

Regelrådets uttalelse

Om: Forslag til endring av forskrift om internkontroll for å oppfylle akvakulturlovgivningen

Ansvarlig: Mattilsynet og Fiskeridirektoratet, på vegne av Nærings- og fiskeridepartementet



Regelrådets konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Mattilsynet
Seksjon fiskehelse og fiskevelferd

Deres ref.:
2019/20308

Vår ref.:
19/00047

Dato:
04.04.2019

Vår saksbehandler:
Cathrine Brenden Rønning

Uttalelse fra Regelrådet

Om: Forslag til endring av forskrift om internkontroll for å oppfylle akvakulturlovgivningen

Konklusjon: Utredningen har svakheter

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Mattilsynet og Fiskeridirektoratet har på vegne av Nærings- og fiskeridepartementet sendt forslag til endring av forskrift om internkontroll for å oppfylle akvakulturlovgivningen på høring. Regelrådet har kommet fram til at utredningen har svakheter på enkelte punkter, jf. utredningsinstruksen punkt 2-1 og 2-2.

Virkningene for næringslivet er godt beskrevet og det er gitt noen anslag på kostnadene forslagene kan medføre. Regelrådet vil gi ros for god bruk av eksempler når det gjelder kostnader ved sykdomssmitte og rømming i akvakulturanlegg, samt hvordan virksomhetene kan oppfylle kravene til skriftlig dokumentasjon.

Regelrådet savner en god beskrivelse av de berørte virksomhetene i akvakulturnæringen og tjenesteleverandørene. Beslutningsgrunnlaget bør ha en beskrivelse av bransjen som inneholder tallfesting av antall foretak og fordelingen mellom store og små virksomheter. Vi kan ikke se at eventuelle konkurransevirkninger er vurdert. Sentrale forutsetninger for å lykkes med tiltaket er heller ikke utredet i tilstrekkelig grad.

Regelrådet finner det positivt at man bruker erfaringer fra revisjoner og forvaltning av gjeldende forskrift, og foreslår presiseringer av gjeldende bestemmelser for at det skal bli lettere å forstå hvordan kravene skal etterleves.

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 og Fiskeridirektoratet har på vegne av Nærings- og fiskeridepartementet sendt forslag til endring av forskrift om internkontroll for å oppfylle akvakulturlovgivningen på høring. Forskriftsforslaget innebærer for det første at virksomheter som leverer tjenester til akvakulturanlegg heretter skal omfattes av krav om internkontroll for å sikre etterlevelsen av krav som er gitt i medhold av matloven eller dyrevelferdsloven. Per i dag er det kun krav om internkontroll for å sikre etterlevelsen av krav gitt i medhold av akvakulturloven for tjenesteleverandørene.

For det andre stilles det noe strengere krav til skriftlig dokumentasjon ved at hele § 5 tredje ledd blir omfattet av kravet om skriftlig dokumentasjon.

Øvrige endringer som foreslås, er presiseringer av gjeldende bestemmelser. De viktigste presiseringene er:

- Styrings- og forbedringsarbeidet fremheves i formålsbestemmelsen.
- Ledelsens ansvar for internkontroll tydeliggjøres.
- I virksomheter med flere driftsenheter skal det fremgå hvordan internkontrollen er gjennomført i hver driftsenhet.
- Det skal sørges for at arbeidstakerne medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes.
- Delmål for internkontrollarbeidet skal være konkrete og evaluerbare.
- Rutiner for å forebygge avvik fra krav fastsatt i regelverket fremheves.

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.

Forslaget til endring av forskrift om internkontroll for å oppfylle akvakulturlovgivningen vil antageligvis ha mindre konsekvenser for enkeltaktører innen akvakulturnæringen og tjenesteleverandørene. Det innebærer likevel økte byrder for de enkelte aktørene ved utvidelse av virkeområdet for internkontroll og noe strengere krav til skriftlig dokumentasjon. Regelrådet er spesielt opptatt av at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder. Videre er rådet også opptatt av endringer som bidrar til klargjøring av eksisterende regelverk. På denne bakgrunn har Regelrådet prioritert å vurdere kvaliteten på denne utredningen.

