

Regelrådets uttalelse

Om: **Ny gjødselvereforskrift**

Ansvarlig: **Mattilsynet**



Regelrådets konklusjon: **Forslaget er tilstrekkelig utredet**

Mattilsynet

Deres ref.:

Vår ref.:

Vår saksbehandler:

Dato:

24/00090

Jørgen Falkheim

23.05.2024

Uttalelse

Om: **Ny gjødselvereforskrift**

Konklusjon: **Forslaget er tilstrekkelig utredet**

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Regelrådet har vurdert Mattilsynets utredning av forslag til endringer i gjødselvereforskriften. Forslaget er en del av et større prosjekt med endringer i gjødselregelverket ledet av Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Klima- og miljødepartementet, der også Landbruksdirektoratet og Miljødirektoratet har deltatt i samarbeidet.

Regelrådet mener utredningen svarer ut de seks spørsmålene i utredningsinstruksens punkt 2-1. Forslagene berører mange aktører i flere bransjer, men færre virksomheter berøres av de mer inngripende tiltakene. Det er gjort grundige konsekvensvurderinger av de mer inngripende tiltakene, og flere tiltak er vurdert for å nå målsetningene med forslaget. Vurderingene av valg av tiltak fremstår grundige, og flere overgangsordninger er foreslått for å sikre en lettere overgang for næringslivet til det nye regelverket. Utredningen inneholder informasjon om berørt næringsliv, men kunne vært styrket ytterligere med en bredere gjennomgang av de berørte.

Regelrådet er også positive til at berørt næringsliv har vært involvert i utviklingen av det nye regelverket, og at flere av næringslivets forslag blir vurdert i utredningene av den nye forskriften. Forslaget innebærer ekstra kostnader for de berørte, men også forenklinger av regelverket og skjerming av de minste aktørene fra de mest inngripende tiltakene. Regelrådet mener det er bra at det er foreslått tiltak som kan være med å begrense byrdene for berørt næringsliv.

Samlet sett vurderer Regelrådet at utredningen oppfyller utredningsinstruksens krav til omfang og grundighet (punkt 2-2), og at forslaget er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

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

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Sandra Riise
leder av Regelrådet

1 Om forslaget som er sendt på høring

Mattilsynet har sendt på høring forslag til ny gjødselvareforskrift. Forskriften gjelder regler for produksjon, import og omsetning av gjødselvarer av organiske opphav og visse uorganiske gjødselvarer. Utarbeidelsen av forslaget har vært en del av et større prosjekt med endringer i gjødselregelverket gitt av Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Klima- og miljødepartementet, der også Landbruksdirektoratet og Miljødirektoratet har deltatt i samarbeidet.

Formålet med høringen er blant annet å tilpasse gjødselvareforskriften til de endringene som har vært i markedet, med økt interesse for bruk av avfall og biprodukter inn i produksjonen. Gjennom endringene søkes å fremme planters, dyrs og menneskers helse, fremme kvalitet og ivareta miljøhensyn ved produksjon, omsetning og import av produkter omfattet av forskriften.

Blant hovedforslagene i høringen er et tydeligere krav til hygienisering av fiskeslam og husdyrgjødsel fra større slakterier. Mattilsynet foreslår også tydeligere regler for å vurdere nye råvarer og for en mer proaktiv oppfølging av hvilke råvarer og tilsetninger som tas inn i produksjon av gjødselvarer.

2 Regelrådets mandat og prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1. Rådet gir rådgivende skriftlige uttalelser ved høring.

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 vi gir uttalelser til.

2.1 Hvorfor Regelrådet har valgt å uttale seg om saken

Interessen for å bruke ulike typer avfall og biprodukter i gjødselvarer er økende. Mange næringer og virksomheter produserer i dag avfall som er aktuelle for bruk i gjødselproduksjon og biogassanlegg. Godt utredede rammebetingelser er en sentral faktor for at vi skal kunne oppnå god utnyttelse av avfall- og biproduktressurser uten at næringen skal pålegges unødvendige eller uforholdsmessige byrder. Regelrådet har derfor prioritert å vurdere forslaget til ny forskrift om gjødselvarer.

