

Landsbygdsdepartementet  
Djur- och livsmedelsenheden  
103 33 Stockholm

Datum  
2011-05-30

Ert dnr  
L2011/179

Vårt dnr  
2011/039

**Angående remiss av betänkandet Folkhälsa – djurhälsa, Ny ansvarsfördelning mellan stat och näring (SOU 2010:106)**

**Inledning**

Näringslivets Regelnämnd NNR har tagit del av de aktuella förslagen som presenteras i betänkandet och önskar lämna följande synpunkter.

Inledningsvis vill NNR uppmärksamma regeringen på att utredningen på ett undermåligt sätt hanterade den samrådsskyldighet som följde av utredningsdirektivet. NNR blev av utredningen kontaktad mycket sent i processen när texter och olika avsnitt redan var klara och låsta. Det viktiga är dock inte samrådet med oss som sådant, utan att det genom valt tillvägagångssätt inte fanns någon reell möjlighet för utredningen att omarbota betänkandet till följd av de frågor och synpunkter vi framförde. Mot bakgrund av att utredningen inte beaktat våra synpunkter finner vi det angeläget att åter lyfta fram flera av de kommentarer som vi den 13 januari 2011 skickade till utredningen. Med tanke på hur samrådet genomfördes och de omfattande synpunkter och frågeställningar som vi lyfte fram finner vi att utredningen i betänkandet återger samrådet med NNR på ett missvisande sätt.

Vi finner att det övergripande uppdraget för utredningen har varit att göra en översyn av lagstiftningen om djursjukdomar och zoonoser. Presenterade förslag ska syfta till att modernisera, förtydliga och förenkla lagstiftningen. Vidare framhåller bl.a. utredningens direktiv att det ska utredas om det är möjligt och lämpligt att ersätta dagens skattefinansierade system med en annan fördelning av kostnaderna mellan privat och offentliga åtagande där direktiven starkt trycker på vikten av att om möjligt stärka de ekonomiska incitamenten för att minska risken av smittsamma sjukdomar sprids. Samtidigt uttrycker direktiven att statens kostnader ska bli mer förutsägbara och vikten av att de ska minska över tid. Direktivet framhåller även betydelsen av att frågan om den administrativa bördan ska beaktas.

Utredningen presenterar i betänkandet en rad olika författningsändringar och ger förslag på ändrade ramanslag med syftet att minska statens åtagande. NNR väljer i detta yttrande att kommentera ett antal övergripande frågeställningar, utgångspunkter och valda delar av de förslag som utredningen presenterar.

### **Utgångspunkter**

Sverige har investerat stora insatser i smittskyddet under decennier och som resultat i goda resultat för djurhållare och för folkhälsan, vilket är en situation som enligt utredningen tycks vara omöjlig att försöka bevara av olika skäl.

NNR finner att utredningens förslag kommer att medföra kostnader för berörda företag och det kan uppstå både direkt och även senare indirekt när en sjukdom väl bryter ut. En allmän utgångspunkt i detta sammanhang är att det gäller att minimera olika typer av regelkostnader, oavsett kategori. Det är kostnader som i flertalet fall medför att resurser spenderas på åtgärder som inte tillhör företagets primära verksamhet och därmed är alternativvärdet av resurserna sannolikt högre genom en annan användning. Därtill finns kopplingen till konkurrenskraften mot omvärlden.

### **Inre marknaden och smittskyddsreglerna**

NNR finner att utredningen har att förhålla sig till den grundläggande fria rörligheten för varor och tjänster som ligger till grund för den inre marknads funktionssätt. I avsnitt 2.3.1 redovisar utredningen sin syn vad avser förutsättningarna att kunna behålla befintliga svenska smittskyddsregler. Utredningen menar att det Sverige inte längre kan fortsätta att hävda de s.k. tilläggsgarantierna och skälen för denna slutsats är något oklar, men NNR uppfattar det som att utredningen drar stora växlar av att Kommissionen har ifrågasatt den svenska tillämpningen av regelverket. Det framgår inte av framställningen i utredningen vad i detalj som Kommissionen anser vara problematiskt.

