkurrens, även om det bidrar till konkurrensneutralitet.

Alternativ E: Även ett system med ett stort mått av *egenkontroll* är, enligt GWA, tänkbart och praktiserats i bl.a. Danmark och Nederländerna. Resultaten av den av djurägaren utförda egenkontrollen kontrolleras sedan av ett statligt eller privat organ som anmäler eventuella missförhållanden till den behöriga myndigheten. Systemet innebär inga problem ur konkurrens-hänseende men kan medföra vissa problem med jäv och konkurrerande intressen. Modellen bedöms innebära den lägsta kontrollnivån av de studerade systemen. Inför utfärdande av ett föreläggande eller förbud bedöms det att Jordbruksverket med det nu diskuterade systemet skulle behöva utföra egna kontroller.

Alternativ F: Ett liknande system som det närmast föregående, men där *producentledet själv väljer kontrollant*, dvs. en veterinär, beskrivs av GWA. Veterinären skulle därvid rapportera in kontrolluppgifterna till Jordbruksverket. Systemet ger inte staten insyn i hur kontrollerna går till och kan medföra vissa problem med avseende på jäv och konkurrerande intressen. För att fullgöra sin skyldighet bör staten komplettera med visst eget kontrollarbete.

Alternativ G: Slutligen beskrivs ett system där tillsynssystemet behålls men att *tillsynsuppgiften läggs på annan*, t.ex. en branschförening. För detta krävs att regeringen föreskriver vem som skall svara för tillsynen. GWA gör bedömningen att det för närvarande inte finns någon lämplig branschförening. Ändring av tillsynsorgan kräver ett regeringsbeslut. Enligt mjölkdirektivet är det slutligen alltid medlemsstaten som ansvarar för att bestämmelserna efterföljs, varför det torde vara nödvändigt att medlemsstaten i egen regi dessutom utför någon slags kontrollåtgärd.

5.2.3 Jordbruksverkets överväganden

Med utgångspunkt i utredningen från GWA presenterade Jordbruksverket följande överväganden.

Allmänt

Jordbruksverket bedömer att den tillsynsmodell som Sverige använder i dag (Alternativ A) i hög grad tillfredsställer de krav som enligt EG-direktiven ställs på att medlemsstaterna skall säkerställa hygien och hälsa vid produktion av mjölk.

För Jordbruksverket som utpekad tillsynsmyndighet är det i första hand viktigt att säkerställa att de krav som ställs enligt de nämnda direktiven uppfylls samtidigt som konkurrensaspekten är betydelsefull. Jordbruksverket delar i stort de synpunkter som har framkommit i utredningen. Därutöver har verket följande synpunkter och förslag när det gäller de olika alternativen som förs fram i utredningen.

Anställning av ytterligare veterinärer – Alternativ B

Jordbruksverket är berett att anställa andra än distriktveterinärer för att utföra inspektioner enligt mjölkdirektivet. Hänsyn måste samtidigt tas till den kritik som har framförts av EG-kommissionen gentemot länder som t.ex. Österrike och Finland där veterinärer deltids- eller uppdragsanställda på den behöriga myndigheten även bedriver privat veterinär verksamhet.

En avvägning måste således ske mellan konkurrensaspekten och säkerheten när det gäller att upprätthålla hygien och hälsa vid produktion av mjölk. För att möta risken för veterinärernas eventuella motstridiga intressen och för att få en mer likartad tillämpning och kvalitet, skulle ett utvidgat system med även privata veterinärer kunna kompletteras med stickprovskontroll av mjölkbesättningarna. Stickprovskontrollerna bör kunna utföras av en oberoende behörig myndighet, förslagsvis av en länsveterinärer. Jordbruksverket anser att detta är ett system som skulle vara relativt enkelt att omgående införa eftersom det endast får mindre administrativa konsekvenser och kräver små förändringar av det nationella regelverket.

Upparbetade rutiner för anställning av privata veterinärer för myndighetsuppgifter finns sedan tidigare. Fram till årsskiftet och inrättandet av Djurskyddsmyndigheten har merparten av verkets anställda tävlings- och banveterinärer varit privata eller andra veterinärer än distriktsveterinärer.

