

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
li.remissvar@regeringskansliet.se

Departementspromemorian Åtgärder för att säkerställa veterinär beredskap under jourtid (Ds 2025:27)

LI2025/01648

Sammanfattning

- Konkurrensverket har inga principiella invändningar mot att det statliga åtagandet revideras. Det finns dock utmaningar avseende att sällskapsdjur inte längre föreslås omfattas av det statliga åtagandet för djursjukvård under jourtid. Promemorian redogör inte för vad övergångsperioden väntas innebära för lokala marknader där konkurrensen är svag och Konkurrensverket menar att detta behöver beaktas i den fortsatta beredningen.
- Konkurrensverket betonar att slutsatsen att aktuella upphandlingar kommer att kunna genomföras enligt reglerna om direktupphandling är alltför kategorisk.
- En annan grundläggande omständighet som kan medföra utmaningar är förhållandet mellan att Jordbruksverket föreslås både ta fram föreskrifter och även genomföra upphandlingarna av genomförare av jourberedskap för lantbrukets djur och häst i vissa områden.
- Konkurrensverket betonar att väl avvägda och proportionerliga krav vid upphandling medför bättre förutsättningar för konkurrens, i synnerhet för små och medelstora företag.
- Konkurrensverket anser att utformningen av förslaget till beredskaps-ersättning inte är tillräckligt utredd. Konkurrensverket instämmer dock i utredningens förslag att genomförandet av ersättningen för veterinärkostnader för avlägset belägen djurhållning behöver ses över.



Utgångspunkter

Konkurrensverket har i uppdrag att verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna. Yttrandet avgränsas till sådana aspekter som följer av Konkurrensverkets ansvarsområden. Yttrandet följer den struktur och de rubriker som används i departementspromemorian.

Omfattningen av det statliga åtagandet (7.2)

Konkurrensverket konstaterar att promemorians förslag innebär en omfattande förändring för djurägare på djursjukvårdsmarknaden. Konkurrensverket har inga principiella invändningar mot att det statliga åtagandet revideras. Att säkerställa tillgången till djursjukvård för sällskapsdjur under hela dygnet föreslås inte längre ingå i det statliga åtaganden. Endast tillgång till möjlighet att avliva sällskapsdjur av djurskyddsskäl under jourtid föreslås omfattas.

Konkurrensverket har ett pågående regeringsuppdrag om att utreda pristransparens inom djursjukvården för sällskapsdjur där vi bl.a. analyserar tillgången till vård under jourtid. Vi har kunnat konstatera att Distriktsveterinärerna står för en stor andel av klinikerna i landet med jourtillgänglighet för sällskapsdjur. Med minskad konkurrens från offentlig säljverksamhet, med avvecklat statligt anslag för jourdjursjukvård för sällskapsdjur, kan fler marknadsaktörer få en ökad möjlighet att träda in på marknaden för jourtjänster för sällskapsdjur.

Det finns dock utmaningar med den föreslagna förändringen. I vår pågående utredning kan vi se en relativt svag konkurrens i vissa delar av landet när det gäller just djursjukvård för sällskapsdjur under jourtid, särskilt för andra djurslag än hund och katt. Tillgången till djursjukvård på jourtid, inte endast avlivning, kan vidare riskera att bli bristfällig i vissa områden eller för vissa djurslag bland sällskapsdjuren. Promemorian redogör inte för vad övergångsperioden väntas innebära för lokala marknader där konkurrensen är svag och Konkurrensverket menar att detta behöver beaktas i den fortsatta beredningen.

Det återstår att se hur tillgången till djursjukvård vid jourtid skulle förändras om det statliga anslaget för att bedriva jourverksamhet inte längre omfattar sällskapsdjur. Enligt gällande bestämmelser tillhandahåller Distriktsveterinärerna grundläggande vård till sällskapsdjur.¹ Distriktsveterinärerna föreslås även fortsatt ha möjlighet att erbjuda sådan vård i den omfattningen de erbjuder det i dag. Det betyder att privata aktörer kan räkna med att möta konkurrens från Distriktsveterinärerna på marknaden för vård av sällskapsdjur i någon omfattning.

I kontrast till den privata marknaden så bidrar Distriktsveterinärerna med en transparent prissättning, vilket kan ha en positiv inverkan på prisbildningen inom

¹ Enligt 9 § förordningen (2025:683) om statens ansvar för veterinär verksamhet, <https://svenskforfattningssamling.se/sites/default/files/sfs/2025-06/SFS2025-683.pdf>.



djursjukvården för sällskapsdjur. Pristransparens är en viktig faktor för att djurägare ska kunna konkurrensutsätta kliniker avseende pris, särskilt vid akut djursjukvård under jourtid. Konkurrensverket återkommer med förslag i redovisningen av ovan nämnda regeringsuppdrag senast den 1 mars 2026.

