

Regelrådet är ett oberoende särskilt beslutsorgan utsett av regeringen. Rådets uppgift består av att bedöma konsekvensutredningars kvalitet med hänsyn till de effekter författningsförslaget kan få för företag.

Jordbruksverket
551 82 Jönköping

Yttrande över Statens jordbruksverks förslag till föreskrifter om frivillig organiserad hälsokontroll av husdjur

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till föreskrifter om frivillig organiserad hälsokontroll av husdjur. Vidare föreslås att sex äldre föreskrifter om hälsokontroll av husdjur, som för närvarande ingår i Statens jordbruksverks föreskriftssamling, ska upphävas.

De föreslagna föreskrifterna är indelade i nio kapitel som bl.a. innehåller bestämmelser om ansökan om huvudmannaskap för en organisation som vill anordna och bli huvudman för ett kontrollprogram, plan och riktlinjer för ett kontrollprogram, huvudmannens ansvarsområden och organisation, utträde eller uteslutande från kontrollprogram, myndigheternas kontroll av huvudman som anordnar kontrollprogram samt bestämmelser om när Jordbruksverket kan återkalla beslut att utse huvudman.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Det anges att Jordbruksverket ser ett behov av att ändra föreskrifterna om hälsokontroll av husdjur. Flera skäl anges för detta, bl.a. att föreskrifterna är relativt gamla och inte har uppdaterats i den takt som förutsättningarna har förändrats. Vidare anges att de befintliga föreskrifterna har detaljerade regler för olika kontrollprogram och att det dessutom finns ett flertal andra föreskrifter om olika specificerade frivilliga kontrollprogram. Ambitionen anges vara att förenkla regelverket från ett utgångsläge med många olika föreskrifter om frivilliga kontrollprogram till att ha en enda som fångar upp de aspekter som behöver finnas i form av bindande regler på området. De specifika bestämmelser som ska styra arbetet i varje enskilt kontrollprogram ska i stället läggas i respektive programs plan och riktlinjer. Dessa planer och riktlinjer godkänns sedan av Jordbruksverket.

Vidare anges att det funnits ett syfte att förenkla och modernisera språket och att se till att det inte finns flera skilda benämningar på samma företeelser. Det anges också att verket strävat efter att minska den

administrativa bördan för de organisationer som vill anordna ett kontrollprogram. Enligt verket är de befintliga beskrivningarna av vad plan och riktlinjer ska innehålla svepande och utformningen av befintliga program som har godkänts varierar stort, vilket leder till att det inte går att avgöra om de föreslagna kraven på huvudmannen innebär en skärpning. Utöver detta finns beskrivningar av syftet med vissa enskilda bestämmelser i en redovisning paragraf för paragraf.

Regelrådet anser att redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekterna om ingen reglering kommer till stånd

Alternativa lösningar diskuteras för flertalet föreslagna paragrafer i de föreslagna föreskrifterna. I flertalet fall jämförs förslaget med alternativet att ingen reglering kommit till stånd, men det finns även exempel där alternativa sätt att utforma nya bestämmelser diskuteras.

Regelrådet bedömer att redovisningen av alternativa lösningar är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Det anges att området med frivilliga kontrollprogram inte regleras på EU-gemensam nivå. Däremot finns det krav på att om huvudmannen vill att kontrollprogrammet ska ingå som ett nationellt kontrollorgan för en zoonos eller zoonotiskt smittämne som förtecknats i bilaga I i EU-förordningen om bekämpning av salmonella och vissa andra livsmedelsburna zoonotiska smittämnen måste det uppfylla de relevanta kraven i bilaga II till samma förordning och de mål som satts i det nationella kontrollprogrammet. Det anges att detta för närvarande bara är aktuellt med sådana program för salmonella.

