

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.

Näringsdepartementet

Yttrande över betänkandet ”En samlad djurhälsoreglering” (SOU 2020:62)

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Mot bakgrund av behovet av att anpassa och komplettera svensk lagstiftning på djurhälsområdet till ett nytt EU-regelverk föreslår Djurhälsolagsutredningen att det införs en ny djurhälsolag och en tillhörande djurhälsoförordning som ersätter epizootilagen, zoonoslagen och bisjukdomslagen och de förordningar som beslutats med stöd av dessa lagar. Alla bestämmelser om djurhälsa som återfinns i provtagningslagen, lagen om kontroll av husdjur och de förordningar som meddelats med stöd av respektive lag samt införsel- och utförsel förordningarna föreslås flyttas över till den nya djurhälsolagen och -förordningen i den mån bestämmelserna ska behållas. Förslagen innebär i stor utsträckning bemyndiganden till Jordbruksverket att meddela föreskrifter. Med undantag för uppgifter som rör bishälsa föreslås ansvaret för uppgifter på djurhälsområdet som utgör annan offentlig verksamhet fördelas mellan myndigheter på i huvudsak samma sätt som hittills. En nyhet är att det föreslås bemyndiganden som gör det möjligt att föreskriva om preciserade krav på bl.a. aktörer vad gäller särskild kompetens eller utbildning om djursjukdomar och biosäkerhet och om information som ska lämnas vid försäljning av blivande sällskapsdjur. En annan nyhet är, i de fall det inte finns ett EU-rättsligt bekämpningskrav, att Jordbruksverket endast får vidta bekämpningsåtgärder om regeringen medger, vilket föreslås ske genom att regeringen för upp den aktuella sjukdomen i sjukdomsförteckningen i bilagan till den nationella djurhälsoförordningen. I huvudsak föreslås att förebyggande åtgärder och bekämpningsåtgärder ska vidtas med stöd av bemyndiganden, men bestämmelser om vissa krav på veterinärer att vidta preliminära åtgärder föreslås föras in direkt i lagen. I lagen föreslås även att bl.a. innehavare av slakterier är skyldiga att ställa lokaler och utrustning till förfogande och för vissa personalkategorier att delta i förebyggande åtgärder och bekämpning avseende s.k. åtgärdssjukdomar. De senare bestämmelserna finns redan i epizootilagen, men innebär med förslaget en något bredare skyldighet eftersom begreppet åtgärdssjukdom föreslås omfatta även sjukdomar som idag inte omfattas av den lagen. Det föreslås också nya krav på veterinärer. Förslaget innehåller vidare en skärpning av straffskalan, där böter eller fängelse i högst två år föreslås för allvarliga överträdelser, och införandet av ett system med administrativa sanktionsavgifter, som ska uppgå till minst 1 000 kronor och högst 100 000 kronor.

Det lämnas ett förslag till en nationell sjukdomslista i bilagan till förordningen, men utredningen föreslår att regeringen ger Jordbruksverket i uppdrag att i samråd med andra berörda myndigheter och branschorganisationer göra en mer djupgående utredning av vilka djursjukdomar som bör omfattas av tvingande lagstiftningsåtgärder samt vilka sjukdomar som bör omfattas av valbara utrotningsprogram.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Utredningen anger att förebyggande och bekämpning av djursjukdomar som kan överföras till djur och människor länge varit en del av det europeiska samarbetet. Över tid har det tagits fram ett stort antal rättsakter på området, tidigare i form av beslut och direktiv och under senare år i allt större utsträckning i form av direkt tillämpliga EU-förordningar. Frågorna har även varit föremål för nationell lagstiftning under lång tid. Regleringen på nationell nivå finns numera främst i epizootilagen (1999:657), zoonoslagen (1999:658), lagen (2006:806) om provtagning på djur, m.m. (provtagningslagen), lagen (2006:807) om kontroll av husdjur, m.m. och bisjukdomslagen (1974:211) och i förordningar som antagits med stöd av dessa lagar. Bestämmelser om smittskyddskrav vid in- och utförsel av djur och djurprodukter finns i förordningen (1994:1830) om införsel av levande djur m.m. och förordningen (1994:542) om utförsel av levande djur m.m., som antagits med stöd av lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor. Jordbruksverket har med stöd av bemyndiganden i de nämnda förordningarna meddelat föreskrifter med detaljerade bestämmelser om övervakning, förebyggande och bekämpning av smittsamma djursjukdomar samt om in- och utförselkrav för levande djur och animaliska produkter m.m.

