

Regelrådets uttalelse

Om: Høring – Forslag til ny dyrehelseforskrift

Ansvarlig: Mattilsynet



Regelrådets konklusjon: **Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

Mattilsynet

Deres ref.:
2019/25648

Vår ref.:
19/00284

Dato:
18.02.2020

Vår saksbehandler:
Cathrine Brenden Rønning

Uttalelse fra Regelrådet

Om: Høring – Forslag til ny dyrehelseforskrift

Konklusjon: Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Mattilsynet har sendt ny dyrehelseforskrift på høring. Forskriften gjennomfører dyrehelseforordningen (EU) 2016/429, Animal Health Law (AHL), i norsk rett. Regelrådet har, etter en samlet vurdering, kommet fram til at forslaget ikke er tilstrekkelig utredet, jf. utredningsinstruksen punkt 2-1 og 2-2.

Regelrådet savner en samlet oversikt over hvem som blir berørt av endringene og en utredning av de positive og negative virkningene av ny dyrehelseforskrift. Virkningene som Mattilsynet har trukket frem kan virke noe tilfeldig, og fremstår mer som enkelte eksempler på virkninger av dyrehelselovforordningen. Utredningen mangler også tallfesting av berørte virksomheter og virkninger.

Det kommer fram at det er mange vurderinger og utredninger som gjenstår før man kan sette i kraft dyrehelseforskriften. Regelrådet vil særlig peke på at Norge er en stor eksportør av laks og ørret og at det ville vært naturlig å vurdere hvorvidt dyrehelseforordningen har virkninger for den internasjonale konkurransen på området.

Det er viktig for næringslivet at det kommer klart frem hvilke plikter og krav forordningen faktisk innebærer. Det er positivt at Mattilsynet erkjenner at gjennomføringen av dyrehelseforordningen vil utløse et stort behov for brukerrettet informasjon og veiledning. Regelrådet vil oppfordre tilsynet til å ha informasjon og veiledning klart til ikrafttreddelsen.

Etter Regelrådets vurdering er høringsdokumentene som foreligger nå ikke tilstrekkelig som beslutningsgrunnlag i saken. Vi anbefaler at Mattilsynet legger stor vekt på grundige utredninger av virkningene for næringslivet i kommende høringer.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Sandra Riise
leder av Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

REGELRÅDET,
Kartverksveien 21, 3511 Hønefoss
ORG.NR.: 916195613
TELEFON: 32 11 84 00
E-POST: post@regelradet.no
www.regelradet.no

1. Om forslaget som er sendt på høring

Mattilsynet sender utkast til forskrift som gjennomfører ny dyrehelseforordning på høring. Høringen omfatter gjennomføring av dyrehelseforordningen (Animal Health Law - AHL), listeføringsforordningen og kategoriseringsforordningen i norsk rett. Mattilsynet foreslår at disse rettsaktene gjennomføres i én henvisningsforskrift – dyrehelseforskriften. Gjennomføring av utfyllende regelverk som fastsettes med hjemmel i AHL skal sendes på høring senere.

Dyrehelseforordningen samler EUs bestemmelser om forebygging og bekjempelse av dyresykdommer i ett regelverk. Forordningen omfatter alle ville og holdte dyr på land og i vann, formeringsmateriale fra dyr, dyreprodukter og gjenstander som kan føre med seg smitte. Den inneholder en sykdomsliste, kategorisering av sykdommene på listen, bekjempelse av sykdom, merking, godkjenning, registrering, drift av virksomheter, forflytning av dyr og innførsel fra tredjeland av dyr og produkter.

Formålet med dyrehelseforordningen er å bedre dyrehelsen og dermed redusere antallet sykdomsutbrudd. Forordningen skal forebygge og bekjempe dyresykdommer som kan overføres til dyr eller mennesker. I denne sammenheng stilles krav til det smitteforebyggende arbeidet, biosikkerhet, overvåking, helsekontroller, kunnskap om dyrehelse og beredskap. I tillegg skal forordningen tydeliggjøre ansvarsfordelingen mellom myndigheter og næringsaktører, og skal minske de administrative byrdene.