Utredningen återkommer senare i betänkandet vid upprepade tillfällen till, enligt vår uppfattning mycket summariska analysen, av det juridiska läget som argument för omläggningen. Vi menar att denna viktiga fråga inte är så enkel och kan med den begränsade analys som redovisas i sig motivera en omläggning av smittskyddspolitik. Om Sverige finner att Kommissionens åsikter är felaktiga eller strider mot andra svenska intressen finns det alltid möjlighet att få frågan prövad av EU-domstolen. Det är först genom en eventuell dom som vi med säkerhet vet vad som är rätt och fel utifrån juridisk synvinkel.

Den fria rörligheten för levande djur är redan reglerad och förknippad med villkor avseende på djurhälsa och det pågår inom Kommissionen arbete med andra rättsakter som snarare talar för en annan inriktning och syn på smittskyddet kopplat till den fria rörligheten. Trots allt går de stora handelströmmarna via produkter från djur och inte med levande djur som sådana. Problemet från frihandelssynpunkt avseende införsel med levande djur är enligt vår uppfattning ett motiv som känns uppförstorat av utredningen och vilar på en knapphändig analys som utesluter argument som talar emot utredningens linje. NNR menar att det här skulle behöva redovisas en mer samlad juridisk analys av olika aspekter som talar för respektive emot en omläggning samt en diskussion om möjliga alternativa vägar för att gå vidare.

### **Val av finansieringsmodell**

När det gäller utredningens uppdrag att pröva om det är lämpligt och möjlighet att byta finansieringsmodell finner NNR att denna viktiga och grundläggande fråga inte finns belyst och redovisad på ett samlat sätt. Frågan berörs i viss mån i flera delar som redovisas i kapitel 2 och 3 samt diskuteras även i avsnittet om samhällsekonomiska aspekter. Utan en sådan mer samlad framställning ges intrycket att frågan om smittspridning är enkel och primärt handlar

om att flytta ett antal summor på olika konton samt om det är staten eller berörda företag som ska finansiera olika dekar av skyddsåtgärderna.

NNR finner att frågan om lämplighet i detta sammanhang med olika tänkbara lösningar är en långt mer komplex regleringsfråga som även berör dimensionen om konkurrenskraft. I viss mån kan frågan belysas med utgångspunkt i ekonomisk teori och vad en marknad kan hantera och inte kan hantera beträffande risker för att förhindra olika sjukdomar. Förutom den företagsrelaterade dimensionen finns det en folkhälsodimension som måste tas med i analysen med de mål som utredningen här har att beakta. Den lösning som bör väljas är den som samhällsekonomiskt sätt är den effektivaste. För att kunna avgöra detta krävs en djupare analys som beaktar en rad olika variabler och som även beaktar nyttan för samhället av att människor och djur inte blir sjuka.

Smittspridning av sjukdomar kan liknas med en externalitet och således motivera en statlig inblandning, vilket således varit fallet historiskt i Sverige. Utredningen pekar på att det nu dels finns legala skäl i form av att de svenska undantagsmöjligheter med karantänsregler etc. sannolikt kommer att försvinna och att risken för smitta ökar genom globaliseringen (kap 2 och 3,6), vilket sammantaget anses vara väsentliga skäl för att ändra inriktning. Därtill får NNR intrycket att ansvariga politiker redan från början har en stor önskan av att få till en besparing genom krav på ökad förutsägbarhet av statens kostnader i direktivet. Här är det tydligt att det finns målkonflikter mellan olika politiska intressen. Om en lämplighetsbedömning hade visat att det finns skäl för att byta system hade nästa fråga varit finansieringen, men eftersom regeringen initialt beställt besparingar är tillvägagångssättet ett annat.

Eftersom utredningen landar i ett förslag med ökade kostnader för de som bedriver näringsverksamhet blir frågan och framställningen om lämplighet högst väsentlig. NNR menar här att framställning missar grundfrågan om vad företagskollektivet som sådant kan lösa respektive inte kan lösa för att förhindra smittspridning. Genom att anta en modell som s.a.s. internaliserar effekten av kostnader för sjukdomar vill utredningen stärka de enskilda företagens incitament. Vi finner att företagen sannolikt kan förbättra sitt enskilda arbete, men samtidigt finns det grundfrågor kopplat till smittspridning som företagen inte råder över och inte kommer att ges befogenheter att råda över.