2016 antogs EU:s djurhälsoförordning som med några undantag ska tillämpas från den 21 april 2021, då den kommer att ersätta ett stort antal beslut, direktiv och förordningar. Förordningen innehåller bland annat bestämmelser om anmälan och rapportering av sjukdom, övervakning, utrotningsprogram och sjukdomsfri status, beredskap inför och bekämpning av sjukdom, registrering, godkännande, spårbarhet och förflyttningar inom EU, import och export, förflyttning av sällskapsdjur utan kommersiellt syfte och nödåtgärder. Djurhälsoförordningen är en ramlag som ska kompletteras av närmare bestämmelser som antas av kommissionen i form av delegerade akter och genomförandeakter. Under utredningens arbete har ett antal sådana akter antagits, men Kommissionens arbete med att ta fram genomförandeakter och delegerade akter är dock pågående.

Lagstiftningen ska säkerställa ett gott smittskydd och därigenom tillvarata djurskydds-, folkhälso- och miljöintressen samt produktionsekonomiska intressen. Utredningen anger att ett viktigt syfte med förslagen är att i stället för dagens splittrade reglering åstadkomma en samlad djurhälsolagstiftning med en tydlig systematik och som är enkel att förstå, överblicka och tillämpa och att genomföra nödvändiga kompletterande bestämmelser till EU:s djurhälsoförordning och annan EU-lagstiftning på djurhälsoområdet.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Som utredningen anger är det nödvändigt att i viss utsträckning komplettera bestämmelserna i aktuella EU-förordningar. Regelrådet har inte haft möjlighet att i alla delar detaljgranska betänkandet, men det förefaller som om utredningen utförligt redogör för befintligt handlingsutrymme och relevanta överväganden i genomgången av såväl den nya EU-lagstiftningen som den befintliga nationella lagstiftningen i förhållande till de lämnade förslagen. Det gäller både materiella bestämmelser och lagtekniska överväganden.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Utredningen anger att EU-förordningarna är direkt tillämpliga i medlemsstaterna, men att det finns ett betydande utrymme för medlemsstaterna att införa ytterligare eller strängare åtgärder på ett antal områden och även exempelvis åtgärder för att bekämpa smittsamma djursjukdomar som inte omfattas av något bekämpningskrav enligt EU-rätten. Betänkandet innehåller resonemang och bedömningar i fråga om vilket utrymme som finns på olika områden för nationella åtgärder och tillämpningsföreskrifter.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Utredningen anger att de nya författningarna till stor del föreslås komplettera EU:s djurhälsoförfordning och därför bör träda i kraft samtidigt som förordningen börjar tillämpas, d.v.s. den 21 april 2021. Utredningen konstaterar samtidigt att det, med hänsyn till den tid som kan antas behövas för remissförfarande och fortsatt beredning, förmodligen kommer att bli nödvändigt att förlägga ikraftträdandet till en senare tidpunkt. I vissa fall ska äldre EU-bestämmelser fortsätta att gälla under en viss tid. I dessa fall föreslår utredningen att motsvarande ändringar i djurhälsolagen och -förordningen bör träda i kraft samtidigt, vilket innebär att ändringarna avseende förflyttning av sällskapsdjur utan kommersiellt syfte ska träda i kraft den 22 april 2026.