2. Regelrådets prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker man gir uttalelser i. På denne bakgrunn prioriterer Regelrådet å uttale seg om et utvalg av saker.

Dyrehelseforordningen fastslår generelle prinsipper for alle dyreslag og alle typer dyrehold, inkludert akvatiske dyr. Viktige prinsipper i det nye regelverket er styrking av det forebyggende arbeidet for å redusere antall sykdomsutbrudd gjennom bedre biosikkerhetstiltak, overvåking, kunnskap og beredskap. Regelrådet har prioritert denne høringen fordi gjennomføringen i norsk rett vil berøre et stort antall næringsaktører, mange av dem er ganske små, de er fordelt på mange forskjellige områder og næringsdrivende vil i noen tilfeller få nye plikter.

3. Regelrådets vurdering av utredningen av konsekvenser for næringslivet

Det følger av Regelrådets vedtekter § 2 første ledd at Regelrådet skal ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Rådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Som grunnlag for vurderingen nedenfor har Regelrådet særlig tatt utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksen kapittel 2. Det vil si punkt 2-1 Minimumskravene til utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet.

3.1. Kostnadsvirkninger og nyttevirkninger for næringslivet

Mattilsynet viser til at den nye dyrehelseforskriften i stor grad fastsetter overordnede bestemmelser, og mener av den grunn at det er vanskelig å gi en detaljert oversikt over de økonomiske og administrative konsekvensene forskriften vil få. Dette vil Mattilsynet komme tilbake til i høringen av de underliggende forskriftene. Tilsynet nevner likevel noen områder hvor det nye regelverket kan medføre økonomiske og administrative konsekvenser. For de enkelte områdene som nevnes, har

Mattilsynet vurdert virkningene kvalitativt tilfredsstillende. Områdene som er nevnt, er imidlertid ikke en komplett gjennomgang av virkningene. Etter Regelrådets syn virker listen over virkninger noe tilfeldig, og fremstår mer som eksempler på virkninger av ny dyrehelseforordning.

Selv om Mattilsynet skriver at de vil komme tilbake til økonomiske og administrative konsekvensene i høringen av de underliggende forskriftene, er det etter vår vurdering en mangel ved utredningen at ikke det foreligger en overordnet, samlet vurdering av konsekvensene på dette tidspunktet. Det er ved denne høringen prinsippene og de overordnede føringene legges, og tilsynet burde også vurdert noe mer hvilke overordnede konsekvenser det fører med seg. Selv om det skal ha blitt utført tidlig involvering av de berørte næringen, vil ikke det kunne erstatte utredning av virkninger for næringslivet i forbindelse med høringen av ny dyrehelseforskrift.

Drøftingen av kostnads- og nyttevirkningene knyttet til ny dyrehelseforskrift er for knapp i forhold til det antatt omfattende virkeområdet denne forskriften vil ha. Utredningen inneholder heller ikke en samlet oversikt over hvem eller hvor mange som blir berørt av den nye forskriften.

3.2. Konkurransesvirkninger for næringslivet

Regelrådet kan ikke se at Mattilsynet har vurdert om forslaget påvirker norsk konkurransekraft. På grunn av at Norge er verdens største produsent av oppdrettet laksefisk, ville det vært naturlig å vurdere hvorvidt dyrehelseforordningen har virkninger for den internasjonale konkurransen på området. I utredningen har tilsynet nøydt seg med å si at det ligger utfordringer for Norge på akvakulturområdet, og at det vil være nødvendig å utrede problemstillinger den nye loven medfører. Etter Regelrådets mening, burde disse utredningene vært gjort før ny dyrehelseforskrift ble sendt på høring.

