

Mattilsynet
Postboks 383
2381 BRUMUNDDAL

Deres ref.
2016/141330

Vår ref.
17/00202-5

Dato
17.11.2017

Uttalelse om utredning av forslag til endringer i forskrift om gjødselvare mv. av organisk opphav - delleranse: Omsetning og bruk av visse avløpsslambaserte produkter

Ansvarlig myndighet: Mattilsynet

Regelrådets vurdering: **Gul: Utredningen har svakheter**

Regelrådet skal granske utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivet. Regelrådets rolle er å ta stilling til om konsekvensutredningene tilfredsstillende de kravene som utredningsinstruksen stiller, og om konsekvensene for næringslivet har blitt tilstrekkelig kartlagt. Regelrådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Regelrådets konklusjon om forslaget

Regelrådets vurdering er at utredningen har svakheter jf. kravene i utredningsinstruksen punkt 2.1 og 2.2.

Regelrådet vil rose Mattilsynet for å fremme forslag om tilpasninger av regelverket for å tilrettelegge for innovasjon og et nytt marked, samt for tidlig involvering av berørt næring.

Mattilsynet har generelt en god diskusjon av flere av sine valg av utforminger av forskriftskrav. Regelrådet mener imidlertid at beslutningsgrunnlaget ville blitt styrket av en fyldigere beskrivelse av dagens marked og forventet utvikling med og uten nye tiltak, en mer strukturert oppstilling av alternativene som er vurdert, opplysninger om mulige konkurransevidringer og en grundigere beskrivelse og kvantifisering av konsekvensene av tiltaket for de ulike type aktører.

1. Beskrivelse av forslaget og dets formål

På vegne av Landbruks- og matdepartementet har Mattilsynet i samråd med Miljødirektoratet og Landbruksdirektoratet sendt på høring forslag til endringer i forskrift 4. juli 2003 nr. 951 om gjødselvarer mv. av organisk opphav (gjødselvareforskriften). Dette er første delleveranse fra et mer omfattende arbeid knyttet til revisjon av gjødselvareforskriften. Første delleveranse som nå er sendt på høring omhandler omsetning og bruk av visse avløpsslambaserte produkter.

Endringsforslagene i foreliggende delleveranse tar sikte på å åpne for innovasjon ved at de muliggjør omsetning i Norge av en type avløpsslamprodukter som det etter gjeldende regelverk kreves dispensasjon for å omsette til bruk på areal der det dyrkes grønnsaker, poteter, bær eller frukt. Mattilsynet foreslår at det stilles mindre strenge krav til bruken av produkter som er godkjent som «avløpsslambasert gjødsel» på arealer hvor det dyrkes grønnsaker, poteter, bær og frukt. Godkjenning gis av Mattilsynet dersom produktene oppfyller visse kriterier som skal sikre at bruken av produktene ikke medfører høyere risiko for helse og miljø. Videre innebærer forslaget unntak fra krav om nedmolding og fra krav om å melde fra til kommunen om levering av avløpsslam.

Med sikte på å tilfredsstille kravene til sporing av avløpsslam etter avløpsslamdirektivet foreslår Mattilsynet samtidig nye rapporterings- og journalplikter for å muliggjøre sporing av «avløpsslambasert gjødsel» i omsetningskjeden. Virksomheter som omsetter «avløpsslambasert gjødsel» til sluttbrukere som driver jordbruksvirksomhet, skal hvert år gi slike opplysninger til mottakerkommunene. Både produsenter, omsettere og brukere av «avløpsslambasert gjødsel» skal føre journal.

I tillegg foreslår Mattilsynet å oppheve en bestemmelse om krav til fem parallelle tungmetallanalyser som de beskriver som uklart, forvirrende og å innebære unødvendig høye analysekostnader for bedriftene.

2. Mattilsynets vurdering av konsekvensene for næringslivet

Mattilsynet skriver at de foreslåtte endringene i gjødselvareforskriften § 25 vil medføre at bestemmelsene om bruk av slamprodukter med varebetegnelsen «avløpsslambasert gjødsel» på arealer der det dyrkes grønnsaker, poteter, bær eller frukt, blir tilsvarende som de vilkårene som har fulgt av tilsvarende dispensasjonsvedtak Mattilsynet allerede har gitt til eksisterende aktører. Videre vil unntak fra krav om nedmolding og om melding til kommunen medføre at det blir lettere å få omsatt produktene enn det er i dag.

