

Regelrådets uppgift 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 Animalieproduktion med hög konkurrenskraft och gott djurskydd (SOU 2024:56)

## Regelrådets ställningstagande

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

Enligt övergångsbestämmelser i förordning (2024:183) ska denna förordning inte tillämpas för kommittéer och särskilda utredare som tillkallats före det att den förordningen trädde i kraft, den 6 maj 2024. Den utredning vars betänkande detta yttrande avser tillträdde före det ikraftträdandet och konsekvensutredningen bedöms därför enligt den tidigare förordningen, som var i kraft när utredningen genomförde sin konsekvensutredning.

## Motivering till Regelrådets ställningstagande

Regelrådets granskning fokuserar mest på de konkreta författningsförslagen och de konsekvenser dessa väntas ge, även om andra beskrivningar i viss mån också vägts in. Konsekvensutredningen innehåller i många fall detaljerade bakgrundsbeskrivningar och i flera fall kvalitativa beskrivningar som ger en allmän bild såväl av förutsättningarna i utgångsläget som möjliga konsekvenser av förslaget. Det framgår tydligt att det har funnits en ambition att stärka konkurrenskraft för företagen i primärproduktion och även ta hänsyn till små företag inom denna produktion. När det gäller just mer allmän påverkan på konkurrensförhållanden och hänsyn till små företag är beskrivningarna tillräckliga. Även berörda företag har beskrivits tillräckligt tydligt. Det finns emellertid ett genomgående problem med otydligheter när det gäller förslag som lämnas om undantag för beteskra. Det är alltför otydligt vilka alternativa lösningar som har övervägts och på vilket sätt. Det finns information om möjlig påverkan på kostnader och verksamhet men denna ger ett delvis motsägelsefullt intryck. Regelrådet har förståelse för att det är svårt att förutse exakta resultat men det hade behövts någon form av exempelberäkningar eller liknande för att ge en tydligare bild. Sammantaget är beskrivningen inte tillräcklig, även om det finns värdefull information i konsekvensutredningen.

## Innehållet i förslaget

Det föreslås ändringar i djurskyddsförordningen (2019:66). För det första föreslås ett undantag från dagens beteskra för mjölkkor som går i lösdrift. För det andra föreslås att bestämmelser i förordningen om elstängsel ändras så att samma regler som idag gäller för fysiska elstängsel också ska gälla för virtuella sådana. När det gäller förprovning inför byggnad av stall, förvaringsutrymmen och hägn föreslås att Jordbruksverket utöver att få meddela föreskrifter om villkor för sådan provning ska få ange vilka kompetenskrav som ställs på den som utför provningen. Vidare föreslås att provning av ärenden som gäller förprovning ska koncentreras på följande sätt. Länsstyrelsen i Norrbottens län prövar om anläggningen är belägen i Jämtlands län, Norrbottens län, Västerbottens län eller Västernorrlands län.

Länsstyrelsen i Skåne län prövar om anläggningen är belägen i Blekinge, Kronobergs eller Skåne län. Länsstyrelsen i Stockholms län prövar om anläggningen är belägen i Gotlands eller Stockholms län. Länsstyrelsen i Västra Götalands län prövar om anläggningen är belägen i Hallands eller Västra Götalands län. Länsstyrelsen i Örebro län prövar om anläggningen är belägen i Dalarnas, Gävleborgs, Södermanlands, Uppsala, Värmlands, Västmanlands eller Örebro län. Länsstyrelsen i Östergötlands län, slutligen, prövar om anläggningen är belägen i Jönköpings, Kalmar eller Östergötlands län. Förslaget innebär således att handläggning av förprovning koncentreras till 6 länsstyrelser (enligt uppgift samma som är civilområdesansvariga). Samma länsstyrelser ska besiktiga stall och andra förvaringsutrymmen samt hägn innan de tas i bruk eller, om det är mer lämpligt, snarast möjligt därefter. Jordbruksverket får meddela föreskrifter om besiktningen.

Utöver de ovan beskrivna författningsändringarna föreslås ett stort antal myndighetsuppdrag, med mer eller mindre detaljerad utformning. Således föreslås bland annat att Jordbruksverket ska få i uppdrag att minska det totala antalet bestämmelser på djurskyddsområdet, som en del i arbetet med att minska den totala regelbördan i lantbruket.

Det föreslås också ett stort antal andra uppdrag. Utredaren föreslår också statliga kreditgarantier eller annat finansiellt instrument om 1 miljard kr till lämplig aktör som erbjuder lån till svenska lantbruksföretagare. En miljard anges motsvarar cirka 10–12 miljarder kr i underliggande investeringar.

Granskningen fokuserar på de delar av förslaget som väntas ge effekter av betydelse för företag.