Beredskapsersättning ska införas för veterinärer som åtar sig beredskap för djursjukvård för lantbrukets djur och i vissa områden för häst (7.5.1)

Konkurrensverket anser att utformningen av förslaget till beredskapsersättning inte är tillräckligt utredd. En statlig finansiering av beredskap under jourtid och styrning av vad som ska ingå i akut sjukvård för djur (7.2) innebär att företags incitament, och i förlängningen deras affärsmodeller, kan påverkas.

Konkurrensverket saknar en beskrivning av hur ersättningen kan leda till att öka privata företags deltagande och bidra till att omhänderta det statliga åtagandet, utan att oskäligt snedvrider konkurrensen på marknaden.

Det är inte tydliggjort varför den nya möjligheten att tillhandahålla beredskap, mot statlig ersättning, också ska gälla i områden där staten inte har ett åtagande i övrigt, så kallade vita områden (3.5.3 s. 47). I dessa områden finns i dag redan tillhandahållare av jourberedskap. Det beskrivs i promemorian att ersättningen i dessa områden i stället ska utgöra ett incitament att fortsätta tillhandahålla veterinärberedskap för lantbrukets djur. Det framstår inte som likabehandling av djursjukvårdsföretag att vissa företag föreslås få en extra bonus i områden där marknadsmässiga förutsättningar finns för verksamheten.

Offentlig upphandling samt avsnittet om mottagare av beredskapsersättning och villkor för att få ersättningen (4.5.1, 7.5.2)

Konkurrensverket utövar tillsyn över upphandlingslagarna. Utifrån underlaget i promemorian är det inte möjligt att fastställa om upphandlingar av mottagare av beredskapsersättning kommer omfattas av 19 eller 19 a kap. lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Det finns även några ytterligare aspekter som enligt Konkurrensverket inte är tillräckligt belysta ur ett upphandlingsrättsligt perspektiv.

Av förslaget till ändring i förordningen (2025:683) om statens ansvar för veterinär verksamhet framgår att Jordbruksverket ska få meddela ytterligare föreskrifter om villkor för beredskapsersättning. Sedan anges att tjänsten att stå i beredskap ska upphandlas. En grundläggande omständighet som kan medföra utmaningar är att Jordbruksverket föreslås både ta fram föreskrifter och även genomföra upphandlingarna av utförare. Om förutsättningarna ändras för aktörer som ingått kontrakt med myndigheten finns särskilda bestämmelser om ändring av kontrakt



enligt upphandlingslagstiftningen.² Ändring av gällande rätt för utförandet av verksamheten som kontrakten omfattar innebär också att verksamheterna träffas av ändrade förutsättningar. Bemyndigandet att besluta föreskrifter ska inte kunna uppfattas som en möjlighet att kringgå upphandlingslagstiftningens bestämmelser om likabehandling, transparens och ändring av kontrakt.

Det anges vidare att ytterligare villkor kan komma att bestämmas i de avtal som sluts efter upphandling. Vid upphandling av utförare ska dessa som tidigare sagts likabehandlas och förfaranden vara transparenta. Enligt rättspraxis ska krav och kriterier i en upphandling utformas på sådant sätt att alla rimligt informerade och normalt omsorgsfulla anbudsgivare kan tolka dessa på samma sätt, vilket även gäller kontraktsvillkoren.³ Relevant information behöver därför huvudsakligen framgå redan vid konkurrensutsättningen av avtalen. Att villkor blir kända först i de enskilda företagens avtal, det vill säga efter det att avtal med Jordbruksverket slutits, kan därmed strida mot upphandlingsregelverket.

Utredningen föreslår att Jordbruksverket ska upphandla mottagarna av beredskapsersättningen enligt LOU, och konstaterar att Jordbruksverket även framöver har samma möjligheter att upphandla veterinärtjänster enligt förordningen (2009:1397) om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse som de har i dag. Konkurrensverket instämmer i slutsatsen att dessa upphandlingar omfattas av upphandlingslagstiftningen.

Utifrån promemorian och referenser till tidigare förarbeten förstår Konkurrensverket att det inte kunnat konstateras någon tydlig orsak till uteblivna anbud i de upphandlingar som hittills genomförts (se prop. 2024/25:57 s. 70). Konkurrensverket vill betona vikten av att ställa väl avvägda och proportionerliga krav i varje enskild upphandling. Väl avvägda och proportionerliga krav medför bättre förutsättningar för konkurrens i synnerhet för små och medelstora företag. I syfte att skapa bättre förutsättningar för konkurrens kan kravställningen även behöva anpassas till lokala förutsättningar.

