

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

Jordbruksverket

Yttrande över Jordbruksverkets förslag till föreskrifter om hästhållning

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

I remissen ingår förslag till Statens jordbruksverks föreskrifter om hästhållning.

Det anges att föreskrifterna bl.a. reglerar stallmiljö, skötsel och hantering, foder- och vattentillgång, rastning av och utomhusvistelse för hästar. Det anges att de föreslagna föreskrifterna skiljer sig från idag gällande bestämmelser bl.a. genom att de i större utsträckning är utformade som funktionsregler i stället för resursregler. Funktionsregler anges innebära att det som regleras i bestämmelsen är vilken funktion som ska uppnås i stället för att ange vilken resurs som en häst ska ha tillgång till för att ett visst behov hos djuret ska tillgodoses. Att det i vissa fall föreslås funktionsregler anges emellertid inte utesluta att resursregler har använts i andra fall.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Idag regleras hästhållning genom Djurskyddsmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om hästhållning (DFS 2007:6), som föreslås upphävas och ersättas med föreskrifter enligt remissen. Det anges att syftet med de föreslagna föreskrifterna är, oförändrat jämfört med vad som gäller idag, att ange miniminivåer för acceptabel hästhållning. Det anges att Jordbruksverket med förslaget vill skapa bättre möjligheter för hästhållarna att göra rätt genom att kraven blir tydligare och genom en lagstiftning som inte förhindrar utvecklingen av nya system eller lösningar samtidigt som den bibehåller eller förbättrar djurskyddet för hästarna. Specifika motiveringar till formulering av vissa enskilda bestämmelser ges också i remissen.

Regelrådet har yttrat sig över ett tidigare förslag till Jordbruksverkets föreskrifter om hästhållning vid sitt sammanträde den 5 september 2017 (RR 2017-196)¹.

Regelrådet finner redovisning av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

¹ Det framgår att det nu remitterade förslaget är en omarbetad version av det som remitterades hösten 2017.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Det anges i konsekvensutredningen att hästar som utgångspunkt är livsmedelsproducerande djur och omfattas av direktiv 98/58/EG (Animaliedirektivet). De regler som finns i detta direktiv behöver därför vara införlivade i svensk rätt. Förslagsställaren refererar till bestämmelser som finns i direktivet om att ägare eller uppfödare ska vidta alla rimliga mått och steg för att garantera välbefinnandet hos de djur de har hand om m.m. Mot denna bakgrund anges det finnas behov av regler som förtydligar vad de översiktliga EU-rättsliga reglerna betyder avseende hästar. Utöver detta anges att reglerna syftar till att komplettera och förtydliga bestämmelser i djurskyddslagen och djurskyddsförordningen. Mot denna bakgrund anges det behövas föreskrifter. Att föreskrifterna behöver uppdateras anges bero på att befintliga föreskrifter under tio års tillämpning i vissa delar visat sig ha brister, såsom att de är svårtolkade och inte anpassade till forskning och teknisk utveckling. I beskrivningen av de enskilda bestämmelserna finns vissa resonemang om olika sätt att utforma dessa för att uppnå syftet.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I remissen anges att de föreslagna föreskrifterna införlivar bestämmelser från direktiv 98/58/EG (Animaliedirektivet) men att det även ingår bestämmelser som är renodlat nationell rätt. Redovisningen innehåller information om vilka specifika bestämmelser i föreskriftsförslaget som är renodlat nationell rätt.

Regelrådet anser att beskrivningen av hur föreskriftsförslaget förhåller sig till EU-rätten är tydlig.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I konsekvensutredningen anges att eftersom hästhållare inte är en homogen grupp, utan omfattar allt från privatpersoner till stora, professionella företag, innebär förändringar i regelverk alltid en svårighet att kommunicera de nya reglerna. Informationsinsatser planeras därför, såväl till hästhållare som till kontrollmyndigheten (länsstyrelsen). Det anges i remissen att de föreslagna föreskrifterna avses träda i kraft den 1 september 2018.

