

Regelrådets uttalelse

Om: Høring – forslag til lov om forbud mot hold av pelsdyr

Ansvarlig: Landbruks- og matdepartementet



Regelrådets konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Landbruks- og matdepartementet

Deres ref.:
18/1305

Vår ref.:
18/00256

Dato:
21.12.2018

Vår saksbehandler:
Marte Grønvold

Uttalelse fra Regelrådet

Om: Forslag til lov om forbud mot hold av pelsdyr og forslag til ordning for økonomisk kompensasjon til pelsdyroppdrettere

Konklusjon: Utredningen har svakheter

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

I NOU 2014: 15 *Norsk pelsdyrhold – bærekraftig utvikling eller styrt avvikling? — Gjennomgang av pelsdyrnæringen* ble alternativene avvikling eller bærekraftig utvikling av pelsdyrnæringen vurdert. Formålet med utvalgsarbeidet var å bidra til forutsigbarhet med hensyn til pelsdyrnæringens fremtid i Norge. I november 2016 gikk regjeringen inn for å videreføre pelsdyrnæringen med flere innstramminger i regelverket. I regjeringsplattformen av 14. januar 2018, «*Jeløya-plattformen*», gikk regjeringen inn for å foreslå et forbud mot pelsdyrhold, og dermed en styrt avvikling av næringen. Høringsnotatets oppgave er å utrede hvordan formålet med forslaget, å legge til rette for avvikling av næringen, skal gjennomføres, samt å belyse virkningene av forslaget.

Pelsdyrnæringen er en liten næring i Norge, med om lag 180 farmer i 2018. Det er imidlertid sjeldent man ser en styrt avvikling av en hel næring. Forslaget medfører således store konsekvenser for næringen. Departementet har belyst de lovmessige problemstillingene og det er utført en samfunnsøkonomisk analyse av virkningene. Regelrådet mener likevel at utredningen har svakheter på enkelte områder. Regelrådet stiller spørsmål ved om forutsetningene som er lagt til grunn for den samfunnsøkonomiske analysen, og analysen av tapet for næringen, er relevante og realistiske i dagens situasjon. Dette gjelder særlig forutsetningene om alternative sysselsettings- og inntektsmuligheter for de som i dag er sysselsatt i pelsdyrnæringen. Utredningen av konsekvenser for dagens pelsdyroppdrettere har svakheter, og fordelingsvirkningene burde vært utredet ytterligere. En utredning av alternative utforminger av kompensasjonsordningen ville styrket beslutningsgrunnlaget.

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

Landbruks- og matdepartementet foreslår at det lovfestes et forbud mot å holde eller drive oppdrett av dyr utelukkende eller primært for at dyrene eller deres avkom skal avlives med sikte på salg eller annen utnyttelse av pelsen. Lovforbudet foreslås å tre i kraft straks, men med en avviklingsperiode frem til 1. februar 2025 for produsenter som drev oppdrett av pelsdyr ved lovens ikrafttredelse.

Departementet foreslår at loven gir hjemmel til å fastsette forskrifter om kompensasjon for tap av retten til å holde pelsdyr, herunder bestemmelser om søknad og utmåling.

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.

Pelsdyrnæringen er en liten næring i Norge med i om lag 180 farmer¹. I tillegg rammer forslaget fôrlag som spesialiserer seg på å levere varer til næringen. Selv om omfanget berører få virksomheter er det sjeldent man ser en styrt avvikling av en hel næring. Forslaget medfører således store konsekvenser for næringen. På denne bakgrunn finner Regelrådet det viktig og riktig å se på kvaliteten på utredningen av virkninger for næringen.

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 pkt. 2-1 Minimumskravene til utredning og pkt. 2-2 Omfang og grundighet. Regelrådet har også sett hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen pkt. 3-1.

3.1. Kostnadsvirkninger og nyttevirkninger for næringslivet

Kostnads- og nyttevirkninger for næringen ved en avvikling er vurdert. Vurderingene er basert på St. Meld. 8 (2016-2017), som igjen er basert på en rapport fra mars 2016 utarbeidet av konsultentselskapet Menon. Departementet skisserer tapene for pelsdyroppdrettere ved avvikling om henholdsvis tre og ti år. Tapene ved avvikling over tre år anslås til om lag 184 millioner kroner. Et forbud som trer i kraft om ti år vil for gjennomsnittsprodusenten ikke medføre tap ifølge Menons analyse. For de som nylig har gjort større investeringer kan imidlertid tapene være betydelige.