Utredningen konstaterar också att veterinärtjänster omfattas av bilaga 2 till LOU vilket innebär att de omfattas av 19 kap. eller 19 a § kap. LOU. Även denna bedömning instämmer Konkurrensverket i. Utredningen går därefter vidare och uttalar att upphandling av mottagare av beredskapsersättningen inte skulle överstiga direktupphandlingsgränsen i LOU och därmed kommer att kunna upphandlas enligt 19 a kap. LOU. Här vill Konkurrensverket påtala att underlaget i promemorian inte är tillräckligt för att göra en sådan bedömning med säkerhet och att

² Enligt 17 kap. 8 § LOU får ändringar av kontrakt och ramavtal utan ny upphandling ske om det görs med stöd av någon bestämmelse i 17 kap. 9–14 §§ LOU. Dessa så kallade ändringsbestämmelser gäller förvisso inte för upphandlingar som omfattas av 19 eller 19 a kap. LOU. Dock ger ändringsbestämmelserna på det direktivstyrda området uttryck för allmänna principer som även är gällande vid icke direktivstyrd upphandling. Bestämmelserna är därför även applicerbara på icke direktivstyrd upphandling, se prop. 2015/16:195 s. 842–851 och 858–859.

³ Se EU-domstolens mål [C-19/00 SIAC Construction](#), punkt 42.



det finns aspekter av upphandlingslagstiftningen som inte i tillräcklig grad har belysts i den bedömningen.

Ur perspektivet av upphandlingslagstiftningens bestämmelser om beräkningen av upphandlingens värde kan det inte uteslutas att samtliga tjänster som anges i promemorian skulle behöva räknas samman enligt värdeberäkningsreglerna i 5 kap. LOU. Detta innebär att SGEI-tjänstens värde skulle behöva räknas ihop med övriga veterinärtjänster som anges i promemorian. Följden kan därmed bli att tjänsterna inte är möjliga att direktupphandla enligt 19 a kap. LOU.

Av de grundläggande principerna inom offentlig upphandling⁴ följer dessutom att uppskattningen av upphandlingens värde ska vara omsorgsfullt utförd och så korrekt som möjligt. Uppskattningen av värdet av en enskild upphandling ska därför alltid göras utifrån omständigheterna för den aktuella upphandlingen med beaktande av samtliga relevanta omständigheter. Även om en utredning kan göra en bedömning utifrån historiska uppgifter kan det inte användas som bedömning i den enskilda upphandlingen, utan den upphandlande myndigheten måste göra noggranna överväganden utifrån omständigheterna vid den så kallade relevanta värdetidpunkten enligt 5 kap. 5 § LOU, för att bedöma om det är möjligt att upphandla genom direktupphandling enligt 19 a kap. LOU. I sammanhanget vill Konkurrensverket även påtala att det uppskattade värdet av upphandlingar inte nödvändigtvis är detsamma som det budgeterade eller faktiska värdet av upphandlingar. Att enbart beakta värdet för tjänsterna på årsbasis kan också, beroende på omständigheterna i övrigt, innebära ett kringgående av LOU.⁵

Utifrån den information som framgår av utredningen står det klart att om privata aktörer skulle ta ansvar för hela beredskapen under jourtid, i 30 av de områden där Distriktsveterinärerna nu ansvarar för beredskapen, skulle det motsvara drygt 22 miljoner kronor enligt promemorians avsnitt (7.9) om finansiering av beredskapsersättningen och beredskapstjänsten. Den befintliga budgeten hos Jordbruksverket för det statliga åtagandet för veterinär service överskrider sammantaget väsentligt gränserna för direktupphandling.

Mot bakgrund av det ovanstående anser Konkurrensverket att slutsatsen i avsnitt 7.5.4 där det konstateras att aktuella upphandlingar kommer att kunna genomföras enligt reglerna om direktupphandling i 19 a kap. LOU, är alltför kategorisk.

Med anledning av att någon tillsyn inte bedöms behövas (7.5.5) vill Konkurrensverket också påtala vikten av regelbunden kontroll och uppföljning under avtalens löptid för att säkerställa att de kontrakterade utförarna uppfyller såväl de krav som ställs i förordningen som de ytterligare krav och villkor som anges i upphandlingsdokumenten.

⁴ 4 kap. 1 § LOU.

⁵ Se 5 kap. 6–7 a §§ LOU.