Regelrådet gör följande bedömning. Det saknas en beskrivning av om några hänsyn har tagits till företag vid val av tidpunkt för ikraftträdande, vilket är en brist. Beskrivningen av behovet av information är däremot tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande bristfällig.

Regelrådet finner redovisningen av behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Det anges finnas ca 25000 företag i Sverige som håller hästar. Det rör sig om inackorderingsstall, ridskolor, uppfödare, tränare inom trav och galopp, tävlingsryttare, turridningsarrangörer m.m. Det anges att storleken på företag varierar. Eftersom det saknas krav på registrering av anläggningar med hästar finns det inte heller någon överblick över storleken på företagen.

Regelrådet gör följande bedömning. Redovisningen av företagens antal och bransch är tillräcklig. När det gäller den storleksmässiga beskrivningen så bör en sådan alltid ingå i en konsekvensutredning. I detta fall anges emellertid en tydlig förklaring varför detta inte har varit möjligt och Regelrådet finner därför att avsaknaden av information inte är en avgörande brist.

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

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

Det anges att de föreslagna föreskrifterna inte medför några administrativa kostnader. Motivering saknas.

Regelrådet gör följande bedömning. Det hade varit värdefullt om förslagsställaren hade förtydligat motivet för sin bedömning. Eftersom Regelrådet inte finner något som tydligt talar för att det skulle bli förändringar i administrativa kostnader till följd av förslaget kan emellertid befintlig beskrivning anses tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagens administrativa kostnader godtagbar.

Andra kostnader och verksamhet

I konsekvensutredningen anges att ett syfte med föreskriftsändringen är att göra reglerna mer flexibla och öppna för alternativa lösningar när det gäller hållande av häst. Detta bedömer förslagsställaren bör kunna leda till mer ekonomiskt fördelaktiga lösningar för hästhållningen. Att det tillåts lägre takhöjd för små ponnyer anges också kunna minska kostnaden för vissa hästhållare eftersom ändring av takhöjd är ett av de mest kostsamma sätten att ändra en byggnad.

Det anges att på kort sikt kan framför allt två av paragraferna leda till en kostnadsökning: kravet på fysisk kontakt med andra hästar och det tydligare kravet på ligghallar. Eftersom hästar som redan idag hålls utan fysisk kontakt med andra hästar inte omfattas av det nya kravet och eftersom de hästar där fysisk kontakt leder till störst problem också kommer att undantas, bedömer förslagsställaren effekterna som begränsade. Det anges att enligt en rapport från 2010² lät nästan 90 procent av alla hästhållarna hästarna gå i hage med andra hästar. Knappt hälften av hästhållarna angav också att hästarna har kontakt med andra hästar i stallet. Även om det finns överlappning mellan dessa båda grupper bedömer förslagsställaren att detta tyder på att de flesta idag håller hästar på ett sätt som uppfyller de föreslagna kraven. Det anges vara svårt att beräkna kostnaderna för de som ändå behöver förändra sin hästhållning. I vissa fall kan lösningen bli att fler hästar får gå i hage, men i andra kan det bli nödvändigt att bygga om boxar. Beroende på hur stallen är byggda i utgångsläget anges det kunna bli stora skillnader i hur svårt det blir att bygga om. Kostnad för en hel mellanvägg³ med galler anges variera mellan 3750 och 4795 kr medan en 50 cm sektion mellanvägg med galler anges kosta 1000 kr. Vidare anges det tillkomma arbetskostnad. En sådan ombyggnation löser den fysiska kontakten mellan två hästar och kostnaden per häst blir således hälften. När det gäller ligghallar anges de flesta redan uppfylla kraven, i synnerhet om de har följt allmänna råd avseende ligghall. Om någon skulle ha byggt en ligghall som hästarna inte använder p.g.a. små öppningar eller liknande anges att det förtydligade kravet kan innebära att det krävs större öppningar. Kostnader för sådana åtgärder anges vara svåra att beräkna eftersom det beror på hur ligghallen är konstruerad från början. Det anges inte heller vara känt

² "Hästhållning i Sverige 2010"

³ Uppgifter anges hämtas från två leverantörer som anger sina priser offentligt på webbplats. Pris för mellanvägg endast enligt en av de båda leverantörerna.

hur många ligghallar som kommer att beröras. En komplett ligghall i byggsats – den del som är över mark – anges finnas hos tillverkare till en kostnad på ca 10000 kr inklusive moms per häst.