Tillsyn på uppdragsbasis – Alternativ C

Jordbruksverket har svårt att se ett system med *osjälvständiga uppdragstagare* som ett nytt och intressant alternativ eftersom det i stort liknar en anställning.

I alternativet med *självständiga uppdragstagare* bedömer verket det svårt att kunna bemöta den kritik när det gäller säkerheten som kommissionen har framfört mot andra länder. Alternativet saknar också sin motsvarighet i andra medlemsstater enligt de rapporter som Jordbruksverket har tagit del av vad gäller EG-kommissionens inspektioner av genomförandet av mjölk-

direktivet. Om självständiga uppdragstagare skall kunna utföra inspektioner enligt mjölkdirektivet krävs dessutom en ändring i lagstiftningen genom regeringsbeslut.

Vidare har Jordbruksverket inte funnit någon lösning på hur man skulle kunna genomföra en upphandling rent praktiskt. Verket bedömer att en upphandling måste ske i hela landet och inte endast i vissa landsdelar. Ett upphandlingsförfarande kompliceras också av svårigheter för verkets DVO att kunna lämna anbud.

Tillsyn genom länsveterinärer – Alternativ D

Ett överlämnande av inspektionerna helt och hållet till länsveterinärerna vid länsstyrelserna medför konkurrensneutralitet när det gäller uppdraget men öppnar inte upp för någon ökad konkurrens bland veterinärerna. Eventuell jävsproblematik kommer också att försvinna eftersom länsveterinärernas inspektioner enligt mjölkdirektivet inte leder till att de får möjlighet att påta sig andra veterinära uppgifter i mjölkbesättningen.

Ett problem när det gäller denna modell är dock att länsstyrelsernas befintliga resurser inte räcker till när det gäller personal som kan utföra inspektioner. Antalet länsveterinärer måste utökas väsentligt om nuvarande inspektionsfrekvens skall kunna uppnås. Länsveterinärernas placering i länsstyrelserna innebär också en annan tillgänglighet och avstånden blir längre till tillsynsobjekten jämfört med den befintliga veterinära fältorganisationen.

Enligt Jordbruksverkets bedömning måste under rådande förhållanden ett alternativ med länsveterinärerna kombineras med ett parallellt och kombinerat kontrollsystem med andra aktörer på fältet.

Tillsyn genom egenkontroll – Alternativ E

I flera länder inom EU baseras säkerställandet av att kraven enligt mjölkdirektivet uppfylls på en större eller mindre grad av egenkontroll, utförd av producenten i samarbete med mejeri och eventuellt också i samarbete med branschorganisationerna. Nederländerna och Danmark är de länder som i dag har gått längst i att lägga över ansvaret på producenten. I många andra länder utförs inspektioner av myndigheterna baserat på en riskbedömning utifrån rapporter, provsvar etc. från mejeri, producent eller andra. Detta innebär att i dessa länder utför myndigheterna inte regelbundna kontroller av alla landets mjölkgårdar på det sätt som görs i Sverige. I dessa system kan konkurrensaspekterna sannolikt tillgodoses. Samtidigt måste hänsyn tas till FVO:s kritik mot system som inte säkerställer en regelbunden besiktning genom veterinär försorg. Inom begreppet egenkontroll kan samtidigt flera olika modeller tas fram där ansvaret i större eller mindre grad läggs över på producenten. I ett egenkontrollprogram kan även ingå att regelbundet eller vid behov anlita en veterinär. Fastställande av ramvillkoren för ett egenkontrollprogram måste tas fram i samarbete mellan myndigheter, mejerier och branschorganisationer. Myndigheternas insyn måste vara väl tillgodosedd och en förutsättning för att detta system skall kunna fungera är att återrapportering fungerar så att missförhållanden kan upptäckas och korrigeras snabbt och effektivt. Ett införande av ett system för egentillsyn kräver enligt Jordbruksverket således ett parallellt system med myndighetskontroller också på fältet, som kan garantera säkerheten enligt EG-direktiven.