## Bedömning av delaspekter

### Bakgrund och syfte med förslaget

I betänkandets sammanfattning anges en rad faktorer som har motiverat förslaget. Det hänvisas bland annat till en påtaglig försämring i konkurrenskraft för svensk mjölkproduktion över tid. Ett flertal andra faktorer tas också upp. Utöver det som anges om bakgrund och syfte med förslaget i sammanfattningen finns likartade resonemang på många andra ställen i betänkande.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en utförlig beskrivning av bakgrunden till de förslag som utredaren förordar och vad dessa förslag syftar till att åstadkomma för förändring. I synnerhet när det gäller förutsättningarna för primärproduktionens konkurrenskraft i dagsläget och hur den har utvecklats över tid finns det mycket information som redovisats tydligt i betänkandet. Regelrådet noterar samtidigt att en omfattande kritik har riktats i synnerhet mot utredarens förslag avseende beteskravet men också avseende synen på virtuella stängsel och i en del andra avseenden, i de fyra särskilda yttranden som har bifogats betänkandet. Kritiken avser såväl innehållet i förslagen som den bakomliggande analys som utredaren gjort. Innehållet i denna kritik refereras även i några fall i detta yttrande, framför allt i avsnittet om alternativa lösningar. Oaktat denna kritik är det Regelrådets uppfattning att utredaren förhållandevis tydligt har redogjort för sin syn på vilka problem som finns i utgångsläget och hur dessa skulle kunna åtgärdas. Beskrivningen av vad som utgör bakgrund till förslaget och vad det syftar till är enligt Regelrådets uppfattning tillräckligt tydlig även om den nyss nämnda kritiken i förekommande fall kan indikera att det finns andra möjliga synsätt på samma frågor.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

## Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Det anges i utredningen att utredaren har övervägt möjligheten att koppla förslaget om undantag från beteskrav till uppfyllande av vissa villkor men inte sett några rimliga, enkla och rättssäkra vägar för detta då djuromsorgen kan variera mellan gårdar trots samma grundförutsättningar. Att knyta undantaget till uppfyllande av vissa villkor skulle enligt utredaren eventuellt även kunna motverka den möjlighet till ersättning för bete, statlig ersättning eller från marknaden, som förslaget förväntas leda till. Samma bedömning anges också i betänkandets särskilda kapitel om konsekvenser (kapitel 13, sida 621) där det även anges följande. Alternativa regleringslösningar som att koppla lagförslaget till uppfyllande av vissa villkor kan på liknande sätt som ovan få gynnsamma effekter för mjölkproducenter men mer begränsade sådana än med nuvarande förslag. Som ovan redogjort ser dock utredaren inga rimliga, enkla och rättssäkra vägar för detta då djurhållningen kan variera mellan gårdar trots samma grundförutsättningar. Dessutom kan en sådan regleringslösning enligt utredaren förväntas leda till en större konkurrensnedvridning nationellt. När det gäller effekter om ingen reglering kommer till stånd anger utredaren att om den föreslagna regleringen inte kommer till stånd, och inte någon annan motsvarande åtgärd vidtas, kan den svenska mjölkproduktionen förväntas fortsätta minska. Det gäller både produktionen och antalet producenter, särskilt de mindre företagen. Det kan även förväntas koncentrera mjölkproduktionen till de områden i landet där en lönsam mjölkproduktion med tillräckliga arealer för betesdrift kan erbjudas. En minskad mjölkproduktion påverkar även Sveriges köttproduktion, eftersom en stor del av nötköttet kommer från mjölkproduktionen. Den strukturutveckling i branschen som är nödvändig för konkurrenskraftig mjölkproduktion kommer enligt utredaren också att försvåras. Det skulle enligt utredaren även vara menligt för den svenska livsmedelsberedskapen i hela landet.

När det gäller koncentrationen av förprövningsärenden till sex länsstyrelser anges följande i kapitel 13 (sida 625). Utredaren har övervägt alternativa lösningar, bland annat att några länsstyrelser skulle få ett specialistansvar för vissa produktionsgrenar eller att de länsstyrelser som i dagsläget har flest förprövningar skulle få hantera samtliga förprövningar. Lösningarna har olika för- och nackdelar. En anledning till att utredaren landat i förevarande förslag är att det redan finns en etablerad ordning med sex civilområdesansvariga länsstyrelser som därför har erfarenhet av att ha ansvar för verksamheter i flera län än det egna. Om regleringen inte genomförs riskerar den ökade likriktningen av bedömningar i förprövningsärenden som förslaget syftar till, inte komma till stånd. Det kan inverka på företagens möjlighet till likartad konkurrens utifrån geografiskt läge. Effektiviseringar och ökad möjlighet till specialistkompetens som förslaget förväntas bidra till kan antas utebli om regleringen inte kommer till stånd. I kapitel 6.9 anges även följande (sida 354) beträffande möjliga ändringar när det gäller förprövningen. Smittskyddet förs ofta fram som viktigt från såväl branscher som myndigheter och något som i högre grad än i dag bör beaktas vid byggnation, en uppfattning som utredaren delar. Det är emellertid enligt utredaren inte självklart att det ska beaktas inom ramen för förprövning av djurstallar utan det anges kunna ske på andra sätt. Från tidigare utredningar och andra uppdrag har det förts fram olika förslag för att inkludera smittskyddet i förprövningen. I det uppdrag som redovisades av Jordbruksverket år 2008 i rapporten Ett djurskydd i förändring, föreslogs bland annat ett förfarande med smittskyddssamråd. Detta implementerades sedan i modifierad form år 2012 i föreskrifterna om förprövning av djurstallar. Trots att det finns en stor enighet kring att ett gott smittskydd är mycket viktigt och behöver tas hänsyn till vid byggnation, en bedömning utredaren delar, anser utredaren att smittskydd inte ska ingå och granskas som en del av