3 Regelrådets vurdering av utredningen

Ifølge Regelrådets vedtekter § 2 første ledd skal Regelrådet ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Regelrådets uttalelser tar særlig utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksens punkt 2-1 Minimumskravene til utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet.

3.1 Beskrivelse av problemet og målet med forslaget

Problemstillingene en søker å løse er godt beskrevet i utredningen. Nullalternativet og utviklingen i markedet er beskrevet og det begrunnes hvorfor dagens regelverk er modent for fornyelse. Målsetningene baserer seg på mål om et sirkulært, bærekraftig samfunn. De generelle målsetningene med forslagene er beskrevet, men få mål er tallfestet. Regelrådet mener mangelen på tallfestede mål er forståelig da målsetningene her naturlig kan være vanskelig å kvantifisere.

3.2 Utredning av alternative tiltak

Flere hovedalternativer og underalternativer til de valgte tiltakene er vurdert i utredningen. Regelrådet mener det er positivt at vurderingen av alternative tiltak er særlig grundig for de mer inngripende forslagene. De forskjellige terskelverdiene og kravene er blant annet basert på fagrapporter og informasjon fra fagmiljøene knyttet til de berørte næringene. Det kommer også frem i utredningen at berørt næringsliv har vært involvert i prosessen med utredningen av ny regulering. Flere av forslagene fra næringen er vurdert i utredningen. Regelrådet mener det er positivt at Mattilsynet har involvert berørt næringsliv tidlig i utviklingen av nytt regelverk. Det er også positivt at det er sett til andre europeiske land i utformingen av noen av forslagene.

3.3 Beskrivelse av berørt næringsliv

Utredningen inneholder en gjennomgang av hvilke næringer og aktører som vil bli påvirket av endringene i den nye forskriften. Gjennom vurderingen av forslagene får også høringsinstansene informasjon om forholdene i de forskjellige næringene, og Regelrådet mener det fremstår som klart hvem som blir berørt av de foreslåtte tiltakene. Likevel mener Regelrådet at utredningen kunne vært ytterligere styrket med en bredere gjennomgang av omfanget på de berørte næringene. Hvor mange store slakterier som vil bli berørt av forslagene, kunne for eksempel gitt leseren en bedre forståelse av omfanget av tiltakene.

3.4 Utredning av virkninger for næringslivet

Beskrivelsen av de negative virkningene av forslagene er grundig og inneholder en detaljert gjennomgang av forventede negative effekter av forslagene. Virkningene er beskrevet både kvalitativt og kvantitativt. Virkningene er også delvis geografisk differensiert, og beskriver hvordan forslagene vil kunne slå ut forskjellig for forskjellige aktører i landet. Regelrådet mener det er gjort et grundig arbeid i utredningen av de forventede kostandene for de mest inngripende forslagene.

Videre inneholder utredningen en god gjennomgang av forventede nytteeffekter av tiltakene. Nytteeffektene er ikke forsøkt tallfestet i like stor grad, men forslagenes natur gjør at dette også er en krevende oppgave. De forventede nytteeffektene er i stor grad basert på fagrapporter som ligger til grunn for forslaget.

3.5 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Utredningen inneholder mange gode vurderinger av forutsetningene for en vellykket gjennomføring. Regelrådet er positive til at det foreslås flere overgangsordninger for å lette på byrdene for de berørte aktørene i overgangen til nytt regelverk. Flere av ordningene er foreslått av bransjene selv, noe som sannsynliggjør at ordningene vil kunne hjelpe de berørte aktørene. Det er

også en styrke ved utredningen av det er lagt vekt på å velge teknologinøytrale løsninger i utviklingen av den nye reguleringen. Teknologinøytralitet kan fremme innovasjon og bidra til å sikre at regelverket vil stå seg over tid.