Mattilsynet legger til grunn at forslaget om plikt til å føre journal for brukere som mottar slike produkter til bruk i jordbruksvirksomheter ikke vil medføre vesentlige byrder. Mange av disse brukerne vil være pålagt plikt til å føre gjødslingsplan etter forskrift om gjødslingsplanlegging og flere av opplysningene som skal journalføres kan hentes fra gjødslingsplanen.

Det er ikke i dag import av slike produkter. Det er noe eksport av slike produkter til land utenfor Europa. Mattilsynet vurderer at endringene er ikke av en slik art at de vil påvirke eksporten.

3. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i denne høringen

Regelrådet ser det som positivt at myndighetene med dette forslaget ønsker å tilrettelegge for innovasjon og et nytt marked som kan representere god ressursutnyttelse. Regelrådet er opptatt av at rammer for nye markeder bør være fremtidsrettede, at virkningene for næringslivet er tilstrekkelig utredet og at det ikke pålegges unødvendige byrder.

4. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfyller kravene i utredningsinstruksen

4.1 Er minimumskravene til innhold i beslutningsgrunnlag oppfylt j.f. utredningsinstruksen 2-1?

Utredningsinstruksens punkt 2-1 angir hvilke minimumskrav som skal stilles til utredningen. Disse seks spørsmålene skal alltid besvares i enhver utredning.

4.1.1 *Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?*

Det kommer klart frem hva som er formålet med endringsforslagene; - å muliggjøre omsetning i Norge av avløpsslambasert gjødsel, samtidig som det sikres at bruken av produktene ikke medfører høyere risiko for helse og miljø.

Det fremgår at aktører i bransjen har etterspurt endringer. Videre vurderer Mattilsynet selv at dagens praktisering av bestemmelsene i gjødselverforskriften, hvor dispensasjonsvedtak gis til enkeltaktører, ikke gir tilfredsstillende forutberegnelighet og tilgjengelighet for regelverkbrukerne. Det er bra at høringsnotatet omtaler antall aktører som i dag har dispensasjon som muliggjør produksjon av avløpsslambasert gjødsel. Forståelsen av bakgrunnen for forslagene ville imidlertid blitt styrket av en fyldigere beskrivelse av dagens marked; -både produsenter, omsettere og brukere, samt forventet utvikling av markedet for avløpsslambasert gjødsel med og uten nye tiltak.

4.1.2 *Hvilke tiltak er relevante?*

Etter utredningsinstruksen skal det vurderes om det er alternative tiltak som kan oppnå formålet. Normalt bør det vurderes både om det finnes alternativer som innebærer bruk av andre virkemidler enn regulering og ulike varianter og utforminger av eventuell regulering. Mattilsynet har ikke vurdert om målet kan oppnås ved bruk av andre typer virkemidler enn regulering. Regelrådet finner imidlertid ikke grunn til å kritisere dette ettersom Mattilsynet er tydelige på at dagens regelverk er et hinder for markedet for avløpsslamprodukter og at dette er bakgrunnen for at gjødselverforskriften foreslås endret.

Det er tydelig i høringsnotatet at Mattilsynet i sitt arbeid med utredningen har vurdert ulike alternative utforminger av noen av forskriftskravene før de har landet på sin anbefaling, herunder utforming av journal- og rapporteringsplikter og kriterier for å komme under definisjonen «avløpsslambasert gjødsel» samt kriterier for bruk. Leseren av høringsnotatet ville imidlertid fått en bedre oversikt over alternativene som er vurdert dersom disse ble gjengitt på en mer strukturert måte i høringsnotatet. Særlig gjelder dette utformingen av de ulike rapporterings- og journalkravene. Beslutningsgrunnlaget hadde blitt styrket dersom høringsnotatet diskuterte ulike måter å oppfylle slamdirektivets krav om sporing, herunder muligheter for samkjøring og digitalisering av journalplikter og rapportering til hhv. kommunen og Mattilsynet. Det påpekes at deler av journalplikten hos brukerne kan oppfylles av opplysninger i gjødselplanen, men det diskuteres ikke videre om det kan gjøres tilpasninger eller supplerende tiltak for å utløse synergieffekter hos brukerne mellom den nye journalplikten etter gjødselverforskriften §25 og krav til gjødselplan etter forskrift om gjødslingsplanlegging.