förprövningsprocessen. För att uppnå ett gott smittskydd anges det vara många faktorer som påverkar. Det krävs en helhetssyn på verksamheten och det räcker inte att bara se till byggnaderna. Förprövningen omfattar flera djurslag och även olika produktionsformer inom ett visst djurslag. Dessutom varierar förutsättningarna för de byggnadsanknutna smittskyddsaspekterna. Utredaren bedömer att en inkludering av smittskyddet som ett krav i förprövningen, på motsvarande sätt som det i dag granskas mot djurskyddslagstiftningen, skulle utgöra en tydlig utökning av förprövningen, medföra ökade kostnader och sannolikt innebära ytterligare utmaningar, bland annat när det gäller likartade bedömningar och rättssäkerheten. En sådan utökning av förprövningen anges inte heller vara en garanti för att ett smittskyddsutbrott inte kommer att ske. Utredarens bedömning är därför att en sådan förändring inte är proportionerlig. Utredaren har noterat att de frivilliga smittskyddssamråden som bekostas av djurägarna själva har uppfattats mycket positivt. De frivilliga smittskyddssamråd som genomförs i dag, och som återfinns som ett allmänt råd i föreskrifterna, bör därför enligt utredaren kvarstå. De råd som ges i smittskyddssamråden är i dag inte tvingande för djurhållaren att genomföra. Det ska gälla även fortsättningsvis. Förtroende och ansvar måste ges till djurägarna att bedöma riskerna och vidta nödvändiga åtgärder. Möjligheten att ge ekonomiskt stöd till de djurägare som genomför ett frivilligt smittskyddssamråd bör dock utredas. En sådan åtgärd bedöms bidra till att fler besättningar genomför smittskyddssamråd.

När det gäller föreslaget bemyndigande till Jordbruksverket om att ställa kompetenskrav anges följande (sida 627). Utredaren har övervägt alternativa lösningar men bedömt förevarande förslag som det mest rimliga och proportionerliga alternativet. Det anges att utan den föreslagna regleringen riskerar en del av de problem som närmare beskrivits i kapitel 6.9 kvarstå. Det är inte tydligt angivet vilka alternativ som övervägts men kan konstateras att ett flertal tidigare analyser på området redovisas i kapitel 6.

Beträffande virtuella elstängsel anger utredaren (sida 628) att det har övervägts alternativa regleringslösningar, bland annat att tillåta användning av virtuella stängsel utan närmare föreskrifter och utan att omfattas av kravet på ny teknikprövning. En sådan lösning framstår enligt utredaren inte som lämplig med hänsyn till djurskyddslagstiftningens ramlagskaraktär och att närmare föreskrifter bedöms behövas, bland annat för de tekniska kraven på elstängslen. Utan den föreslagna regleringen finns risk att virtuella elstängsel inte godkänns för användande med hänvisning till nuvarande reglering i djurskyddsförordningen avseende förbud mot utrustning som styr djurs beteende genom el.

Som angetts ovan har fyra särskilda yttranden bifogats betänkandet. Gemensamt för alla de skribenter som avgett särskilt yttrande är att de har framfört invändningar mot förslaget att undanta boskap i lösdrift från beteskravet. I detta sammanhang har de angett att de anser att alternativa lösningar för att uppnå samma syfte inte har analyserats tillräckligt väl. I ett av de särskilda yttrandena framhålls att det finns en potential att i utökad omfattning utnyttja den gemensamma jordbrukspolitiken, CAP för att öka lönsamheten för lantbrukarna. Jordbruksavdrag, kompensationsstöd, investeringsstöd, vallstöd, utökat stöd för naturbetesmark, att utveckla ett stöd för betad mark och utökade djurvälståndssättningar kan vara vägar till ökad lönsamhet. Enligt detta särskilda yttrande vore det också möjligt att som Finland överväga en statlig finansierad avbyttjänst. Mejeriernas hållbarhetsersättningar anges också ge möjlighet att premiera bete för kor, som i dagsläget utnyttjats marginellt. Ett intressant alternativ anges vidare vara att dagligvaruhandeln inför djurskyddskrav vid upphandling, som man i dag ställer krav på hanteringen av antibiotika till djur. Konsumentstudier och höga marknadsandelar för de flesta svenska animalier anges bekräfta konsumenternas engagemang. Resonemang kring förutsättningen för certifiering, som ofta