3.3. Forenkling for næringslivet

Innføringen av AHL vil, etter EUs og Mattilsynets syn, føre til omfattende regelteknisk forenkling, ved at 40 grunnrettsakter vil bli opphevet ved innføringen av AHL. Regelrådet er enig med Mattilsynet i at det vil gi bedre oversikt, spesielt for husdyrnæringen, at store deler av regelverket er samlet i én forskrift. På den annen side vil ny dyrehelseforskrift bli meget omfattende, fordi forordningen utgjør 214 sider/283 artikler med 5 vedlegg. Listeføringsforordningen (5 sider) og kategoriseringsforordningen (9 sider) kommer i tillegg.

Regelrådet synes det er positivt at Mattilsynet tar inn over seg at språket i forordningene er formelt, at ord og begreper kan virke ukjente for brukerne, og at det kan være vanskelig å finne fram til relevante bestemmelser. Vi ønsker å oppfordre Mattilsynet til å utarbeide gode retningslinjer og veiledere slik at brukerne kan finne ut hva som er relevant for dem. Det er en fordel for næringslivet at dette er tilgjengelig før ikrafttredelsen av dyrehelseforskriften.

3.4. Digitalisering

Dyrehelseforordningen inneholder flere bestemmelser om registrering og rapportering. Selv om mange dyreholdere allerede i dag har plikt til å registrere virksomhetene sine hos myndighetene, kommer registreringsplikten til å gjelde enda flere ved innføringen av AHL.

Som eksempel trekker Mattilsynet frem hestenæringen. Alle virksomheter som holder hester blir registreringspliktige. Næringen vil i tillegg få kostnader med å oppdatere hesteregisteret. Nytt er bl.a. krav om at sentral database for hest skal inneholde opplysninger om eier og stall. Slik vi har forstått det skal all forflytning av hest, fra en stall til en annen, registreres i hesteregisteret. Dette vil også kreve en utvidelse av nasjonalt hesteregister, som krever investeringer både fra næringen og fra Mattilsynet.

Slik Regelrådet forstår utredningen er utgangspunktet at man skal bruke eksisterende digitale løsninger for registrering og rapportering. På grunn av nye plikter eller utvidede områder, er det nødvendig med investeringer for å oppdatere digitale registre eller systemer. Regelrådet savner en

nærmere utredning av hvordan den praktiske gjennomføringen av registrering og rapportering er tenkt. Kan man vurdere om det er mulighet for samordnet registrering og sikre gjenbruk av data som allerede er registrert hos det offentlige?

3.5. Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

Som tidligere nevnt, er det lite informasjon om hvem som blir berørt. Utredningen inneholder ingen beskrivelse av hvordan de forskjellige næringene ser ut, eller om det er både store og små aktører i de forskjellige næringene som blir berørt. Det er heller ikke i særlig grad tatt hensyn til små virksomheter ved utforming av reglene.

Tatt i betraktning at de fleste små dyrebesetninger relativt sett er mindre eksponert for sykdommer enn større besetninger, vil det i teorien være mindre risiko for sykdomsutbrudd hos mindre aktører. En del av tiltakene som innføres ved dyrehelseforordningen er risikobasert, for eksempel dyrehelsebesøk i AHL artikkel 25. En mindre besetning vil derfor føre til mindre risiko og dermed færre dyrehelsebesøk.

3.6. Alternative tiltak

Det er på nåværende tidspunkt ikke lenger mulig å påvirke forordningens materielle bestemmelser, og en utredning av alternativer til disse anses derfor ikke relevant.

Det er fire bestemmelser som regulerer det nasjonale handlingsrommet særskilt: artiklene 170 og 171 om tiltak for å kontrollere landdyrsykdommer ved forflytning av landdyr og avlsprodukter, artikkel 226 om tiltak for å hindre innførsel og spredning av sykdommer på akvatiske dyr og artikkel 269 om supplerende og strengere tiltak. Mattilsynet har redegjort for det nasjonale handlingsrommet, men de har ikke kommet med konkrete regelverksforslag eller alternativer for disse områdene. Tilsynet vil gjennomføre egne høringer for utfyllende, nasjonale bestemmelser senere.