Förslag om större boxar för hästar anges också kunna innebära något ökad kostnad för ett fåtal hästhållare. Att bygga boxar som är 3,5 * 3,5 m i stället för 3 * 3 m anges innebära en kostnadsökning med ca 15 procent. Ökning till 3 * 3,5 anges kosta mindre och det anges finnas flera tillverkare som har denna dimension i sitt utbud. Vidare anges det finnas tillverkare som har måtten 3 * 4 m som standard. Ett komplett lösdriftssystem anges som jämförelse kosta ca 75 procent av kostnaden för ett stall med boxar. Det anges vara få hästraser som har en mankhöjd som mer än undantagsvis är över 1,8 m i mankhöjd. Det anges mot den bakgrunden vara några hundra ägare som berörs av kravet på större boxar.

Vidare anges att det idag är möjligt att bedriva en verksamhet där rastning endast sker i ridhus, men enligt förslaget ska det vid nyetablering krävas att rastning sker utomhus. Eftersom detta endast gäller nyetablering anser verket att effekterna blir begränsade. Behovet av ytterligare mark för verksamheten anges vara begränsat.

Regelrådet gör följande bedömning. I jämförelse med den tidigare remiss som Regelrådet yttrade sig över⁴ har effekterna på företagets kostnader och verksamhet förtydligats. Detta anser Regelrådet är värdefullt. Det framgår väsentligt tydligare vad förslagsställaren använder som underlag för sina bedömningar. Kvaliteten på konsekvensutredningen hade kunnat förbättras ytterligare om det hade framgått mer precist vad kostnaden per företag kan väntas bli. Sammantaget finner likväl Regelrådet att redovisningen är tillräckligt tydligt givet förutsättningarna i detta fall.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagets andra kostnader och verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges att regleringen inte bör påverka konkurrensförhållandena mellan svenska företag. Däremot anges ett syfte vara att minska hindren för utvecklingen av nya system för hållande av häst, vilket kan minska företagets kostnader.

Regelrådet gör följande bedömning. Det saknas motivering till förslagsställarens bedömning. Samtidigt är det så att förslagsställaren har angett att storleken på berörda företag kan variera väsentligt, även om detta inte har varit möjligt att precisera. Det kan, såvitt Regelrådet kan förstå, inte uteslutas att regeländringarna kommer att slå olika mot företag beroende på företagets storlek. Mot den bakgrunden borde i vart fall något ha angetts om på vilken grund som förslagsställaren bedömer att regleringen inte påverkar konkurrensförhållandena.

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

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Det anges att syftet med regeländringen är att tydliggöra utan att detaljreglera i onödan. Syftet med detta, i sin tur, anges vara att underlätta nya lösningar som p.g.a. detaljerade regler, kan bli svåra att tillämpa.

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

⁴ RR 2017-196

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I konsekvensutredningen anges att samtliga företag inom hästnäringen kan räknas som små företag.

Regelrådet gör följande bedömning. Det kan vara riktigt att alla företag inom hästnäringen kan räknas som små företag. Det är emellertid svårt att avgöra vad som avses med förslagsställarens bedömning i detta avseende, när det på annan plats i konsekvensutredningen anges att hästhållare som grupp innehåller "stora, professionella företag". Sammantaget är därför redovisningen alltför otydlig för att informationen ska anses tillräcklig.

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

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att Jordbruksverket i flertalet avseenden redovisar konsekvenserna av de föreslagna föreskrifterna på ett tillräckligt tydligt sätt. Det finns dock brister exempelvis när det gäller beskrivningen av konsekvenser för företagets konkurrensförhållanden och om särskilda hänsyn till små företag. Sammantaget är emellertid inte dessa brister av en sådan betydelse att de blir avgörande för Regelrådets bedömning.

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

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 28 mars 2018.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist, ordförande, Yvonne von Friedrichs, Claes Norberg och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Per Högström
Föredragande