Departementet peker på at det er betydelig usikkerheter knyttet til hvilke tap som vil oppstå. Departementet peker på at eiers arbeidskraft i Menons analyse verdsettes vesentlig høyere enn gjennomsnittlig inntekt per årsverk i norsk landbruk og at det knytter seg usikkerhet til forutsetningen om at gjennomsnittsprodusenten vil måtte foreta nyinvesteringer om ti år fordi eksisterende anlegg da vil være nedslitt. Departementet skriver at tapene trolig vil bli noe høyere enn Menon har beregnet.

¹ Tallet er basert på søknader om produksjons- og avløsertilskudd for 2018. Regelrådet utelukker ikke at det kan finnes oppdrettere som ikke søker om tilskudd.

I rapporten fra Menon er det også utført en samfunnsøkonomisk analyse. I rapporten konkluderer Menon, basert kun på prissatte virkninger, med at et forbud mot pelsdyrhold vil innebære et samfunnsøkonomisk tap på 227 millioner kroner hvis det innføres om ti år og et samfunnsøkonomisk tap på 465 millioner kroner hvis det innføres om tre år. Det pekes på at det knyttes betydelig usikkerhet til flere av forutsetninger for den samfunnsøkonomiske analysen, og Menon har derfor utført usikkerhetsanalyser. Basert på disse vil den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av en avvikling av pelsdyrnæringen ligge et sted mellom et tap på 1 014 millioner og en gevinst på 920 millioner kroner ved avvikling over tre år, og mellom et tap på 559 millioner og en gevinst på 611 millioner kroner ved en avvikling over ti år.

Regelrådet stiller spørsmål ved om forutsetningene i Menons beregninger er relevante og realistiske i dagens situasjon når det gjelder fremtidig sysselsetting og lønn, og når det gjelder kapitalens gjenværende levetid og verdi. Departementet har delvis pekt på dette problemet selv, men her burde det vært gjort en grundigere vurdering. Utredningen fra Menon bruker en artikkel av Salvanes, Møen og Huttunen (2009) «*Bedriftsnedlegging, omstillingsevne og regional mobilitet i norsk økonomi*» for å finne et anslag på andelen som blir arbeidsledige ved omstillinger av denne typen². I artikkelen finner Salvanes m.fl. et estimat for den langsiktige sysselsettingseffekten av bedriftsnedleggelse for arbeidere (menn og kvinner) mellom 20 og 50 år som jobbet i en bedrift som ble lagt ned mellom 1991 og 2000. Mange av karakteristikkene ved de som driver med pelsdyr i dag: Høy gjennomsnittsalder (i overkant av femti år ifølge Menons rapport), relativt lavt utdanningsnivå, mannsdominert og i stor grad lokalisert til distriktene (med tynnere arbeidsmarked) gjør at det kan stilles spørsmål om overførbarheten av tallene i Salvanes til en nedleggelse av dagens pelsdyrnæring. Videre oppgis det i Salvanes-artikkelen at «*omkring halvparten av de oppsagte arbeiderne får seg ny jobb innen samme relativt smalt definerte næring*». Forslagets karakter fører helt åpenbart til at pelsdyroppdretterne ikke har mulighet til å finne jobb innen samme næring. I tillegg er overførbarheten til en næring som primært består av selvstendig næringsdrivende tvilsom. Ved en avvikling vil den opparbeidede kompetansen til oppdretterne trolig være lite eller ingenting verdt i arbeidsmarkedet. De to sistnevnte faktorene, at oppdretternes opparbeidede kompetanse er lite verdt i alternativ anvendelse og at de primært er selvstendig næringsdrivende, gjør at også forutsetningene for alternativ lønn virker lite realistiske.

Mange pelsdyroppdrettere driver med pelsdyr i kombinasjon med annen jordbruksvirksomhet. Det kunne vært drøftet hvilke muligheter eller vanskeligheter dette kan medføre, for eksempel mulighetene for omlegging til annen drift. Hvor mange pelsdyroppdrettere som har arbeid helt utenom landbruksvirksomhet hadde også vært relevant informasjon med tanke på en vurdering av muligheten for omstilling.