är ett krav från industri och dagligvaruhandeln anges saknas helt i utredarens analys. I ett annat särskilt yttrande anges bland annat att vilka konsekvenser ett undantag från beteskravet för mjölkkor i lösdrift får för djurskyddet till stor del beror på utformningen av gårdens lösdriftsstall. Skribentens bedömning är således att undantag från beteskravet i lösdrifter utan andra resurser som kompenserar för betet kommer att påverka djurskyddet negativt. En kompensation för betet skulle enligt detta särskilda yttrande kunna göras genom olika alternativ, till exempel att införa villkor i föreskrifterna såsom är gjort för förkortad avvänjningstid för gris, att införa ett kontrollprogram eller att överväga utevistelse som ett krav i stället för bete. Det anges att utredaren har övervägt möjligheten att koppla lagförslaget till uppfyllande av vissa villkor men inte sett några rimliga, enkla och rättssäkra vägar för detta men att en grundläggande genomgång av andra alternativ inte beskrivs och analyseras i utredningen. I samtliga särskilda yttranden riktas kritik mot det som skribenterna uppfattar som brister i utredarens analys av framför allt den nytta som beteskravet kan ge framför allt ur djurskyddssynvinkel men även med hänsyn till att andra delar av näringslivet än primärproduktionen anges sätta stort värde på beteskravet.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns vissa resonemang om alternativa lösningar i utredningen. Enligt Regelrådets uppfattning finns det indikationer på att frågan om alternativa lösningar för att uppnå samma syfte som det föreslagna undantaget från beteskrav är till för inte har analyserats tillräckligt väl. Alternativt kan den ha analyserats tillräckligt grundligt men i så fall har detta inte beskrivits tillräckligt tydligt. Det finns i alla händelser ett flertal alternativ som lyfts fram i de särskilda yttrandena som det är svårt för Regelrådet att se om utredaren har beaktat och i så fall hur. Det är i och för sig möjligt att en grundlig genomlysning av olika alternativa lösningar och deras för- och nackdelar skulle utmynna i att det förslag som utredaren förordar är det som uppfyller flest relevanta kriterier utifrån utredningens uppdrag, men det är inte tydligt redovisat att så är fallet. När det gäller de andra författningsförslag som utredaren lämnat finns inget som tydligt talar mot att alternativa lösningar har övervägts i tillräcklig utsträckning. Eftersom förändringen när det gäller beteskrav framstår som en väsentlig del av innehållet i det konkreta författningsförslag som utredningen lämnar blir likväl bedömningen att alternativa lösningar som helhet hade behövt redovisas i vart fall något tydligare. Däremot så finns det tydliga och utförliga beskrivningar av vad effekten väntas bli om ingen reglering kommer till stånd.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar bristfällig.

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

## **Förslagets överensstämmelse med EU-rätten**

I avsnitt 13.7 om konsekvenser av författningsförslag (sidorna 621 – 630) anges följande. Den föreslagna ändringen avseende beteskravet anges gälla en nationell reglering som går utöver EU:s bestämmelser på området. Förslaget bedöms därför inte ha någon påverkan på Sveriges förpliktelser gentemot EU. Förslag när det gäller förprovning anges också avse en nationell reglering som saknar motsvarighet i EU:s bestämmelser på området. Förslaget bedöms därför inte ha någon påverkan på Sveriges förpliktelser gentemot EU. Samma bedömning görs när det gäller bemyndigandet att ställa kompetenskrav på de som gör förprovning. När det gäller virtuella elstängsel anges att förslaget bedöms så som det är utformat inte ha någon påverkan på Sveriges förpliktelser gentemot EU. Utöver det som anges om författningsförslagen anges följande. Utredaren föreslår flera uppdrag till olika myndigheter, bland annat Jordbruksverket, som efter utredning kan innebära justeringar av djurskyddsföreskrifter och andra myndighetsföreskrifter. Eftersom uppdragen kräver vidare

utredning anges det vara svårt att förutse hur föreskriftsändringarna kommer att utformas. En del av uppdragen anges också kräva bedömningar av vilka förändringar som är möjliga med beaktande av EU-rätten. Det finns också, som tas upp nedan i avsnitt om påverkan på konkurrensförhållanden, resonemang om pågående översyn av EU-rätt på området.