Kopplingen till själva rådigheten över den egna verksamheten är väsentlig att beakta i ett ekonomiskt perspektiv när frågan om ansvarsfördelningen ska diskuteras. Risk kan ju i viss mån lösas genom försäkringslösningar (3,12.2) och andra kollektiva åtagande som utredningen diskuterar i konsekvensanalysen och i olika avsnitt. Men om berörda företag i realiteten kommer att tvingas köpa försäkringar, och vid antagande om att flertalet företag har riskaversion, medför förslagen i förhållande till idag ökade kostnader för berörda företag och ska således lyftas fram och redovisas i konsekvensanalysen. Utredningen menar i konsekvensanalysen att det inte går att skatta premien. NNR har respekt för denna slutsats men vi menar att frågeställningen är högst väsentlig i sammanhanget och måste belysas för att beslutsfattare och politiker ska få en uppfattning om omläggningen är praktiskt genomförbar. Av avsnitt 3.12.2 framgår att det finns flera problem med att få till en försäkringslösning och NNR finner att utredningen borde beaktat att försäkringslösningarna även i vår omvärld är svåra att få till stånd, vilket väcker frågan om det är en reell lösning. Här skulle det behövas att någon extern och oberoende expert genomförde en separat studie om vilka förutsättningar som måste vara uppfyllda för att kunna få till en fungerande försäkringslösning med rimliga

premier. Nu ger betänkandet bilden av det är lösning, men enligt vår uppfattning är det långt ifrån säkert att så är fallet, utan det beror på en mängd övriga omständigheter.

### **Biosäkerhetsplaner och producentens ansvar**

Ett instrument som utredningen presenterar är det som benämns biosäkerhetsplaner. Förslaget är att kravet på planer ska införas i den nya djursmittslagen och där 2 kap 3§. Av förslaget följer ett brett bemyndigande till behörig myndighet, men utredningen föreslår redan initialt vissa grundläggande krav på dessa planer såsom att de ska beröra ett stort antal näringsidkare. Dessa former av planer finns i en i en mängd svenska lagar såsom arbetsmiljö-, diskrimineringslagen och miljöbalken. Företagens åsikter om dessa planer är framförallt att de är ett trubbigt instrument och som genererar en mycket hög administrativ börda utan att tillföra motsvarande vinster.

Om biosäkerhetsplaner ska vara ett interaktivt verktyg som verkligen kan förhindra smittspridning ställs det sannolikt väldigt höga krav på den enskilde djurhållarens kunskaper och på en ständigt aktuell omvärldsbevakning. Risken bör vara någorlunda förutsägbar för att kunna hanteras av enskilda företag med denna form av förebyggande åtgärder. Problemet med risk kopplad till smittspridning är trots allt just att den inte är förutsägbar och kan planeras bort. Det enskilda företaget är beroende av vad som sker i omvärlden och vad andra företag faktiskt gör. Här bör det även framhållas att det handlar om ett stort antal små företag med högst begränsade resurser för omvärldsbevakning avseende smittspridning.

Enskilda företag önskar inte att drabbas av sjukdomar som berör de egna djuren, men trots allt händer det av olika anledningar. NNR finner i detta perspektiv att utredningens framställning av själva syftet med planerna (s.315 och framåt, avsnitt 3.5.1) och beskrivningarna av vilka kostnader som kan bli följden av förslaget är undermåliga. Kostnaderna borde rimligen öka om fler ska göra mer. Nu ges inte ansvariga politiker någon information om vilken administrativ börda som kan bli följden av förslaget, trots beställningar i direktivet på att hålla ned dessa kostnader. Att först anta en lagändring och sedan fundera över om åtgärderna kan anses vara ändamålsenliga är en regleringsteknik som sannolikt kan medföra att onödiga kostnader uppstår för såväl företag som det offentliga. Enligt NNRs åsikt visar inte framställningen om biosäkerhetsplaner på vilka problem planerna kan lösa respektive inte kan lösa.