Producentledet väljer kontrollant för tillsynen – Alternativ F

Att producenten åläggs att regelbundet anlita veterinär kan vara ett möjligt alternativ under vissa förutsättningar. Det kan t.ex. ingå i producentens egenkontrollprogram att regelbundet och vid behov anlita veterinär för att övervaka att programmet fungerar. Bland annat kan kunskaps- eller behörighetskrav (certifiering) eventuellt ställas på de veterinärer som producenten anlitar. Veterinären kommer också att vara skyldig att rapportera till myndigheten som sedan utför kontroller efter behov men även stickprovsvis för att säkerställa att systemet fungerar. Denna modell måste således kombineras med ett parallellt myndighetssystem. Modellen tillgodoser konkurrensaspekterna samtidigt som det kan finnas svagheter i detta system i de fall producenten inte finner någon veterinär som åtar sig uppdraget eller om den veterinär som föreslås inte godkänns av myndigheten.

Tillsynsuppgiften läggs på annan myndighet eller organisation – Alternativ G

Jordbruksverket har inte närmare utrett frågan om andra aktörer än de ovan nämnda kan vara aktuella som ansvariga för tillsynen då en ambition varit att undvika omfattande organisatoriska och författningsmässiga förändringar. Ett sådant alternativ bedömer verket vara en fråga för regeringen att eventuellt diskutera närmare.

Jordbruksverkets förslag till arbetsgruppen

Av de förslag som har beskrivits är det Jordbruksverkets uppfattning att förslaget om *anställning av ytterligare veterinärer* är det system som innebär minst förändringar av de nationella regelverken och de administrativa konsekvenserna samtidigt som större hänsyn till konkurrensaspekterna kan tas. Som tidigare framgått är Jordbruksverket berett att relativt omgående anställa andra veterinärkategorier för tillsyn enligt mjölkdirektivet.

Med hänsyn till att frågan om konkurrensneutralitet har stor betydelse, anser Jordbruksverket att den kritik som FVO riktat mot de länder som anställer privata veterinärer torde kunna förbyggas genom kompensatoriska åtgärder. Eftersom alla veterinärer enligt dagens svenska djurskydds- och smittskyddslagstiftningar har en anmälnings- och rapporteringsskyldighet, borde en uppdragsanställning av också privata veterinärer hos Jordbruksverket kunna accepteras av FVO. Därutöver som ett komplement för att säkra systemets kvalitet och åstadkomma likartade bedömningar föreslår verket att låta en eller flera riksläkare alternativt länsveterinärer göra stickprov bland såväl privata som statliga fältveterinärer.

Mot bakgrund av vad som framkommit i utredningen är det verkets uppfattning att det saknas andra alternativ som snabbt och enkelt kan införas.

Ett alternativ som Jordbruksverket eventuellt kan se är en kombination av systemen *Länsveterinärer*, *Producentledet väljer kontrollant* och *Egenkontroll*. Denna kombinationsmodell skulle kunna fungera på följande sätt. Producenten väljer ut en veterinär som utför inspektioner i mjölkbesättningen. Inspektionerna kan ingå i producentens egenkontrollprogram där denne enligt programmet är skyldig att kontakta veterinär för att utföra vissa uppgifter, kontrollera att programmet fungerar eller att tillräckliga åtgärder har vidtagits för att rätta till eventuella missförhållanden. Veterinären är skyldig att rapportera till myndigheten, dvs. länsstyrelsen. Vissa krav kan komma att ställas på veterinären som att denna har god kunskap om hygienförhållanden, hälsoläget i besättningen m.m. (certifiering enligt kriterier i Jordbruksverkets föreskrifter). Eventuellt kan man även skilja mellan djurhälso- och hygiendelarna så att hygienkraven inty-

gas av annan sakkunnig person, vilket bestämmelserna i ”mjölkdirektivet” lämnar utrymme för.

Länsstyrelsen fattar beslut om förelägganden och beslut om avstängningar. Länsveterinärerna utför stickprovskontroll i besättningarna för att säkerställa att systemet fungerar men också för att uppnå en likriktning av systemet. Kontroller kan också utföras i samband med t.ex. beslut om förelägganden eller beslut om avstängning.