3.7. Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Det er viktig for næringslivet at det kommer klart frem hvilke plikter og krav forordningen faktisk innebærer. Mattilsynet erkjenner at gjennomføringen av dyrehelseforordningen vil utløse et stort behov for brukerrettet informasjon og veiledning. Regelrådet vil oppfordre tilsynet til å ha informasjon og veiledning klart til ikrafttredelsen.

AHL skal tre i kraft i EU 21. april 2021. Norske myndigheter jobber for at dyrehelseforskriften skal tre i kraft på samme tid som i EU. Med tanke på alt arbeidet som gjenstår med utfyllende regelverk, nasjonale bestemmelser, endringer i gjeldende regelverk og arbeid med informasjon og veiledning, kan det etter vår vurdering virke som det er noe knapp tid til ikrafttredelse av forskriften.

3.8. Andre kommentarer til utredningen og gjennomføringen av høringen

I tiden frem mot ikraftsettelse vil det komme utfyllende bestemmelser til forordningen fra EU-kommisjonen, Norge skal fastsette bestemmelser ut fra det nasjonale handlingsrommet og en del av gjeldende regelverk må endres eller oppheves som følge av gjennomføring av dyrehelseforordningen i Norge. Mattilsynet vurderer at det kan bli nødvendig å endre matloven og dyrehelsepersonelloven for å få forskriftshjemmel til å gjennomføre AHL. Forslag til lovendringer er ikke en del av denne høringen, men vil komme på egen høring. Regelrådet finner grunn til å peke på at Mattilsynet her sender en ny forskrift på høring uten senest samtidig å sende hjemmel til fastsettelse av forskriften på høring. Det fremstår som uheldig at gjennomføringen av regelverket kommer så stykkevis og delt.

I tillegg stiller vi spørsmål om hva Mattilsynet har tenkt å gjøre med gjeldende dyrehelseforskrift¹ i Norge når de innfører en ny dyrehelseforskrift. Etter vår mening er det ugunstig at ny forskrift får

¹ [Forskrift om tiltak mot sykdommer og zoonotiske agens hos dyr \(dyrehelseforskriften\) FOR-2002-06-27-732](#)

samme kortnavn som en gjeldende forskrift. Det kan føre til misforståelser. Tilsynet har ikke redegjort for konkrete endringer i gjeldende dyrehelseforskrift eller i annet regelverk.

4. Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

For at næringslivet skal kunne vurdere hvordan innføring av ny dyrehelseforskrift vil påvirke dem, må det være beskrevet hvem som blir berørt, og virkningene av den foreslåtte forskriften må være beskrevet og utredet godt nok til å gi en reell forståelse for hvordan endringene påvirker dem. Slik utredningen av forslag til ny dyrehelseforskrift fremstår, har Regelrådet ikke nok informasjon til å vurdere om forslaget er utformet slik at målene kan oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Vi vil bemerke at god informasjon om hvilke krav som faktisk følger av forordningen kan bidra til å redusere kostnadene for næringslivet, for eksempel gjennom brukerrettet informasjon og veiledning, slik Mattilsynet nevner mot slutten av høringsdokumentet.

5. Regelrådets anbefaling

Etter Regelrådets vurdering er høringsdokumentene som foreligger nå ikke tilstrekkelig som beslutningsgrunnlag i saken. Mattilsynet kunne med fordel brukt og referert til EU-kommisjonens konsekvensvurdering i sin egen vurdering av konsekvenser. I tillegg må de vurdere særlige norske forhold, som blant annet hensynet til akvakulturnæringen.

Vi har forståelse for at Mattilsynet har tidspress for å komme i mål med alle regelverksendringer som må til innen april 2021. Da Regelrådet mener virkningene for næringslivet ikke er tilstrekkelig utredet i denne høringen, anbefaler vi at tilsynet legger stor vekt på grundige utredninger av virkningene for næringslivet i kommende høringer av utfyllende bestemmelsene.