Det er positivt at Mattilsynet er tydelig på hvor de vurderer at Norge har nasjonalt handlingsrom og hvor slamdirektivet ikke gir mulighet for tilpasninger.

4.1.3 *Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?*

Forslaget reiser ingen slike prinsipielle spørsmål som følger av utredningsinstruksens definisjon av begrepet.

4.1.4 *Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de og hvem blir berørt?*

Det fremgår at de foreslåtte endringene vil påvirke både eksisterende og potensielle produsenter, omsettere og brukere av gjødselprodukter basert på avløps slam, i tillegg til kommunene og Mattilsynet selv. Regelrådet savner imidlertid en beskrivelse av antall aktører innenfor de ulike gruppene, f.eks. i form av statistikk.

Regelrådet savner en diskusjon av hvorvidt forslaget kan ha konkurransevridende effekter. Vil ulike aktører påvirkes ulikt av de valgene Mattilsynet tar, f.eks. når det gjelder kravene til hvilke produkter som omfattes av definisjonen avløps slambasert gjødsel?

Det er bra Mattilsynet opplyser om størrelsen på gebyr for søknad om godkjenning for bruk av varebetegnelsen «avløps slambasert gjødsel». Regelrådet mener imidlertid at Mattilsynet også burde forsøkt å kvantifisere eller oppgi størrelsesordener for flere av virkningene for de ulike aktørene, f.eks. også forventet tidsbruk knyttet til godkjenningsprosess og til ulike alternativer til krav til rapportering og journalplikt. For øvrig har Regelrådet forståelse for at det kan være krevende å anslå omfanget av deler av virkningene, gitt at forslaget i hovedsak er innrettet mot å tilrettelegge for innovasjon og et framtidig marked. Likevel kunne det vært gjort forsøk på å gi anslag for markedets potensielle, herunder usikkerheten knyttet til dette.

4.1.5 *Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?*

Mattilsynet har vurdert ulike alternative utforminger av noen av forskriftskravene, men begrunnelsen for deres anbefalinger hadde blitt mer oversiktlig for leseren dersom de vurderte alternativene hadde vært beskrevet på en mer strukturert måte. For øvrig har Mattilsynet generelt en god diskusjon av sine valg av anbefalinger. De omtaler avveining mellom positive og negative konsekvenser i sin begrunnelse knyttet til flere av forskriftsparagrafene, herunder valg av å stille krav til at gjødselen som omfattes må ha fast form og krav til mengde tørrstoff per dekar og år.

4.1.6 *Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?*

Mattilsynet har ikke diskutert eksplisitt om det er viktige forutsetninger som må innfris for at tiltaket skal gjennomføres på en vellykket måte. De nevner imidlertid at de på bakgrunn av dialog med bransjen legger til grunn at det ikke er behov for noen omstillingsperiode etter at forskriften er fastsatt. Regelrådet mener imidlertid at Mattilsynet med fordel kunne inkludert en vurdering av om det er behov for supplerende tiltak for å oppnå en vellykket gjennomføring av tiltaket.

4.2 Er utredningens omfang og grundighet tilpasset tiltakets virkninger jf. utredningsinstruksen 2-2?

Utredningsinstruksens punkt 2-2 sier at: «Utredningen skal være så omfattende og grundig som nødvendig. Denne vurderingen baseres på om tiltaket reiser viktige prinsipielle spørsmål, hvor vesentlige tiltakets virkninger forventes å bli og den tiden som står til rådighet.»

Aktuelle analysenivåer er minimumskravene (seks spørsmål), forenklet analyse og full samfunnsøkonomisk analyse. Regelrådet vurderer at rett analysenivå for dette forslaget er en besvarelse av minimumsspørsmålene ettersom det er relativt få aktører som påvirkes av forslaget.

Regelrådet finner at Mattilsynet svarer tilfredsstillende på flere av minimumsspørsmålene, men at særlig redegjørelsen for positive og negative virkninger av forslaget burde vært besvart mer utfyllende.