Genom detta system tas enligt Jordbruksverket fördelarna med alla tre alternativen till vara samtidigt som de kompletterar varandra och därmed väger upp de nackdelar som finns i respektive system. Konkurrensaspekten bland veterinärerna tillgodoses i hög grad. Detta samtidigt som länsveterinärerna svarar för den kontroll som måste finnas för att systemet skall kunna bedömas vara i enlighet med kraven i direktiven och därmed också i enlighet med de krav som EG-kommissionen har ställt på andra länder inom unionen. Från producent- och effektivitetssynpunkt är det viktigt att samla hela handläggningen i en myndighet. Eftersom större ansvar läggs på producenten kommer systemet enligt Jordbruksverket högst sannolikt att kräva ett större mått av myndighetskontroll än det första alternativet.

Enligt Jordbruksverkets bedömning kan detta system genomföras utan lag eller förordningsändring. Verket menar samtidigt att ett sådant stort systemskifte inte bör genomföras utan föregående behandling på regeringsnivå. Detta med hänsyn dels till att det kan finnas andra system som regeringen finner lämpligare, dels för att frågan bör ses i ett större sammanhang. Tillsynen över att kraven i mjölkdirektivet uppfylls tillhör en av de mindre uppgifterna där EU:s gemensamma lagstiftning ställer krav som innebär veterinär medverkan.

5.2.4 Den veterinära samarbetsgruppens diskussion och förslag

Advokatbyråns utlåtande och Jordbruksverkets överväganden behandlades och diskuterades i gruppen. De olika alternativens för- och nackdelar diskuterades. Diskussionerna resulterade i att den veterinära samarbetsgruppen beslutade att rekommendera Jordbruksverket att nu ändra föreskrifterna så att inte endast distriktsveterinärer kan genomföra uppgifterna enligt ”mjölkdirektivet”. I detta sammanhang bör modellen med anställning av ytterligare veterinärer användas. Samarbetsgruppen rekommenderar vidare Jordbruksverket att på sikt överväga att gå vidare och utreda utformningen av ett system med transparanta regler för vilka som kan utföra uppdragen samt om möjligt med ökade inslag av egentillsyn.

6 Övriga frågor som hittills har behandlats av samarbetsgruppen

6.1 Hur veterinära myndighetsuppgifter kan tydliggöras och bäst hanteras

Jordbruksverket redovisade som utgångspunkt inför en vidare diskussion delar av ett tidigare utfört internt utredningsuppdrag rörande veterinära myndighetsuppgifter. I det uppdraget hade ingått att se över systemet med officiella veterinärer och även begreppet offentliga veterinäruppgifter samt lämna förslag på hur detta område kan kvalitetssäkras. Arbetet innebar bl.a. en genomgång av EG:s regelverk vad avser officiella veterinärer och en analys av motsvarande svenska regler. Jämförelsen visade inte på några större avvikelser mellan EG:s regler och de svenska författningarna.

Samarbetsgruppen konstaterade att området är relativt svårt att överskåda. I syfte att tydliggöra de veterinära myndighetsuppgifterna lämnade Jordbruksverket därför en översiktlig redovisning av systemet och dess uppgifter.

6.1.1 Jordbruksverkets beskrivning av myndighetsutövning

De veterinära myndighetsutövningen och -uppgifterna kan i princip delas in i tre kategorier: allmänveterinära åligganden, offentliga veterinäruppgifter samt officiella veterinäruppgifter, som också är en del av de offentliga veterinäruppgifterna.

De allmänveterinära åliggandena är skyldigheter som anmälningsplikt och viss utredningsplikt enligt djurskydds- och smittskyddslagstiftningarna som gäller för samtliga yrkesutövande veterinärer.

Begreppet offentliga veterinäruppgifter är ett samlings- och arbetsnamn som inte är definierat i författning. Begreppet täcker dock olika veterinära myndighetsutövande uppgifter som är reglerade i lagstiftningarna och för vilka det ställs krav på anställning eller förordnande hos myndigheterna. Exempel på offentliga veterinäruppgifter är tillsyn över mjölkproducerande besättningar, vissa smittskyddsutredningar och salmonellakontroller, tillsyn av kött- och benmjölsförbudet samt uppdrag som tävlings- och banveterinär. Även gruppen officiella veterinäruppgifter som till största delen ligger innanför EG:s handelslagstiftning tillhör de offentliga veterinäruppgifterna. Det är i allmänhet distriktsveterinärerna som förordnas att utföra offentliga veterinäruppgifter men även andra veterinärer kan anställas för att utföra myndighetsutövande uppgifter för myndigheternas räkning. När det gäller uppdrag som tävlings- och banveterinär har i stor utsträckning andra veterinärer än distriktsveterinärer anställts för dessa uppgifter.