Regelrådet bedömer att redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I konsekvensutredningen anges att regleringen i huvudsak kommer att träda i kraft ca en månad efter det att föreskrifterna har beslutats av Jordbruksverket, d.v.s. hösten 2015. En övergångsperiod på ett år kommer att tillämpas för de organisationer som redan har ett kontrollprogram med godkänd plan. I övrigt anges det inte behövas några särskilda hänsyn med avseende på tidpunkten för ikraftträdandet. Det beskrivs också vilka informationsinsatser som planeras.

Enligt Regelrådets uppfattning har behovet av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och speciella informationsinsatser redovisats på ett godtagbart sätt.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges att huvudmännen som regleringen vänder sig till hittills har varit organisationer eller andra sammanslutningar som bedriver verksamhet inom jordbruksnäringens område. Emellertid anges att som den nya föreskriften föreslås utformas skulle det kunna beröra djurhållning inom alla områden eftersom definitionen av husdjur i föreskrifterna är alla djur som hålls av människan. Av detta skäl, anges det i konsekvensutredningen, är det inte möjligt att förutse hur många företag eller vilka som blir berörda. Det beror på inom vilka branscher som det finns organisationer som vill starta kontrollprogram inom det område som föreskrifterna omfattar och som har förutsättningar att uppfylla de krav som ställs på en huvudman i de föreslagna bestämmelserna.

Däremot anges det vara lättare att förutsätta vad huvudmannen måste ha tillgång till för resurser, eftersom ett antal tydliga krav ställs i de föreslagna föreskrifterna. Huvudmannen måste på ett tillfredsställande sätt kunna beskriva hur de ställda kraven ska uppfyllas.

Det nya regelverket öppnar även upp för att andra företag eller organisationer inom det område som huvudmannen har ett kontrollprogram inom ska få möjlighet att verka inom detta kontrollprogram. Det anges innebära att även mindre företag eller organisationer berörs av föreskrifterna.

I konsekvensutredningen anges vidare att det för närvarande finns 13 frivilliga hälsokontrollprogram som organiseras av 6 olika organisationer. Organisationerna som organiserar ett eller flera kontrollprogram är Distriktsveterinärerna, Lundens Djurhälsovård AB, Svenska Djurhälsovården, Svensk Fågel, Svenska Ägg och Växa Sverige. Det anges vara allt från små företag som Lundens Djurhälsovård AB till relativt stora som Distriktsveterinärerna som består av fler än 400 personer.

Regelrådet har viss förståelse för att det är svårt att på förhand avgöra hur många och vilka företag som i framtiden kan vilja delta i frivilliga kontrollprogram, med tanke på att den potentiella målgruppen är mycket vid. När det gäller de organisationer som idag organiserar program anser Regelrådet att det borde ha varit möjligt att på ett överskådligt sätt ge en bild av organisationernas storlek, exempelvis genom att i en tabell visa antalet verksamma eller anställda i det berörda företaget eller organisationen. Det skulle ha gett en tydligare bild av gruppen berörda om så hade skett. Det är inte heller möjligt att utifrån konsekvensutredningen avgöra hur många av dagens huvudmän som är att se som företag. Regelrådet anser att beskrivningen av berörda företag har brister.

Förändringen i de berörda företagens kostnader och verksamhet

Administrativa kostnader

I konsekvensutredningen anges att det nya regelverket kommer att göra det enklare för organisationer som överväger att ansöka om att bli huvudman för ett kontrollprogram genom att tydligt visa vilka krav som ställs. Vidare kommer de nya föreskrifterna ge information om vad som ska ingå i ansökan och hur plan och riktlinjer ska utformas. Detta anges leda till ett effektivare framtagande av underlag till kontrollprogrammet och en minskning av tidsåtgången för dessa organisationer. För dessa organisationer anges det inte bli någon ökning i den administrativa bördan jämfört med dagens regelverk.