I ett av de tidigare nämnda särskilda yttrandena betonas vikten av EU:s animaliedirektiv. Om enbart virtuella stängsel används anges det öka risken för rovdjursangrepp och kan enligt det särskilda yttrandet inte anses vara förenligt med animaliedirektivet. Detta anges inte utredaren ha analyserat.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av hur författningsförslagen bedöms förhålla sig till EU-rätten. Regelrådet finner att denna är tillräckligt tydlig. Den kritik som har refererats från det särskilda yttrandet pekar på att utredaren hade kunnat vara mer transparent i sin beskrivning när det gäller förslaget om de virtuella elstängslen och hur dessa förhåller sig till EU-rätten men samtidigt förefaller kritiken avse en situation där enbart virtuella elstängsel skulle användas och det är inte uppenbart för Regelrådet att förslaget som utredaren lämnar är så långtgående. Sammantaget finner Regelrådet att beskrivningen är tillräcklig.

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

## **Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser**

Det föreslås att förordningsändringarna som utredaren föreslagit ska träda i kraft den 1 januari 2026. Tiden för ikraftträdande anges vara beroende av det fortsatta författningsarbetet och den tid som krävs för bland annat remissbehandling och fortsatt beredning inom Regeringskansliet. Förslaget om ändringar i djurskyddsförordningen anges förutsätta anpassning hos de berörda myndigheterna, i synnerhet länsstyrelserna vad gäller förslaget om att koncentrera förprovningen av djurstallar till sex länsstyrelser. Förslagen anges kräva begränsade informationsinsatser. Utredaren föreslår mot denna bakgrund att förslagen ska träda i kraft det aktuella datumet.

Det finns också mer specifika bedömningar redovisade för respektive författningsförslag.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår vilka överväganden som gjorts när det gäller val av tidpunkt för ikraftträdande och vilken syn utredaren har på behovet av speciella informationsinsatser.

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

## **Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch**

Det anges (sida 621) att omkring 25 000 företag med djurhållning bedöms beröras av utredningens förslag. I den uppskattningen avses företag inom mjölk-, nötkötts-, lamm-, gris-, ägg- och kycklingproduktion. Anläggningar med färre än 1 000 djur inom ägg- och kycklingproduktion är inte medräknade. Påverkan på animalieproducenterna innebär enligt utredaren även följdverkningar för företag i senare led.

När det gäller regeländringen om beteskravet specifikt anges följande. Antalet företag inom mjölkproduktion har minskat kontinuerligt. Sedan 2020 har antalet företag med mjölkkor

minskat med drygt 13 procent, eller 400 företag. År 2000 fanns det 12 700 företag med mjölkkor medan det i juni 2023 fanns cirka 2 600. Den genomsnittliga besättningsstorleken har ökat över tid och år 2023 var medelantalet 110 mjölkkor. Vad gäller storleken på företagen hade 22 procent mellan 50 och 74 mjölkkor och 12 procent hade mer än 200 mjölkkor. De senare med cirka 38 procent av det totala antalet mjölkkor. Förslaget gäller mjölkkor i lösdrift vilket omfattar cirka 1 600 besättningar, vilket motsvarar 60 procent av samtliga besättningar och cirka 80 procent av det totala antalet mjölkkor i Sverige.

När det gäller ändringarna vid förprovning anges följande. Det är företag av viss storlek inom animalieproduktionen som berörs av förslaget. Vilka företag som omfattas av kravet på förprovning av djurstallar regleras i 3 § i Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd om förprovning. Hur många företag som berörs beror dock på antalet förprovningar som genomförs. År 2023 var det totala antalet avgjorda förprovningssärenden 728. Med utredarens olika förslag är målet att antalet förprovade stallplatser ska öka. Samma information anges när det gäller bemyndigandet till Jordbruksverket att ställa kompetenskrav för förprovningen. När det gäller virtuella elstängsel anges att det i första hand är företag inom vissa produktionsgrenar, som nötkreatur och får, som berörs av förslaget. Anledningen anges vara att nyttan av virtuella stängsel i dagsläget är störst för dessa djurslag.

Det anges (sida 618) att de allra flesta svenska animalieproducenters företag kan definieras som små, det vill säga med färre än tio anställda. Det i enlighet med Tillväxtverkets definition av små företag. Storleken på företagen är dock ändå varierande. Inom sektorn pågår sedan en tid en betydande strukturutveckling, vilket bidrar till en ökad produktion och konkurrenskraft. Innebörden av detta anges vara att företag blir allt större.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av företag med avseende på bransch som är tydlig. Företagens antal är mindre tydligt beskrivet när det gäller vissa delförslag men som helhet kan den anses tillräcklig. Det finns en storleksmässig beskrivning som är tillräckligt tydlig.