De officiella veterinäruppgifterna inom Jordbruksverkets ansvarsområde fördelar sig på de officiella veterinäruppgifter som enligt EG:s regelverk uppkommer vid gränskontrollstationer och de officiella uppgifter som uppkommer vid annan gränsöverskridande handel med djur och djurprodukter. De senare uppgifterna utförs av fältverksamma officiella veterinärer, i första hand distriktsveterinärerna och uppkommer i den besättning eller anläggning som bedriver den här typen av handel, exempelvis anläggning för animaliskt avfall, seminestationer och fodertillverkare. Även Hönshälsokontrollens veterinärer och karantänsveterinärer kan i detta sammanhang hänföras till kategorin fältverksamma officiella veterinärer.

En stor uppgift är intygsgivningen enligt EG:s regler i samband med handeln. I vissa fall beslutar Jordbruksverket också om obligatorisk veterinärkontroll (insättningskontroll) i den besättning som för in levande djur från annat EU-land. Om och när karantänssystemet avvecklas helt kan verket i framtiden komma att utöka dessa kontroller. Härutöver skall de officiella veterinärerna utföra stickprovskontroller i en viss frekvens och i den utsträckning som verket beslutar beroende på djurslag eller produkt.

Gränskontrollveterinärerna som är officiella veterinärer vid gränskontrollstationerna är placerade vid stationer som är godkända av Jordbruksverket för införsel av levande djur och animaliska produkter. Vid flera stationer sker ett nära samarbete med Livsmedelsverket varför anställningsförhållandena till Jordbruksverket eller Livsmedelsverket kan variera.

Vid sidan om distriktsveterinärerna är också länsveterinärerna i egenskap av länsstyrelsetjänstemän förordnade som officiella veterinärer av Jordbruksverket.

6.1.2 Den veterinära samarbetsgruppens diskussion

För att få en ytterligare översiktlig bild av de officiella veterinäruppgifterna har arbetsgruppen också tagit del av de författningar där dessa i huvudsak EG-relaterade uppdrag ingår. Det konstaterades att denna information är mycket viktig för att få en klar helhetsbild av statens behov av organisation inom veterinärområdet. Gruppen diskuterade också olika former för samverkan mellan staten och näringen.

I samarbetsgruppens diskussion om hur de veterinära myndighetsuppgifterna bäst kan hantearas, har olika infallsvinklar berörts. Bland annat har följande frågor tagits upp:

- I vilken utsträckning är de olika uppgifterna att betrakta som myndighetsutövande uppgifter?
- För vilka uppgifter är anställning eller någon typ av certifiering den bästa lösningen?
- Vilket EG-rättsligt utrymme finns för olika nationella lösningar?
- Hur kan hänsyn tas till vissa konkurrensaspekter?
- I vilken utsträckning går det att använda fler veterinärer för olika uppgifter?

Utifrån bl.a. dessa frågeställningar föreslog samarbetsgruppen att de veterinära myndighetsuppgifterna inom ramen för det s.k. "mjölkdirektivet" borde studeras närmare som ett modell-exempel – se ovan.

6.2 Hur samverkan mellan privatpraktiserande veterinärer och statliga distriktsveterinärer kan utformas, särskilt beträffande jourverksamhet samt utarbetande av goda och kontinuerliga samarbetsrutiner för veterinär verksamhet

Den veterinära samarbetsgruppen har diskuterat olika frågeställningar under denna punkt och som ett konkret exempel för fortsatta diskussioner när det gäller samverkan mellan privatpraktiserande veterinärer och statliga distriktsveterinärer har Jordbruksverket i gruppen redovisat ett samarbetsprojekt i Tingsryd mellan Jordbruksverket och privatpraktiserande veterinärer som startade den 1 september 2003 och beräknas avslutas den 31 augusti 2005.