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. Regelrådet har også sett hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

3.1. Kostnadsvirkninger og nyttevirkninger for næringslivet

Etter Regelrådets vurdering gir høringsnotatet en god kvalitativ beskrivelse av virkningene forskriftsendringene har for de berørte. Både kostnadsvirkninger og nyttevirkninger for de berørte virksomhetene er beskrevet for hver av de tre gruppene med endringer. Virkningene for næringslivet er til en viss grad tallfestet med grove anslag, noe som fører til at beslutningsgrunnlaget blir styrket.

Regelrådet er imidlertid av den oppfatning at høringsnotatet mangler en nærmere beskrivelse av næringen og de som blir berørt av endringene, spesielt når det gjelder leverandører av tjenester til akvakulturnæringen. Beslutningsgrunnlaget bør ha en beskrivelse av bransjen som inneholder tallfesting av antall foretak, om det er store eller små foretak, geografiske forhold og lignende.

Når det gjelder de administrative kostnadene knyttet til at virksomhetene må utarbeide noe mer skriftlig dokumentasjon, er anslaget i høringsnotatet at det vil føre til merarbeid tilsvarende 0,5 – 1 dagsverk per år. Forslag om utvidet krav til skriftlig dokumentasjon innebærer at den enkelte virksomheten må produsere skriftlig dokumentasjon knyttet til tre nye punkter i forhold til dagens krav i forskriften. Etter Regelrådets vurdering er anslaget for tidsbruk for denne dokumentasjonen lavt utfra eksemplene på skriftlig dokumentasjon som er gitt. På den annen side ser vi det som positivt at høringsnotatet kommer med eksempler på hvordan virksomhetene kan oppfylle kravet om skriftlig dokumentasjon på de forskjellige punktene. Det er også positivt at høringsforslaget inneholder eksempler på hvor store kostnader sykdom og rømming kan medføre i bransjen.

I tillegg vil økte administrative plikter til internkontroll og skriftlig dokumentasjon ramme små foretak relativt sett sterkere enn større konkurrenter. Høringsnotatet hadde blitt vesentlig styrket dersom man hadde forsøkt å tallfeste strukturen i næringen og vise hvor mange nyetablerte og små foretak som blir påvirket, og om disse foretakene påvirkes på en annen måte enn større foretak slik at det endrer deres konkurranseevne.

3.2. Konkurransenvirkninger for næringslivet

Etter det Regelrådet kan se er ikke konkurransevirkninger for næringslivet vurdert. Etter vår vurdering burde høringsnotatet gitt svar på om endringene vil påvirke konkurranseforholdene, direkte eller indirekte, og i tilfelle hvordan. Etter Regelrådets vurdering burde man også vurdert om endringene fører til at norske aktører kommer dårligere ut enn eventuelle utenlandske aktører.

Regelrådet mener på denne bakgrunn at utredningen av konkurransevirkningene for næringslivet har svakheter.

3.3. Forenkling for næringslivet

Etter Regelrådets vurdering inneholder forslaget ikke konkrete forenklingstiltak. Samlet sett innebærer forslagene en netto økning i direkte byrder for næringslivet på kort sikt. På den annen side kan gode systemer for internkontroll føre til at akvakulturregelverket kan forenkles med mindre detaljerte krav og mer funksjonskrav. Økt krav til internkontroll fører til at virksomhetene blir pålagt å gjennomføre systematisk forbedringskontroll. I høringsnotatet fremhever direktoratene det slik: «Tjenesteprodusentene vil selv bli ansvarlig for å finne gode forbyggende tiltak, avhengig av hvor stor risiko for smittespredning og negativ påvirkning på dyrevelferd deres aktivitet innebærer. På den måten kan forslaget redusere behovet for detaljerte krav i andre forskrifter.»

Regelrådet finner det videre positivt at forslaget inneholder presiseringer i forskriften sammenlignet med dagens forskrift. Klart språk og lett tilgjengelige regler er etter Regelrådets vurdering viktig for brukerne av regelverket og en forutsetning for en vellykket gjennomføring av forskriften.

3.4. Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

Regelrådet kan ikke se at hensynet til små virksomheter er særskilt vurdert. Som nevnt under punkt 3.1. har høringsnotatet mangler når det gjelder beskrivelse av hvordan næringen ser ut og forholdet mellom store og små aktører i bransjen. Økte administrative plikter vil normalt påvirke små virksomheter relativt sterkere enn større virksomheter. Små virksomheter har ofte ikke de samme stordriftsfordeler og kan ha større utfordringer med tilgang til ressurser og kompetanse.