Utredningen skriver i konsekvensanalysen att ökade krav på biosäkerhetsåtgärder kan påskynda den pågående strukturomvandlingen. NNR är tveksam till om det är lämpligt att regelförslag i sig ska få dessa direkta effekter. Strukturomvandlingen är ett naturligt marknadsekonomiskt fenomen, men knappast något som staten aktivt bör påverka. NNR finner att frågan sannolikt kan ha ett stort politiskt intresse. Det konkreta som följer med strukturomvandlingen är att företag upphör och vissa näringsidkare gör även konkurs. Om förslaget skulle bli en realitet kommer det uppstå effekter för andra områden såsom exempelvis olika miljöpolitiska målsättningar. Dessa former av sekundära effekter måste även beaktas i diskussionen. Vi menar att regeringen i den fortsatta beredningen noga måste analysera i vilken utsträckning presenterat förslagen kan påskynda strukturomvandlingen.

### **Regressfrågan**

Det föreslås i betänkandet att det ska vara möjligt att kräva skadestånd av enskild om det kan påvisas att skadevällaren vållar staten kostnader för ersättning till andra drabbade. Utredningen ser som förlaga till förslaget den regressrätt som finns för staten i brottskadelagen.

Med tanke på att det föreligger vissa svårigheter att fastställa de direkt kausala sambanden i naturvetenskapliga sammanhanget genom att smittämnen även kan spridas av naturen själv finner vi att det föreligger väsentliga skillnader i förhållande till brottmål. Därtill är frågan om smittspridning i stora delar beroende av vad staten gör eller inte gör till följd av de olika roller som statens olika institutioner har i sammanhanget. Skadevällare och skadedrabbade blir med andra ord beroende av vad staten gör och möjligheten att kunna återkräva hela kostnaden från en enskild förefaller vara en rättsosäker och icke proportionell lösning i sammanhanget.

NNR är till följd av statens egen roll och inblandning tveksam till om skadeståndsskyldigheten som sådan kan bidra till att ge en form av allmän prevention som i förlängningen kan ge minskade smittrisker. Om det överhuvudtaget ska föreligga en regressrätt för staten anser NNR av rättsäkerhetsskäl att det ska föreligga starkare rekvisit. Med hänsyn till den komplexa bevisfrågan och statens starka ställning måste skadeståndsskyldigheten vara förknippad med krav på att det kan styrkas att det föreligger grov oaktsamhet och uppsåt.

### **Kommentarer – kostnadsberäkningar och konsekvensanalys**

NNR finner att kapitel 3 innehåller en mängd olika krav på näringsidkarna, direkt och även indirekt genom de bemyndigande som föreslås lämnas till behöriga myndigheter. Vi finner att konsekvensanalysen inte behandlar denna mängd olika krav. Utredaren ska enligt direktiven särskilt beakta de administrativa kostnaderna, vilket borde förutsätta att det redovisas en särskild skattning av dessa kostnader.

En stor del av utredningens förslag berör olika myndigheters roller och vilka uppgifter dessa myndigheter ska ges i den förändrade smittskyddsorganisation som utredningen förespråkar. Av konsekvensanalysen framgår det detaljerat hur enskilda myndigheternas anslag kommer att påverkas med förslaget. Enligt NNRs uppfattning är dock framställningen om förväntade konsekvenser för företag och olika delförslag inte redovisade på samma detaljerade sätt eller saknas t.o.m. helt, vilket inte är förenligt med de vad som följer av kraven i kommittéförordningen.

Beträffande olika förslag till bemyndiganden måste förarbetena redovisa en åsikt inom vilka ramar det kan tillkomma kostnader till följd av förslaget i slutändan. I annat fall kan inte riksdagens ledamöter eller regeringen under beredningen ta ställning till om ett förslag med bemyndigande är lämpligt och motiverat. Är det inte möjligt av olika anledningar att presentera en form av mer kvantitativa analyser för olika förslag måste varje utredning redovisa skälen för detta och istället föra ett mer kvalitativt resonemang om vad olika delar kan förväntas medföra i termer av kostnader och olika typer av kostnader. På detta sätt kan ändå beslutsfattare och politiker ges något mer fullständig bild av förslagets konsekvenser än vad som är fallet i detta ärende.