Utredningen anger vidare att djurhälsolagstiftningen består av ett omfattande och komplext regelverk där bestämmelser finns både i EU:s djurhälsoförfordning, EU:s kontrollförfordning, delegerade akter och genomförandeförfordningar till dessa grundförfordningar, annan EU-lagstiftning och i nationella föreskrifter på lag-, förordnings- eller myndighetsföreskriftsnivå. Utredningen bedömer att det kan krävas ganska betydande informationsinsatser för att hjälpa enskilda få klarhet i vilka krav som ställs på dem och att informationen i första hand bör förmedlas genom tydlig och uppdaterad vägledning på de relevanta myndigheternas hemsidor, med hänvisning till de tillämpliga regelverken.

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

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Utredningen anger att dess förslag i huvudsak berör de myndigheter som ska tillämpa EU:s djurhälsoförfordning, den nya djurhälsolagen och de föreskrifter som meddelas med stöd av lagen. Utredningen anger emellertid att även enskilda, främst privatpersoner och företag, i viss utsträckning påverkas. Som ett exempel nämns förslagen om anmälningsplikt som innebär vissa förändringar i förhållande till gällande rätt. Ett annat exempel är skyldigheterna för veterinärer att vidta vissa preliminära åtgärder vid misstanke om a-, b- och vissa c-sjukdomar och att bistå Jordbruksverket på plats. Vidare berörs bitillsynsmännen, vars uppgifter föreslås överföras på främst Jordbruksverket.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår delvis av betänkandet vilka branscher som påverkas av förslaget, även om redovisningen är mycket knapphändig. Det saknas helt uppgifter om antal berörda företag och deras storlek.

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

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Utredningen anger att förslagen om anmälningsplikt innebär att vissa personer som i dagsläget inte är anmälningspliktiga i vissa situationer kan bli det. Detta antas inte medföra några kostnader men är ändå ett åliggande som medför viss tidsåtgång. Det införs även en ny skyldighet att tillkalla veterinär vid bl.a. onormal dödlighet, som kan uppfattas som ett ökat åtagande. Samtidigt tas anmälningsplikten för sällskapsdjurshållare som följer av epizootilagen bort, vilket i teorin anges medföra en lättnad av sällskapsdjurshållares åligganden. Det föreslås bestämmelser om vissa skyldigheter för veterinärer i samband med utbrott av a-, b- och vissa c-sjukdomar. Veterinärer är redan i dag skyldiga att vidta åtgärder i samband med misstanke om en epizootisk sjukdom och den skyldighet som föreslås är mindre omfattande än epizootilagen sett till antalet sjukdomar som omfattas. Förslaget om skyldighet för veterinärer att i vissa fall bistå Jordbruksverket när de befinner sig på platsen för ett utbrott kan enligt utredningen möjligen uppfattas som en viss utvidgning av veterinärers skyldigheter. Utredningen anger att avsikten inte är att detta ska innebära någon kostnad eller inkomstförlust för veterinären, eftersom veterinären ska kompenseras för sin insats, men att det ändå är fråga om ett åliggande som kan uppfattas som betungande. Detsamma gäller förslagen om att enskilda har vissa skyldigheter att medverka vid förebyggande och bekämpning, som träffar något bredare än motsvarigheten i epizootilagen i fråga om vilka sjukdomar som omfattas.

Förslagen avseende sanktioner innebär enligt utredningen inte några utökade skyldigheter för privatpersoner eller näringsidkare och endast de som inte följer gällande regler berörs. Utredningen anger att vid utformningen av förslagen har särskild hänsyn tagits till vikten av att säkerställa att sanktionerna på djurhälsoområdet är rättssäkra och proportionella för de fysiska och juridiska personer som berörs. Förslagen bedöms därför inte leda till några negativa konsekvenser för de enskilda som berörs. Utredningen konstaterar samtidigt att det inte går att bortse från att det ändå kan upplevas som en ökad belastning, särskilt med hänsyn till att det regelverk som enskilda har att följa är oerhört omfattande och att vissa grupper, kanske särskilt hästhållare, omfattas av nya EU-rättsliga krav när det gäller bl.a. registrering. Utredningen anger vidare att den föreslagit att nötkreatur, svin, får, getter, fjäderfän, fisk, reptiler och andra djur samt produkter av andra djur inte längre ska omfattas av inregränslagens bestämmelser om krav på anmälan. Det förslaget anges innebära en minskad börda för enskilda som förflyttar bl.a. djur över gränsen. Utredningen föreslår även att kravet på tillstånd enligt förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen avskaffas när det gäller förflyttningar från naturen till en vattenbruksanläggning eller mellan vattenbruksanläggningar, vilket anges medföra en viss lättnad för enskilda vattenbruksföretagare.