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

## **Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet**

När det gäller det föreslagna undantaget från beteskrav anges att detta gäller mjölkkor (lakterande och icke lakterande kor) i lösdrift. Det är utredarens bedömning att förslaget leder till ökad konkurrenskraft med bibehållen djurskyddsnivå. Utredarens bedömning är att merparten av alla dagens mjölkproducenter med kor i lösdrift fortsatt kommer att ha sina djur på bete. Andra faktorer som bedöms påverka omfattningen av detta är bland annat om och i vilken grad mjölkproducenter framöver kommer kunna få ersättning eller annan merbetalning för bete. Förslaget förväntas även påverka andra företag inom sektorn, som exempelvis köttproduktionen och andra livsmedelsföretag. Det kan avse allt från ökad tillgång till råvara i köttproduktionen till konsumentreaktioner.

Sammantaget bedömer utredaren att förslaget ökar mjölkproduktionens konkurrenskraft. Hur förslaget förväntas påverka ekonomiskt anges variera stort mellan företagen. För vissa besättningar innebär förslaget att de kan fortsätta sin verksamhet i stället för avveckla. För andra innebär det möjlighet till expansion och därmed ökad produktion och möjlighet till lönsamhet. Det förenklar också skötselrutiner, foderstrategier med mera och förbättrar arbetsmiljön i vissa besättningar. Det finns också besättningar där förslaget inte förväntas

påverka ekonomiskt. Beteskravet anges vara ett viktigt mervärde för svenska konsumenter. Förslaget kan därför leda till reaktioner från en del konsumenter. Det anges vara svårt att bedöma i vilken omfattning och vilken påverkan det skulle få på mjölkföretagen. Genom förslaget kan mejeriföretagen komma att ställa marknadsrelaterade krav på mjölkbönderna i högre utsträckning än i dag, vilket också kan påverka företagens ekonomi. Genom att det inte längre ställs krav i lagstiftningen på bete ger det ett större utrymme för att kunna ta betalt för betesdriften på marknaden och för att få djurvälståndersättning för betet. Det sistnämnda förutsätter att det godkänns av EU och inte klassas som praxis, något som inte kan förutsättas.

Den föreslagna regleringen förväntas inte medföra några ytterligare administrativa kostnader för företagen eller någon annan ytterligare tidsåtgång på ett övergripande plan. Regleringen är inte handlingsdirigerande och frivillig för företagen. För de som väljer att förändra sin verksamhet till följd av förslaget kan det på kort sikt innebära ökad tidsåtgång och vissa mindre administrativa kostnader, bland annat för de som väljer att förändra sina stallbyggnader. På sikt bör sådana förändringar vara tidsbesparande i förhållande till verksamhetens storlek, särskilt då åtgärden är frivillig och sannolikt bara genomförs om djurhållaren bedömer det lämpligt för sin besättning. Det kan även påverka arbets- och skötselrutiner på gården och då huvudsakligen i form av tidsbesparingar. Vad gäller andra kostnader som den föreslagna regleringen medför för företagen och eventuella förändringar i företagets verksamhet är det som ovan angetts fråga om en reglering som medger frivilliga åtgärder för företagen. De mjölkföretag som väljer att förändra sin verksamhet till följd av förslaget kan initialt förväntas få kostnader för sina åtgärder. Det kan dock antas att endast förväntat lönsamma åtgärder kommer att vidtas. Beroende på förutsättningarna på de enskilda gårdarna kan det röra allt ifrån påverkan på produktionsresultatet till kostnader för mark, foderproduktion, stallar och arbetskostnader.

Det anges, avseende förslaget om koncentration av förprövningsärenden till sex länsstyrelser, att genom en högre effektivitet i verksamheten och ökad samordning ges möjligheter till kostnadsbesparingar på länsstyrelserna. Regleringen bedöms inte innebära några direkta kostnadsbesparingskonsekvenser för företagen. Samtliga länsstyrelser och dess förprövande personal berörs av den föreslagna regleringen, eftersom alla länsstyrelser i dag har ansvar för förprovning. Även de företag som är i behov av förprovning berörs genom att det kan bli en annan länsstyrelse som ansvarar för bedömningen än i dagsläget. Det är företag av viss storlek inom animalieproduktionen som berörs av förslaget. Vilka företag som omfattas av kravet på förprovning av djurstallar regleras i 3 § i Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd om förprovning. Hur många företag som berörs beror dock på antalet förprovningar som genomförs. År 2023 var det totala antalet avgjorda förprövningsärenden 728. Med utredarens olika förslag är målet att antalet förprövade stallplatser ska öka. Förslaget bedöms, utöver vad som angetts ovan, inte ha betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Det bedöms inte heller medföra någon ökad tidsåtgång eller på annat sätt innebära några ökade administrativa kostnader för företagen. Några andra kostnader för företagen eller förändringar i företagets verksamhet till följd av förslaget bedöms inte aktuella.