Høringsnotatet kunne med fordel gitt en grundigere beskrivelse av aktørene i næringen og vurdert hensynet til små bedrifter.

På den annen side finner Regelrådet det positivt at det er foreslått presiseringer i reglene for å sikre at det blir lettere å forstå hva forskriftens krav innebærer. Dette kan være en større fordel for små virksomheter.

3.5. Alternative tiltak

Etter Regelrådets vurdering er alternative tiltak bare i liten grad beskrevet i høringsnotatet. Alternativene som er vurdert er hvorvidt produsenter som leverer varer til akvakulturnæringen, i tillegg til leverandører av tjenester, skal være omfattet av virkeområdet for internkontroll for å sikre etterlevelse av regler som er gitt i matloven og dyrevelferdsloven. Høringsnotatet konkluderer med at mange varer (som arbeidstøy og diverse varer) brukes også i andre sammenhenger enn i akvakulturnæringen, slik at det ville blitt uklart hvilke vareprodusenter som ville blitt omfattet av kravet til internkontroll.

Videre er det til en viss grad vurdert alternativer under forslaget om utvidet krav til skriftlig dokumentasjon.

Regelrådet ser ingen umiddelbare alternativer som burde vært vurdert i tillegg.

3.6. Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Regelrådet finner det positivt at man bruker erfaringer fra revisjoner og forvaltning av gjeldende forskrift, og foreslår presiseringer av gjeldende bestemmelser som bidrar til at forskriften stiller tydeligere krav og er lettere å forstå. Lett tilgjengelig forskriftstekst og klart og presist språk er etter Regelrådets vurdering viktige forutsetninger for at reglene skal få den ønskede virkningen. Utover dette kan Regelrådet ikke se at forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet er vurdert særskilt.

Så vidt vi kan se, er det ikke fastslått innføringstidspunkt eller overgangsordninger.

3.7. Andre kommentarer til utredningen og gjennomføringen av høringen

Vi gjør oppmerksom på at det følger av utredningsinstruksen punkt 4-3 at Regelrådet skal informeres om høringen når forslag til lov og forskrift som er særlig relevant for næringslivet legges ut på høring, jf. utredningsinstruksen punkt 4-3. Vi kan ikke se å ha mottatt informasjon om denne saken, og ber om dere i fremtiden også setter Regelrådet som mottaker av høringer som berører næringslivet.

Når det gjelder oppsett av høringsnotatet nevner vi at notatet har et noe uorganisert oppsett. Notatet kunne med fordel hatt en tydeligere og mer gjenkjennelig struktur som er mer enn en gjennomgang av de forskjellige endringene. Vi viser også til prinsippene om klart språk.¹

¹ <https://www.sprakradet.no/Klarsprak/skrivehjelp/Skriverad/var-klar/>

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

Det fremgår av høringsnotatet at kravene om større virkeområde for internkontroll vil kunne innebære økte kostnader for berørte virksomheter. På den annen side kan kravene bidra til å sikre etterlevelse av regelverket, og dermed bidra til redusert risiko for smittespredning og negativ påvirkning på dyrevelferden. Det er imidlertid usikkert i hvilken grad forslaget fører til redusert antall tilfeller av smittespredning. Kostnadene ved et sykdomsutbrudd er likevel såpass store, at kun en liten reduksjon av sykdomssmitte vil kunne føre til store innsparinger. Regelrådets vurdering er at forslaget om større virkeområde for internkontroll har gode utsikter til å oppnå målene om redusert smittespredning til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Når det gjelder økt krav om skriftlig dokumentasjon hevder de to direktoratene at det vil bidra til å sikre etterlevelsen av forskriften, og at det vil bidra til at revisjoner kan gjennomføres mer effektivt. Regelrådet vurderer det imidlertid som noe usikkert om anslaget for administrativt merarbeid som følge av økt dokumentasjonskrav er tilstrekkelig. Etter vår vurdering er oppnåelse av målene til en relativt sett lav kostnad for næringslivet noe mer usikkert når det gjelder dette forslaget.

Regelrådet er enig i at forslag til presiseringer i forskriften er positivt og at dette vil bidra til at det blir lettere for bransjen å forstå hvordan kravene skal etterleves. Når forskriften blir lettere å forstå, er det god grunn til å tro at næringsaktørene har bedre forutsetninger for å etablere gode internkontrollsystemer uten at det fører til økte direkte kostnader.