Förenlighet med statsstödsreglerna och reglerna om offentlig upphandling (7.5.4)

Reglerna om statligt stöd tar sikte på åtgärder med effekt på konkurrensen mellan företag på marknaden. Utifrån Konkurrensverkets förståelse uppstår följande effekter: en grupp djursjukvårdsföretag kan komma att upphandlas för att tillhandahålla en flerdelad SGEI-tjänst, andra kan få ersättning för att tillhandahålla beredskap under jourtid för lantbrukets djur och häst i vissa områden vilket också utgör en del av den samlade SGEI-tjänsten, andra väntas agera marknadsmässigt utan ersättning exempelvis avseende vården av sällskapsdjur under jourtid.

För att hantera effekterna på konkurrensen bör lärdomar kunna dras av den finska utredningen av tillhandahållande av veterinär beredskap.⁶ De finska myndigheterna har nyligen analyserat den statliga ersättningen till djursjukvårdsmarknaden i detalj och lagstiftningen som beslutats följer Europeiska kommissionens SGEI-bestämmelser. Europeiska kommissionens uppdaterade SGEI-beslut från december 2025 behöver också beaktas.⁷

Konkurrensverket delar bedömningen i promemorian att förslaget till finansiering av beredskap under jourtid bör stämmas av med Europeiska kommissionen i förhållande till bestämmelser om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI) (8.1 och 9.4). En väl utredd stödordning säkerställer att konkurrenssnedvridningarna begränsas i så stor utsträckning som möjligt. Offentliga och privata marknadsaktörer bör vidare behandlas lika inom det statliga åtagandet i så stor utsträckning det är möjligt.

Ur ett upphandlingsperspektiv bör det vid utformningen av tilldelningskriterier beaktas att eventuella tilldelningskriterier som belönar antalet pass per aktör kan diskriminera små aktörer.⁸ Om de privata aktörernas deltagande ska kunna öka bör företag av olika storlek få möjlighet att delta. Även ur ett konkurrensperspektiv bör en förändring av förutsättningarna för marknaden inte snedvrider konkurrensen mellan mindre och större aktörer.

⁶ Vilket dokumenterats i en proposition till Finlands Riksdag under 2025, se https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/HallituksenEsitys/Sidor/RP_22+2024.aspx (2025-12-16).

⁷ Kommissionens beslut (EU) 2025/2630 av den 16 december 2025 om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och om upphävande av beslut 2012/21/EU, se <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/sv/TXT/?uri=CELEX:32025D2630>.

⁸ Att möjliggöra för små och medelstora företag att delta i offentliga upphandlingar är ett av målen med upphandlingsregelverket. Se exempelvis Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (EUT L 94, 28.3.2014, s. 65–242), skäl 78, där det framgår att en uppdelning av större kontrakt i delar bör uppmuntras i syfte att underlätta deltagande för små och medelstora företag.

**Ersättningen för veterinärkostnader för avlägset belägen djurhållning (7.7)**

Konkurrensverket instämmer i utredningens förslag att tillämpningen av förordningen (2009:1396) om ersättning för veterinärkostnader för avlägset belägen djurhållning behöver ses över. Det behöver säkerställas lika villkor för veterinärer i offentlig verksamhet och privata aktörer att ta del av stödet, eftersom nuvarande tillämpning av regelverket exkluderat de privata aktörerna.

Konsekvenser (9)

Det är positivt att det är en särskild statlig enhet (Jordbruksverkets förvaltningsorganisation) som föreslås ansvara för den nationella beredskapstjänsten, i stället för någon aktör verksam på marknaden för djursjukvård. Konkurrensverket vill i sammanhanget påpeka att det är viktigt att bevaka att samordning av beredskapspass inte utsträcker sig till samordning av priser. Detta måste alltid beaktas när konkurrenters verksamhet samordnas på något vis, för att förhindra överträdelser av förbud mot konkurrensbegränsande samarbete.

Det är inte tydliggjort hur Distriktsveterinärernas nuvarande avtal, om sådana upprättats för tillhandahållande av SGEI-tjänsten, ska hanteras, exempelvis i förhållande till ett ändrat statligt åtagande. Endast övergångsregler för avtalet med en privat aktör föreslås. Med anledning av detta vill Konkurrensverket igen betona att det finns oklarheter om vad övergångsperioden väntas innebära för lokala marknader där konkurrensen är svag.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören. Föredragande har varit sakkunniga ekonomen Leida Larkeus.

Beslutsfattandet har dokumenterats digitalt och yttrandet saknar därför namnunderskrift.

Marie Östman