Bakgrunden till samarbetsprojektet i Tingsryd var att beredskapskapstjänstgöringen inte längre fungerade tillfredsställande till följd av att bl.a. antalet privata veterinärer som bedrev jourverksamhet inom området minskade. Distriktsveterinärerna hade innan projektet startade inte någon klinisk verksamhet inom området. Målet med projektet var bl.a. att finna en långsiktig lösning för veterinär bemanning dygnet runt, året runt inom området och att inom området etablera ett hållbart samarbete mellan privatpraktiserande veterinärer och DVO. Olika projektavstämningar sker under projektets gång och en slutlig utvärdering kommer att göras i september 2005.

Den veterinära samarbetsgruppen ansåg att samarbetsprojektet var av stort intresse och att detta borde följas noggrant och utvärderas för att ge goda kunskaper rörande samverkansmodeller. Alla var överens om betydelsen för de olika veterinärkategorierna, djurägare och samhället i stort av ett gott samarbete på det veterinära området. Gruppen har med hänsyn till att andra frågor prioriterats under den tid gruppen arbetat inte kunnat slutföra de diskussioner som inletts under denna punkt.

7 Avslutning

I maj 2003 gav riksdagen regeringen tillkänna att regeringen bör uppdra åt en oberoende utredning att överväga fördelningen av det statliga bidraget, statens ansvar för sällskapsdjuren och Jordbruksverkets dubbla roller. I betänkandet utvecklas att med det statliga bidraget avses de medel som utgår som reseersättning vid veterinärförrättningar hos avlägset boende djurägare. Utredningen bör lämna förslag till alternativa lösningar för den fältveterinära verksamheten samt hur behovet av veterinärkompetens för myndighetsutövande uppgifter och beredskap mot smittsamma djursjukdomar kan tillgodoses i hela landet. Miljö- och jordbruksutskottet uttalade härvid att den veterinära samarbetsgruppens syfte och inriktning är lovvärda och att det då nyligen påbörjade arbetet kunde försätta tills vidare.

Den veterinära samarbetsgruppen har diskuterat de punkter som ingick i uppdraget. Med hänsyn till riksdagens tillkännagivande om behovet av en oberoende utredning avslutades den veterinära samarbetsgruppens arbete innan den initialt stipulerade tiden löpt ut, då avsikten är att en oberoende utredning skall tillsättas.

Två avgränsade frågor, bidrag till avlägset boende djurägare och tillsyn enligt det s.k. ”mjölkdirektivet” prioriterades av gruppen, också mot bakgrund av riksdagens tillkännagivande. På dessa områden har gruppen lagt fram konkreta förslag.

Inom övriga områden har olika frågor diskuterats parallellt med att analysarbete av de övergripande frågorna pågått, men diskussionerna har inte slutförts inom den tid som gruppen har träffats. Genom diskussionerna och de förslag som gruppen har lagt fram har bidrag dock lämnats till hur den veterinära fältverksamheten och dess form kan utvecklas.

Det är gruppens allmänna uppfattning att diskussionerna varit givande och konstruktiva. Arbetet har lett fram till konkreta och genomförbara lösningar även om arbetet med vissa viktiga frågeställningar som föranlett samarbetsgruppens bildande inte har kunnat slutföras. Mot denna bakgrund är det därför gruppens uppfattning att det finns ett stort värde i att även fortsättningsvis behandla framtida veterinära verksamhetsfrågor i ett forum där företrädare för olika myndigheter och organisationer ingår.

8 Efter gruppens sista möte

Sedan veterinära samarbetsgruppens sista möte har Jordbruksverket vidtagit en rad åtgärder för att genomföra gruppens förslag.

Vad gäller frågan om bidrag till veterinär verksamhet hos avlägset boende djurägare har Jordbruksverket tillsatt en intern arbetsgrupp som gör en fördjupad administrativ analys. Detta i syfte att utarbeta en modell för genomförandet av den veterinära samarbetsgruppens förslag.

Beträffande tillsynen enligt mjölkdiektivet har Jordbruksverket beslutat att i ett sammanhang följa den veterinära samarbetsgruppens hela rekommendation. I samarbete med näringen pågår därför diskussioner om ett egentillsynsprogram för mjölkproducenter, där också medverkan av privata veterinärer i tillsynen av egentillsynen diskuteras. Detta i avsikt att kunna genomföra ändringen samtidigt som EG:s hygienförordnings bestämmelser om egentillsyn träder i kraft.