Det är huvudsakligen länsstyrelserna som berörs av den föreslagna regleringen om kompetenskrav för förprovning, eftersom regleringen rör dess personal. Regleringen har även betydelse för Jordbruksverket som har att utfärda föreskrifterna. Även de företag som vidtar byggnadsmässiga förändringar som kräver förprovning berörs av förslagets effekter. Genom fler korrekta beslut anges även besparingar förväntas i senare led, bland annat genom färre byggnadsjusteringar och omprövningar av beslut. Regleringen bedöms i övrigt inte medföra



några kostnadsmässiga och andra konsekvenser. Förslaget bedöms, utöver vad som angetts ovan, inte ha betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Det bedöms inte heller medföra någon ökad tidsåtgång eller på annat sätt innebära några ökade administrativa kostnader för företagen. Några andra kostnader för företagen eller förändringar i företagets verksamhet till följd av förslaget bedöms inte aktuella.

Så som förslaget avseende virtuella elstängsel är utformat kan Jordbruksverket meddela föreskrifter om villkor för användning av sådana elstängsel, liksom fysiska elstängsel, i enlighet med det bemyndigande som finns i andra stycket i samma bestämmelse. Det är något som kan förutsättas att Jordbruksverket behöver göra innan virtuella stängsel kan tas i marknadsmässigt bruk. För användande av ny teknik finns i dagsläget även krav på prövning och godkännande av sådan teknik enligt 6 kap. 5 § djurskyddsförordningen. Förslaget bedöms inte ha några direkta ekonomiska effekter. Genom att regleringen öppnar för möjligheten att använda virtuella stängsel kan det i förlängningen innebära att virtuella stängsel introduceras på den svenska marknaden, eller i vart fall tidigare än vad som annars varit fallet. Det kan i så fall förväntas vara ekonomiskt gynnsamt för de företag som berörs. Regleringen bedöms i övrigt inte medföra några kostnadsmässiga och andra konsekvenser. Det är i första hand företag inom vissa produktionsgrenar, som nötkreatur och får, som berörs av förslaget. Anledningen är att nyttan av virtuella stängsel i dagsläget är störst för dessa djurslag. Virtuella stängsel bedöms också kunna bidra på ett betydande sätt till biologisk mångfald genom att naturbetesmarker kan stängslas med hjälp av stängslen. Eftersom virtuella stängsel i dagsläget är relativt kostsamt krävs det sannolikt att tillräckliga ekonomiska eller andra vinster kan förväntas. Om virtuella stängsel kan användas kommersiellt kan det effektivisera arbetet för de som använder stängslen. Det kan därigenom ha viss påverkan på företagets konkurrensförmåga. Det innebär initiala kostnader i samband med anskaffande och eventuellt vissa löpande kostnader. Det kräver även visst arbete under användningstiden. De arbetsbesparingar som kan göras förväntas dock överstiga kostnaderna. Några andra kostnader för företagen eller förändringar i företagets verksamhet till följd av förslaget bedöms inte aktuella. Den föreslagna författningsändringen bedöms inte i övrigt ha någon betydelse för företags villkor. Den bedöms inte heller medföra några ökade administrativa kostnader för företagen.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns, utöver författningsförslagen, ett stort antal förslag som lämnas av utredningen. Det är inte helt tydligt vilka utsikter som finns att vissa av dessa realiserar. I flera fall är förslagen utformade som att utredaren föreslår att regeringen fortsatt ska arbeta för ett visst syfte eller att Jordbruksverket ska analysera möjligheterna till en viss förändring och liknande. Det är svårt att i det läget få en tydlig uppfattning om hur realistiskt det är att utökade möjligheter till lån eller inflöde av ersättningsmedel skulle kunna realiserar. Samtidigt kan noteras att utredaren har förklarat att sådana osäkerheter finns och att det därför inte går att beräkna exakta ekonomiska konsekvenser för enskilda företag. Regelrådet bedömer inte minst mot denna bakgrund i huvudsak det som utredaren har sagt om konsekvenser av de direkta författningsförslag som utredningen lämnar. Regelrådet noterar att det saknas kvantifiering av någon av de kostnadsförändringar som nämns kunna uppstå till följd av författningsförslagen. I de fall där det anges kunna bli kostnadsminskningar är detta ett mindre problem, men det anges också kunna bli vissa kostnadshöjningar. Det tas också upp att konsumentreaktioner skulle kunna ge en påverkan som är svår att bedöma. Vidare uppfattar Regelrådet det som lite motsägelsefullt att vissa formuleringar synes indikera att få kommer att utnyttja undantaget, samtidigt som detta på andra sätt beskrivs som att det skulle ha stor betydelse för konkurrenskraft och annat. Det är möjligt att båda dessa förutsättningar kan gälla samtidigt, men det är inte helt klart hur utredaren menar. Regelrådet har förståelse för svårigheter som kan finnas med att beräkna en exakt effekt i fall som

dessa, men anser att exempelberäkningar kunde ha prövats. När det gäller de andra författningsförslagen om förprovning är det mer entydigt vilka effekter som kan väntas och såvitt Regelrådet kan förstå framstår det som osannolikt att det skulle medföra några väsentliga negativa konsekvenser för företag. Sammantaget är det likväl så att kostnadspåverkan och annan påverkan till följd av ändringarna när det gäller beteskravet hade behövt beskrivas något tydligare, vilket möjligen hade kunnat ske genom exempelberäkningar.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på tidsåtgång, kostnader och verksamhet bristfällig.