4 Prinsipper for god regulering av næringslivet

Regelrådet skal følge den faglige utviklingen og praksis på områdene regelforenkling og regulering, og gi informasjon og generell veiledning som fremmer effektiv regulering, jf. vedtektene § 2 fjerde ledd. I dette arbeidet ser Regelrådet blant annet til bestep praksis i Norge og arbeidet med god regulering i andre land. Regelrådet ser også hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

4.1 Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

De fleste virksomheter i Norge er små virksomheter, og disse bidrar i stor grad til den samlede verdiskapningen. Regelrådet jobber for å øke bevisstheten om at tiltak kan påvirke små virksomheter annerledes enn store virksomheter. For eksempel kan administrative oppgaver pålagt gjennom regelverk være mer krevende for små enn for store virksomheter.

Regelrådet registrerer at små gårdsslakterier og mindre slakterianlegg er unntatt fra kravene om hygienisering. Regelrådet mener det er positivt at departementene har vurdert hensynet til små virksomheter. Samtidig ville en grundigere gjennomgang av berørt næringsliv kunne gi en mer detaljert oversikt over effekten av at de mindre aktørene ikke omfattes av kravene til hygienisering. Dette ville være med å styrke utredningen.

4.2 Involvering av berørt næringsliv i regelverksprosessen

God involvering av næringslivet er viktig for at nytt regelverk skal oppnå de ønskede målene uten at næringslivet blir påført unødvendige byrder. Etter Regelrådets syn, virker det som at berørt næringsliv har blitt involvert i prosessen med det nye regelverket. Det kommer frem i utredningen at det ble arrangert en innspillrunde på regelverket i 2010, 2017 og 2020. Videre har det vært gjennomført bransjemøter og fagdager der myndighetene har vært i dialog med berørt næringsliv. Flere av forslagene, både foreslåtte og vurderte, er et resultat av næringens innspill, inkludert flere av overgangsordningene.

4.3 Forenkling for næringslivet

Forskriftsforslaget inneholder enkelte forenklinger sammenlignet med gjeldende regelverk. Eksempler på dette er overgangen fra produktregistrering til virksomhetsregistrering og nye, enklere merkebestemmelser. Regelrådet mener det er positivt at Mattilsynet velger å forenkle regelverket, til tross for at dette vil gi dem selv mindre informasjon om produsentenes produkter.

4.4 Planlagt fremtidig evaluering av regelverket

Det fremkommer ikke av utredningen at det er planlagt en evaluering av det nye regelverket etter en tid. En fremtidig evaluering av regelverket vil kunne kvalitets sikre at regelverket oppnår de målsetningene som er satt. Regelrådet er klar over at det planlegges en større gjennomgang av

gjødselregelverket knyttet til gjødselbrukforskriften senest åtte år etter at den trer i kraft. Om det ikke allerede er planlagt, kan det være hensiktsmessig å samordne gjennomgangen av de to forskriftene.

4.5 Andre kommentarer

Regelrådet ser at arbeidet med utviklingen av det nye gjødselregelverket er et samarbeidsprosjekt mellom flere departementer og direktorater. Vi er klar over at slike prosesser kan være kompliserte og utfordrende. Regelrådet er likevel av den oppfatning av at samarbeidet her har resultert i en grundig utredning av den nye gjødselvereforskriften som oppfyller de kravene som stilles i utredningsinstruksen.

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

Regelrådet vurderer at de fleste av forslagene vil gi begrensede virkninger for de berørte. De mest inngripende forslagene vil ikke påvirke like mange aktører, og kostnadene knyttet til disse forslagene er vurdert til å være i en middels størrelsesorden. Det er gjennomført gode økonomiske analyser som sannsynliggjør dette. Det er vurdert flere alternativer tiltak, og det er gjort en grundig vurdering av valgte tiltak. Regelrådet mener at forslaget er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.