I resonemangen kring vilka som berörs av förslagen nämns bitillsynsmän. Det anges att 2019 genomförde bitillsynsmännen drygt 2 000 förrättningar och drygt 300 bekämpningsåtgärder. Antalet arbetstimmar för bitillsynsmännen uppskattas till sammanlagt 6 800 timmar per år, exklusive tid för utbildning. Enligt utredningen fördelas kostnaderna för bitillsynen på så sätt att uppskattningsvis 2,8 miljoner kronor används för arvode åt tillsynsmän, arbetsgivaravgifter för uppdragstagare, bilersättningar och reseersättningar samt kostnaderna för länsstyrelsernas arbete utöver lönekostnader. Bitillsynsmännens arvode uppgår till 169 kronor per timme inklusive ersättning för restid. Därutöver tillkommer i normalfallet 400 kronor i årlig ersättning för utrustning samt milersättning med 28,50 kronor per mil. Det anges vidare att bitillsynsmännen årligen fattar omkring 2 000 beslut och att varje beslut antas ta omkring en halvtimme i anspråk.

Utredningen anger att den föreslagna djurhälsolagen till stor del består av normgivningsbemyndiganden och att dessa bemyndiganden inte medför några direkta konsekvenser i sig själva. Det konstateras att effekterna av bemyndigandena beror på vad som beslutas eller föreskrivs i nästa led och därför är svåra att förutse. Detta gäller särskilt som det delvis handlar om en beredskapslagstiftning som möjliggör

åtgärder i samband med sjukdomsutbrott. Åtgärderna måste då anpassas till förutsättningarna i det aktuella fallet och kan variera stort beroende på sjukdomens och utbrottets karaktär och andra faktorer. I andra fall handlar bemyndigandena om andra slags åtgärder, t. ex. allmänt sjukdomsförebyggande åtgärder. Utredningen anger att arbetet med att ta fram eller omarbete sådana myndighetsföreskrifter pågår och att den därför inte har tillgång till ett underlag som kan bedömas.

Utredningen anger vidare att den inte beskriver de konsekvenser som följer av de direkt tillämpliga bestämmelserna i EU:s djurhälsoförordning, delegerade akter och genomförandeförordningar som meddelats med stöd av den förordningen och annan EU-lagstiftning på djurhälsoområdet.

Regelrådet gör följande bedömning. Utredningen ger några exempel på föreslagna bestämmelser som kan förväntas få effekter för företag. Dessa effekter beskrivs framför allt i kvalitativa termer. Det förekommer kvantitativa uppgifter för bitillsynen, som återfinns i konsekvensavsnittet som redovisar effekter för myndigheter. Det framgår inte av betänkandet vilka som idag agerar bitillsynsmän och i vilken utsträckning det rör sig om företag och i förekommande fall vilken typ av företag. Om det är så att tillsynsmän i viss utsträckning utgörs av företag hade det varit relevant att redovisa verksamhetspåverkan och inkomstförluster motsvarande de uppgifter som redovisas som ökade kostnader för myndigheterna då ansvaret för dessa uppgifter överförs från bitillsynsmän till myndigheter. Regelrådet noterar vidare att det förekommer bedömningar om att åtgärder och krav kan medföra viss tidsåtgång, vissa lättnader, minskad börda, uppfattas som ökat åtagande, belastning eller betungande etc. Det hade emellertid varit behövligt att även redovisa kvantitativa exempelberäkningar. Utredningen har vidare valt att inte beskriva konsekvenserna för företag som följer direkt av bestämmelserna i de relevanta EU-förordningarna. Det förekommer inga hänvisningar till eller sammanfattningar av eventuella andra tidigare genomförda konsekvensutredningar i detta avseende, vilket hade varit värdefullt. Det förekommer inte heller några uppgifter om kostnader för att följa dagens regelverk, vilket också hade varit relevant, liksom att mer detaljerat redogöra för berörda företag. Sammantaget gör detta det väldigt svårt att få en god bild av det nya regelverkets konsekvenser för företag.