4.3 Er tidlig involvering gjennomført dersom hensiktsmessig, jf. utredningsinstruksen 3-1?

Regelrådet vil gjerne rose Mattilsynet for å aktivt vurdere og imøtekomme innspill fra næringsaktører og at de tidlig i prosessen med regelverksutviklingen har hatt dialog og møte med bransjen.

4.4 Er høringsforslaget forelagt for Regelrådet, jf. utredningsinstruksen 4-3?

Regelrådet har ikke fått høringsforslaget tilsendt. Etter utredningsinstruksen pkt. 4-3 skal Regelrådet informeres når forslag til lover og forskrifter som er særlig relevante for næringslivet legges ut på høring.

5. Særskilt vurdering om hensynet til små virksomheter

Høringsnotatet opplyser ikke om strukturen i de berørte næringer. Det er i forslaget ikke differensiert mellom konsekvensene for store og små leverandører eller diskutert om det bør tas særskilte hensyn til små virksomheter.

6. Er det nye eller endrede regelverket utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Forslaget til Mattilsynet innebærer at regelverket tilpasses for å tilrettelegge for en næring i utvikling og å åpne opp for omsetning av en type gjødselprodukt det i dag er begrensede markedsmuligheter for. Likevel er det viktig at også regelverk som i hovedsak vil påvirke et framtidig marked utformes slik at det ikke medfører unødvendige kostnader og byrder, samt at regelverket er robust for endringer i bl.a. teknologi og produksjonsmåter.

Regelrådet finner det positivt at Mattilsynet aktivt har søkt å finne en enkel måte å oppfylle slamdirektivets krav om sporing av avløpslam, herunder å unnta avløpslambasert gjødsel fra meldeplikt til kommunen og valg av å oppfylle deler av slamdirektivets krav med en journalplikt snarere enn krav til innrapportering. Dette må forventes å redusere kostnadene for brukerne av gjødselen. Det er imidlertid vanskelig å ut fra høringsnotatet vurdere om rapporteringspliktene til produsenter og omsettere til hhv. kommunen og Mattilsynet er utformet så smidig som mulig, jf. også omtale i 4.1.2. Regelrådet oppfordrer Mattilsynet til å se på muligheter for effektiviseringsgevinster ved å tilrettelegge for samkjørte og digitale løsninger for å oppfylle nye og eksisterende plikter til journalføring og rapportering.

Videre virker det fremtidsrettet å søke å formulere varebetegnelsen og kriteriene for bruk av denne slik at den er mest mulig nøytral fra enkeltprodukter og –produksjonsprosesser.

7. Andre kommentarer

Regelrådet ser det som positivt at Mattilsynet etter innspill fra bransjen har utsatt beslutningen om enkelte endringsforslag fordi de har behov for å grundigere analyser av konsekvenser.

8. Samlet vurdering

Regelrådets vurdering er at utredningen har svakheter jf. kravene i utredningsinstruksen punkt 2.1 og 2.2.

Regelrådet vil rose Mattilsynet for å fremme forslag om tilpasninger av regelverket for å tilrettelegge for innovasjon og et nytt marked. Regelrådet finner det positivt at Mattilsynet tidlig har innhentet innspill fra berørt næring.

Mattilsynet har generelt en god diskusjon av flere av sine valg av utforminger av forskriftskravene. Regelrådet vil påpeke at beslutningsgrunnlaget i høringsnotatet ville blitt forbedret dersom det hadde inneholdt:

- En fylldigere beskrivelse av dagens marked, gjerne supplert med statistikk over produsenter, omsettere og brukere, samt forventet utvikling av markedet for avløpsslambasert gjødsel med og uten nye tiltak.
- En mer strukturert oppstilling av alternativene som er vurdert, herunder særlig alternative utforminger av de ulike rapporterings- og journalkravene og muligheter for effektiviseringsgevinster ved å tilrettelegge for samkjørte og digitale løsninger.
- Opplysninger om hvorvidt tiltaket kan gi konkurransevidninger som følge av at ulike aktører påvirkes ulikt av valgene Mattilsynet tar.
- Grundigere beskrivelse og kvantifisering, der det er mulig, av konsekvensene av tiltaket for de ulike type aktører, f.eks. forventet tidsbruk knyttet til godkjenningsprosess og til krav til rapportering og journalplikt.

Med hilsen

Sandra Riise
leder
Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.