## **Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag**

Det kan noteras att resonemang om hur förslag väntas bidra till ökad konkurrenskraft finns på många ställen i betänkandet. Det gäller inte minst de delar av utredarens förslag som inte är kopplade till konkreta författningsförslag. Som nämnts bedömer utredaren sammantaget att förslaget om undantag från beteskrav ökar mjölkproduktionens konkurrenskraft. Förslaget anges innebära att svenska mjölkproducenter med lösdrift får mer likartade konkurrensförhållanden med andra EU-länder. Det kan möjligen leda till en viss snedvridning av den nationella konkurrensen gentemot de besättningar där mjölkorna hålls uppbundna och där bete fortsatt är ett lagkrav, även om dessa besättningar inte får några kostnadsökningar till följd av förslaget.

Det finns också, i avsnitt 4.14, resonemang om hur konkurrenskraften skulle kunna påverkas av om Sverige aktivt drev på inom ramen för EU-samarbetet för en mer ambitiös djurskyddslagstiftning på unionsnivå. och dess koppling till förändringar i EU-lagstiftning. (Se sidorna 273 - 277 i betänkandet). Analysen inbegriper både effekter i Sverige, på den europeiska marknaden och i förhållande till tredje land. Analysen avser i vart fall delvis effekter av ändringar i det europeiska regelverket som ännu inte är kända hur de blir.

Regelrådet gör följande bedömning. Det kan konstateras att utredaren har redovisat ett stort antal förslag som är mer eller mindre konkreta och som i flera fall motiveras med en ambition att förbättra näringens konkurrenskraft. Såvitt Regelrådet kan förstå kan det i flera fall bero på hur framgångsrikt svenska företrädare kan driva förändringar som skulle vara gynnsamma för den svenska näringen i internationella förhandlingar. Regelrådet har uppfattningen att det i viss mån ligger i sakens natur att resultatet i sådana fall är svårt att förutse. Utifrån den förutsättningen kan beskrivningar av hur förslag syftar att påverka den relativa konkurrenskraften för de svenska primärproducenterna anses vara tillräckligt tydliga. Det finns ett värde i att en bred bild ges. Regelrådet angav ovan sin uppfattning att konsekvenserna när det gäller undantag från beteskrav har beskrivits på ett delvis motsägelsefullt sätt. Detta gäller i viss mån även konkurrensförhållanden men eftersom det ändå finns ett flertal beskrivningar av hur konkurrensförhållanden förväntas påverkas av andra delförslag finner Regelrådet att det inte i sig blir avgörande för bedömningen av denna punkt.

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

## **Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden**

Det anges att den föreslagna regleringen om undantag för beteskrav inte bedöms påverka företagen i några andra avseenden som behöver redovisas i detta sammanhang. Detsamma

anges när det gäller ändringen i antal länsstyrelser som ska handlägga förprövningsärenden och bemyndigandet om kompetenskrav samt när det gäller virtuella elstängsel.

Regelrådet finner inget som uppenbart talar emot denna bedömning.

Regelrådet finner redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

## Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Utredarens förslag anges (sida 619) syfta till att underlätta för både mindre och större animalieproducenter. Flera förslag syftar till att värna befintlig produktion och till exempel ge de mindre företag som inte avser expandera möjligheter att fortsätta sin produktion. Det är viktigt för att inte minska nuvarande produktion och för den svenska livsmedelsberedskapen i hela landet. Det är även viktigt med en diversitet av företagsformer för en robust och hållbar produktion. Apropå beteskravet anges att inom mjölksektorn kan i princip samtliga företag definieras som små, det vill säga med färre än tio anställda. Förslaget förväntas gynna såväl de mindre mjölkföretagen som de större. Vid utformandet av regleringsförslaget har hänsyn tagits till de mindre företagen bland annat genom att inte föreslå en alternativ regleringslösning med krav om uppfyllande av vissa villkor. Detta eftersom mindre företag ofta har andra förutsättningar än större vad gäller stallbyggnader. Det anges inte finnas behov av sådana hänsyn när det gäller förslagen om hur länsstyrelserna ska arbeta med förprovning.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns beskrivningar av hur utredaren resonerat när det gäller de mindre företagen och deras förutsättningar vid utformningen av förslag. Beskrivningen är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning godtagbar.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 5 mars 2025.

I beslutet deltog Anna-Lena Bohm, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Roland Sigbladh och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Anna-Lena Bohm  
Ordförande



Per Högström  
Föredragande