De organisationer eller andra sammanslutningar som redan har ett kontrollprogram vars plan och riktlinjer är godkända för en period på flera år eller tills vidare och i samband med regeländringens övergångsbestämmelser måste göra en ny ansökan får en ökad tidsåtgång och en administrativ kostnad vid detta tillfälle, anges det i konsekvensutredningen. En del av kontrollprogram har ett godkännande som görs för ett år i taget, anges det vidare. Dessa organisationer måste, oavsett om regeländringen genomförs eller inte, ansöka om ett nytt godkännande för sitt kontrollprogram plan och riktlinjer. Den extra tidsåtgång och administrativa kostnad som blir aktuell för dem anges vara de eventuella kompletteringar de måste göra i sin plan och riktlinjer utifrån de mer specificerade krav som det nya regelverket ställer jämfört med de krav som Jordbruksverket skulle ställa om ändringarna inte genomfördes. Det anges att det inte går att avgöra exakt hur stora dessa skillnader är.

I konsekvensutredningen beräknas vilka administrativa kostnader som väntas uppstå för de sex kontrollprogram som har plan och riktlinjer som är godkända för ett år framåt. För dessa anges att de måste göra en ny ansökan oavsett om de nya föreskrifterna skulle genomföras eller inte. Den totala

administrativa kostnaden för en sådan ansökan beräknas till 43 104 kr. Beräkningar redovisas även för kontrollprogram som har ett godkännande för två år eller tills vidare. Dessa organisationer måste göra en ny ansökan för de aktuella kontrollprogrammen om regeländringen genomförs. Den beräknade totala administrativa kostnaden för detta anges bli 251 440 kr.

Regelrådet anser att redovisningen av effekter på administrativa kostnader är tydlig när det gäller de aktörer som idag bedriver en verksamhet med kontrollprogram.

Finansiella kostnader

Det anges i konsekvensutredningen att inga andra kostnader uppstår till följd av regeländringen.

Materiella kostnader

Det anges i konsekvensutredningen att inga andra kostnader uppstår till följd av regeländringen.

Övriga kostnader

Det anges i konsekvensutredningen att inga andra kostnader uppstår till följd av regeländringen.

Verksamhet

Det anges i konsekvensutredningen att inga förändringar i verksamhet förväntas uppstå för huvudmännen till följd av regeländringen.

Regelrådet anser att redovisningen av förslagets effekter för berörda huvudmäns kostnader är tydlig när det gäller effekter på administrativa kostnader för de huvudmän som idag bedriver kontrollprogram. Den ottydlighet som finns i beskrivningen av berörda huvudmän gör emellertid att det inte är möjligt att säkert avgöra hur stor del av dessa kostnader som kommer att påverka företag.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges att den föreslagna förändringen av föreskrifterna påverkar konkurrensförhållandena för de organisationer eller andra sammanslutningar som är eller vill bli huvudman för ett kontrollprogram. I utgångsläget är området reglerat av flera föreskrifter vilka föreslås slås ihop. I den nya föreskriften är det Jordbruksverkets intention att enbart godkänna ett kontrollprogram som en huvudman ansvarar för inom samma verksamhetsgren om det riskerar effektiviteten, säkerheten eller kvalitén på kontrollprogrammet om det blir fler program på samma område.

Det anges att i många av de nu gällande föreskrifterna på området finns det en paragraf som ger möjlighet för verket att avslå ansökan om det är fler än en organisation som söker om huvudmannaskap på samma verksamhetsområde. I de nya föreskrifterna har verket valt att tydliggöra de krav på olika områden som en organisation måste leva upp till för att bli utsedd till huvudman istället för att införa denna reglering. Jordbruksverket anser att det är rättssäkrare och tydligare om möjligheten att bli utsedd till huvudman regleras på det sättet.

Det anges vara troligt att de föreslagna ändrade reglerna kommer leda till att konkurrensförhållandena förskjuts på det sättet att stora organisationer kommer att ha lättare att kunna uppfylla de av Jordbruksverket uppsatta kraven på det mest förtroendeingivande sättet. En orsak till detta anges vara att kraven bygger på att huvudmannen ska visa att de har tillräckliga resurser för att genomföra kontrollprogrammet likvärdigt i hela landet.