I konsekvensanalysen görs vissa beräkningar av vilka ökade kostnader för animalieproduktionen som kan följa av utredningens förslag, vilket är ett lovligt försök. NNR finner att utredningen missar en väsentlig aspekt som är kopplad till att Sverige är en öppen marknad. Det är långt ifrån säkert att det går att föra vidare kostnadsökningar på en internationell marknad. Många köttprodukter uppfattas åtminstone av konsumenterna som homogena varor, vilket är en uppfattning som förstärks av den ökade importen. Att mot bakgrund av detta marknadsmönster kunna ta ut högre priser för "biosäkerhetsåtgärder" är sannolikt mycket svårt. Enligt vår uppfattning har konsumenterna låg kunskap om dessa svåra

frågor och väljer produkt efter pris, vilket är ett förväntat beteende för något som uppfattas vara homogena varor. Utredningen borde snarare ha utgått från att analysera om en kostnadsökning av estimerad storlek kan påverka konkurrenskraften för berörda företag och även i sammanhanget beakta att kostnadsökningar passerar flera led innan de slutligen når konsumenterna. NNR finner att framställning i denna del bör utgå från fakta om marknadsmönster och inte bygga på lösa antaganden eller grunda sig på önskemål.

Beträffande estimerade kostnader per kg är NNR lite frågande till de antagande och den tidsperiod som ligger till grund för beräkningarna. Utredningen argumenterar själv för att risken för smittspridning kommer att öka (kapitel 2). Frågan är då om beräkningar som utgår från historiska data kan ge en rättvisande bild av vad som kan hända i en ny omvärld med andra förutsättningar för smittspridning. Eftersom tidsperioden är relativt kort och sjukdomsfallen få blir beräkningarna väldigt känsliga för små ändringar och om något större sjukdomsutbrott skulle inträffa. Det hade varit lämpligt att utredningen gjort några olika scenarioberäkningar med olika sjukdomar och olika utbredning. På detta sättet skulle det kunna göras en form av känslighetstest och estimeras ett intervall som sannolikt ger mer realistiska siffror än de nuvarande beräkningarna.

När det gäller denna form av beräkningar måste det även framhållas att genom att utnyttja ett genomsnitt för ett kollektiv som sådant, där många ingår som inte är drabbade, ger underlaget ingen information om hur enskilda företag skulle drabbas givet olika sjukdomsutbrott. För att få en uppfattning om de reella konsekvenserna på gårdsnivå måste det göras fördjupade analyser. NNR finner att detta är en av grundfrågorna i omläggningen, vilket regeringen måste beakta i den kommande beredningen.

Utredningen hänvisar här till sina s.k. samhällsekonomiska analyser inte kan verifiera att det föreligger några entydiga vinster med dagens smittskyddspolitik. Av det som presenteras gällande de samhällsekonomiska effekterna är det en teoretisk genomgång av olika frågeställningar kopplat till smittskydd med utgångspunkt av ekonomisk teori. Framställningen är i sig grundlig och läsvärd, men den svåra frågan om de förväntade samhällsekonomiska effekterna till följd av förslagen finns vare sig redovisat i kapitel 14 eller i bilaga 8. Många viktiga frågor med anledningen av de presenterade förslagen blir därmed obesvarade.

NNR finner att det i sammanhanget måste beaktas att det uppstår stora samhällsekonomiska vinster till följd av att människor inte blir sjuka och värdet av begränsade utbrott och spridning av olika djursjukdomar. Själva tanken med regleringar av denna karaktär är just att det inte ska uppstå några kostnader för enskilda djurhållare och ge minsta möjliga påverkan på folkhälsan som båda tillsammans är de väsentliga intäkterna för samhället av regleringen. Det blir därför missvisande om det bara diskuteras olika kostnadsaspekter som är förknippat med dagens system för smittskydd.

Här skulle det exempelvis kunna göras beräkningar med de normer som Tandvårds- och läkemedelsnämnden använder i sin prövning av läkemedel för att få fram samhällsekonomiska effekter vid olika antagande om effekter på folkhälsan.

**Avslutning**

NNR finner som vi redovisat ovan att utredningsförslaget till omläggning av smittskyddsorganisationen i Sverige med tillhörande förslag på finansiering och rollfördelning är förknippat med betydande brister. Mot denna bakgrund avstyrker NNR presenterat förslaget.

Med vänliga hälsningar  
NÄRINGSLIVET REGELNÄMND

Tomas Lööv