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

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Utredningen anger att förslagen inte bedöms ha några särskilda effekter på förhållandena mellan stora, medelstora eller små företag.

Såvitt Regelrådet kan bedöma saknas det i betänkandet resonemang kring det nya regelverkets påverkan på konkurrensförhållanden för berörda företag. Det gäller såväl ur nationellt, europeiskt och globalt perspektiv. Regelrådet finner därför redovisningen av denna aspekt bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Såvitt Regelrådet kan bedöma saknas redovisning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden. Då även redovisningen av berörda företag, påverkan på kostnader, verksamhet och konkurrensförhållanden är bristfällig, går det inte att utesluta att det kan finnas sådan påverkan. Regelrådet finner därför även redovisningen av denna aspekt bristfällig.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Utredningen anger att det inte behövs några särskilda hänsynstaganden till små företag vad gäller de materiella bestämmelser som föreslås i betänkandet. När det gäller de föreslagna bemyndigandena för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter anger utredningen

att det svårt att bedöma om särskild hänsyn behöver tas till små företag då det beror på vilka föreskrifter som beslutas med stöd av normgivningsbemyndigandena.

Regelrådet gör följande bedömning. Det saknas i konsekvensutredningen en beskrivning av vilka överväganden som gjorts vad avser hänsyn till särskilda hänsyn till små företag för att stödja slutsatsen att inga sådana hänsyn behöver tas. Som tidigare angivits saknas redovisning av berörda företag utifrån storlek, vilket hade varit behövt. Det hade också varit relevant att redovisa eventuella tidigare överväganden om särskilda hänsyn till små företag som skett vid utformningen av det tillämpliga EU-regelverket. Det hade också varit relevant att föra mer utförliga resonemang och rekommendationer kring kommande föreskrifter i detta avseende. Regelrådet noterar dock att utredningen i överväganden kring avgifter resonerar kring effekter på små företag. Där anges exempelvis att en differentiering av storleken på sanktionsavgifter är lämplig och att det främsta skälet till detta är att man på så sätt kan åstadkomma sanktioner som är kännbara för både stora och små företag, samtidigt som de små inte drabbas oproportionerligt hårt.

Trots vissa brister finner därför Regelrådet redovisningen av särskilda hänsyn till små företag godtagbar.

Sammantagen bedömning

Utredningen har gjort en mycket omfattande utredning om behovet av kompletterande nationella bestämmelser till EU-förordningarna. Beskrivningarna av gällande regelverk och överväganden kring de föreslagna bestämmelserna är utförligt beskrivna. Det förekommer emellertid brister kopplade till redovisningen av berörda företag och det nya regelverkets påverkan på berörda företags kostnader, verksamhet och konkurrensförhållanden. Även om en stor del av de materiella kraven härrör från direkt tillämpliga EU-rättsakter och kommande föreskrifter hade dessa aspekter behövt belysas mer utförligt och tydligt.

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

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 10 februari 2021.

I beslutet deltog Elisabeth Thand Ringqvist, ordförande, Hanna Björknäs, Hans Peter Larsson, Claes Norberg och Lennart Renbjär.

Ärendet föredrogs av Anna Stattin.



Elisabeth Thand Ringqvist
Ordförande



Anna Stattin
Föredragande