Det anges emellertid också att det nya regelverket ger möjlighet för att andra företag/organisationer inom det verksamhetsområde som huvudmännen har ett kontrollprogram för att verka inom kontrollprogrammet. Detta innebär att trots att det vanligtvis bara finns en huvudman och ett kontrollprogram per verksamhetsområde ska även andra eventuellt mindre företag/organisationer kunna bedriva fältverksamhet på likvärdiga villkor. Det enda som regleras beträffande huvudmannens krav på de organisationer som vill arbeta/verka inom kontrollprogrammet är att de ska följa programmets plan och riktlinjer.

Om huvudmannen utöver detta kräver ekonomisk ersättning eller kommer att ställa andra krav på de andra organisationerna för att de ska få delta i arbetet i kontrollprogrammet regleras inte. Att huvudmannen ställer någon form av krav på ekonomisk ersättning för att låta andra organisationer delta i arbetet med kontrollprogrammet anser Jordbruksverket är rimligt eftersom de har ett antal krav och åtaganden som de ska leva upp till gentemot verket och djurägarna som inte de andra organisationerna har. Detta kan innebära att konkurrensen förskjuts beroende på hur de krav som huvudmannen sätter upp utformas. Det anges att det finns viss risk att huvudmannen begär en så stor ekonomisk ersättning att små företag bestående av en eller ett fåtal veterinärer som endast kan ha en begränsad omfattning på sitt arbete i kontrollprogrammet att dessa får svårigheter med att få lönsamhet på sitt arbete i kontrollprogrammet.

Regelrådet anser att beskrivningen av påverkan på konkurrensförhållandena är godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

I konsekvensutredningen anges att påverkan på företagen i andra avseenden inte skiljer sig mellan de föreslagna nya föreskrifterna och dagens reglering. Regelrådet anser att beskrivningen av påverkan på företagen i andra avseenden är godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det anges att för närvarande är de organisationer som är utsedda till huvudman både stora och små organisationer. När regelförändringen genomförs för alla frivilliga kontrollprogram anges att de stora organisationerna troligen kommer att ha lättare att kunna uppfylla de av Jordbruksverket uppsatta kraven på det mest förtroendeingivande sättet p.g.a. kraven att kunna genomföra programmet likvärdigt i hela landet.

Samtidigt öppnar det nya regelverket upp för att alla andra företag/organisationer inom det verksamhetsområde som huvudmännen har ett kontrollprogram på ska få möjlighet att verka inom kontrollprogrammet. Detta anges innebära att även mindre företag/organisationer ges möjlighet att verka inom kontrollprogrammet av föreskriften vilket i sin tur anges innebära att djurhållarna i större utsträckning ska kunna välja vem som ska utföra arbete inom kontrollprogrammet i deras besättning, vilket gynnar båda dessa parter.

Regelrådet anser att konsekvensutredningen ger en tillräckligt tydlig bild av hur företag beroende på storlek kan påverkas olika av de föreslagna reglerna. Däremot saknas ett resonemang om i vilken mån det hade varit möjligt att utforma reglerna på ett sätt som hade påverkat företagen mer lika, oberoende av deras storlek.

Sammantagen bedömning

Regelrådet anser sammantaget att konsekvensutredningen på ett tydligt sätt redovisar förslagets bakgrund och syfte, alternativa lösningar, överensstämmelse med EU-rätten, överväganden kring tidpunkt för ikraftträdande och behov av informationsinsatser samt påverkan på konkurrensförhållanden

och påverkan i andra avseenden. Beskrivningen av berörda företag har vissa brister, liksom redovisningen av kostnader och av behov av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning. Regelrådet anser emellertid, med beaktande av att tydliga beräkningar av effekter på kostnader ingår och att tydlig information överlag ges på alla punkter, att de brister som finns inte är mer allvarliga än att konsekvensutredningen kan anses uppfylla de krav som ställs i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 18 mars 2015.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist, ordförande, Lennart Palm, Leif Melin och Eleonor Kristoffersson. Ärendet föredrogs av Per Högström.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Per Högström
Föredragande