Regelrådet ser ikke at fordelingseffekter er utredet i høringsnotatet. Fordelingseffektene av tiltaket er trolig betydelige, og dette burde vært utredet. For de som har investert stort de senere årene, kan et forbud medføre store tap. Det burde vært utredet om kompensasjonsordningen er omfattende nok til å sikre at disse ikke havner i varige økonomiske vanskeligheter som følge av forbudet. På den annen side kan pelsdyroppdrettere som allerede vurderte eller planla å legge ned driften få en fordel, siden de etter forbudet kan få kompensasjon.

På bakgrunn av dette mener vi at utredningen av virkninger for næringslivet har svakheter.

3.2. Konkurranssevirkninger for næringslivet

Etter det Regelrådet kan se, er ikke konkurransevirkninger drøftet. Siden forslaget gjelder en avvikling vurderer vi at dette heller ikke er særlig relevant.

² Anslagene benyttes i den samfunnsøkonomiske analysen. I analysen av tapet for oppdretterne er det lagt til grunn at oppdretterne har mulighet til å realisere sin arbeidskraft i alternativ sysselsetting.

3.3. Forenkling for næringslivet

Etter det Regelrådet kan se, inneholder ikke forslaget forenklinger for næringslivet.

3.4. Digitalisering

Kompensasjonsordningen vil kreve at oppdretterne sender inn en søknad. Departementet skriver at ordningen bør være enkel å administrere, men etter det Regelrådet ser, utdypes det ikke noe videre hvordan søknadsprosessen skal foregå. I det videre arbeidet med kompensasjonsordningen bør departementet legge opp til at søknadsprosessen gjør bruk av digitale løsninger og at det offentlige gjenbruker allerede innsamlet data der dette er mulig, for å redusere byrden for søkerne.

3.5. Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

Regelrådet kan ikke se at hensynet til små virksomheter er særlig vurdert. I pelsdyrnæringen er de aller fleste aktører små i normal næringslivsforstand. Gjennomsnittsstørrelsen for mink- og revefarmer er oppgitt i høringsnotatet, men Departementet skriver ikke noe mer om størrelsesfordelingen. Regelrådet ser fra søknader om produksjons- og avløsertilskudd at det er en betydelig spredning i størrelse på pelsdyrfarmene. Departementet kunne vurdert hvordan små og store farmer påvirkes ulikt av forbudet.

3.6. Alternative tiltak

Alternativer til forbud og avvikling er utredet i NOU 2014: 15 og vi legger til grunn at det ikke skal utredes alternativer til hovedforslaget om et forbud i dette høringsnotatet.

Det er ikke drøftet alternative utforminger av kompensasjonsordningen eller lengde på avviklingsperioden. Regelrådet mener at departementet burde utredet alternative utforminger av avviklingstiden og kompensasjonsordningen. For eksempel kunne det vært utredet utforminger som bedre kunne kompensere for de potensielt store fordelingseffektene forslaget medfører. Vi ser at andre land har hatt differensierte avviklingsperioder for pelsdyrbønder avhengig av om næringen er tilleggs- eller hovederhverv.

3.7. Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Forutsetninger for en vellykket gjennomføring er utredet ved at det foreslås en overgangsordning og en kompensasjonsordning.

3.8. Andre kommentarer til utredningen og gjennomføringen av høringen

Regelrådet registrerer at høringsfristen er satt til ti uker, inkludert jul og nyttår. Fristen er ikke i strid med de absolutte kravene i utredningsinstruksen, men Regelrådet mener forslaget er så omfattende at en lengre høringsperiode hadde vært fornuftig av hensyn til de berørte. Det vil også bidra til gode og velfunderte høringsinnspill.

Regelrådets registrerer at det foreligger en analyse på næringens tap utarbeidet av konsultentselskapet Oslo Economics, på bestilling fra Norsk Pelsdyravlslag. Denne analysen presenterer helt andre beløper enn analysen fra Menon. Vi bemerker at de to analysene har forskjellige forutsetninger, det gjelder valg av verdier, men også hva som er inkludert i beregningene. Disse to analysene kan ikke uten videre sammenlignes. Noen av forskjellene dreier seg om spørsmål om hva kompensasjonsordningen bør omfatte, noe som etter Regelrådets mening ligger utenfor hva en slik analyse kan svare på.

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

Det er usikkert om forslaget er utformet til en relativt lav kostnad for næringslivet fordi alternative kompensasjonsordninger og overgangstider er mangelfullt utredet.