

REMISSVAR EN SAMLAD DJURHÄLSOREGLERING

Dnr N2020/02751, deadline 2021-03-01

Remissinstanser

Detta är ett gemensamt remissyttrande från följande organisationer inom hästnäringen; Hästnäringens Nationella Stiftelse (HNS), LRF Häst, Svensk Travsport (ST), Svenska Ridsportförbundet (SvRF), Svensk Galopp (SG), Svenska Hästavelsförbundet (SH), Brukshästorganisationernas Samarbetskommitté (Brunte), Ridskolornas Riksorganisation (RRO), Svenska Islandshästförbundet (SIF), Western Riders Association of Sweden (WRAS), Swedish Warmblood Association (SWB), Avelsföreningen för Svenska Varmblodiga Travhästen (ASVT)

Övergripande synpunkter

I yttrandet är ovan nämnda organisationers gemensamma ställningstaganden, förhållningssätt samt synpunkter beskrivna som "hästnäringens" och/eller samlade under begreppet "vi".

Det är viktigt för hästnäringen att nya djurhälsolagen och djurhälsoförordningen är enkel att förstå, överblicka och tillämpa så att det bidrar till ett bättre smittskydd, underlättar för smittspårning och bekämpning av smittsamma djursjukdomar. Det är också av största vikt att inte bara utformningen utan också tillämpningen av lagstiftningen görs så att det är både rimligt och praktiskt genomförbart för en enskild djurhållare, samt att resultatet av djurhållarnas administration blir till praktisk nytta då behov av smittspårning uppstår.

För att nya djurhälsolagen och djurhälsoförordningen ska uppnå syftet behöver regleringarna förtydligas på flera ställen. Bland annat skapar användningen av de olika begreppen av sjukdomar förvirring och försvårar förståelsen av lagstiftningen. För att underlätta förståelse, överblick samt tillämpning föreslår vi att samtliga sjukdomar ska listas per djurslag och vilka kategorier i EU:s nya djurhälsoförordning AHL (Animal Health Law) och paragrafer i djurhälsolagen och djurhälsoförordningen som de omfattas av. På många ställen skulle det bli tydligare om begreppet åtgärdssjukdom användes mer frekvent, där det är möjligt. Förvirringen blir extra tydlig i kapitel 4 vad gäller anmälningsplikt och vad som gäller för de olika sjukdomskategorierna.

Hästnäringen stödjer LRF:s särskilda yttrande på sid. 917. Vi anser att aktörer som har varit aktsamma inte ska kunna beläggas med en sanktionsavgift om dessa rättar till bristen senast i samband med kontrollen. I en övergångsperiod bör det även vara möjligt med nedsättning av sanktionsavgiften eftersom reglerna är nya för hästnäringen och dessutom svåra att förstå.

Information behövs om den offentliga kontrollen och kontrollavgifterna som kan kopplas till detta. Hästnäringen anser att det inte är proportionerligt att ge sanktionsavgifter för brister även om aktören varit aktsam, då aktören dessutom erläggs en kontrollavgift. Innan förslag på offentliga kontroller och kontrollavgifter föreslås önskar hästnäringen se en utförlig konsekvensutredning på detta.

FÖRSLAG TILL DJURHÄLSOLAG (2021:00)

Kapitel 1 Inledande bestämmelser

1 § För att nya djurhälsolagen ska uppnå syftet att vara enkel att förstå, överblicka och tillämpa behöver det förtydligas vilka sjukdomar som avses i 1 §. Det finns många olika begrepp av sjukdomar i lagen och förordningen som skapar förvirring och försvårar förståelsen av lagstiftningen. Det är också viktigt att det tydligt framgår att antibiotikaresistens och överförbar antibiotikaresistens omfattas av lagstiftningen. Frågan om antibiotikaresistens är högst prioriterad för såväl djurhälsa som folkhälsa enligt OIE och WHO.

7 § Definitioner ska överensstämma med AHL, men några behöver ytterligare förtydligas ifall de genom AHL har en specifik innebörd och kanske inte är den som ”traditionellt” används för begreppet ifråga.

- Export är ett vedertaget begrepp men benämningen har en annan betydelse i AHL.
- Begreppen aktör och anläggning finns i AHL men begreppet djurhållare saknar förklaring vilket skapar förvirring då det ibland används synonymt med den aktör som driver anläggningen. Det behöver klargöras vem som är ansvarig för vad och om det är i egenskap av aktör, djurhållare eller registrerad för att driva anläggning vilket är särskilt viktigt ur ett hästperspektiv. Det är viktigt för hästnäringen att aktörernas ansvar enligt artikel 10 i AHL preciseras, vilket framgår av utredningen.

8 § Det behöver förtydligas vilka sjukdomar som avses. De olika begreppen som används i lag och förordning (nationell sjukdom, överförbar djursjukdom, förtecknad sjukdom, förtecknad åtgärdssjukdom och åtgärdssjukdom) skapar förvirring och försvårar förståelsen av lagstiftningen. Det bör gå att förenkla och/eller förtydliga. Det skulle bli tydligare i denna reglering om begreppet åtgärdssjukdom användes oftare där det är möjligt. Förvirringen blir extra tydlig i kapitel 4 vad gäller anmälningsplikt och vad som gäller för de olika sjukdomskategorierna.

För att underlätta förståelse, överblick samt tillämpning av regleringen föreslår vi att samtliga sjukdomar ska listas per djurslag, vilka kategorier de omfattas av i AHL och vilka paragrafer i djurhälsolagen, djurhälsoförordningen och eventuella andra lagar och förordningar som de omfattas av, förslagsvis i en bilaga.

Kapitel 3 Anmälningsplikt och övervakning

1 § Även här bör begreppen förtecknade sjukdomar och åtgärdssjukdomar redas ut. Det vore tydligare om alla åtgärdssjukdomar omfattades.

Kapitel 4 Medvetenhet om, beredskap inför och bekämpning av sjukdom

1 § Det är mycket svårt att överblicka alla sjukdomar och vilka beteckningar som gäller, till och med för personer med smittskyddskompetens. För att näringen ska kunna få en överblick och förståelse för detta behövs en förtydligad lista på aktuella sjukdomar.

6 § Eftersom endast a-, b- och c-sjukdomar omfattas av paragrafen saknas övriga åtgärdssjukdomar. Begreppet åtgärdssjukdomar vore mer heltäckande, det används till exempel i §§ 7–9.

Kapitel 7 Införsel från tredjeland och export

Det finns ett behov av att definiera begreppen förflyttning, införsel och export. De saknas bland definitionerna i AHL artikel 4.

1 § Det behövs information kring vad som gäller vid import och export till och från Storbritannien. Inom delar av hästnäringen bedrivs omfattande importverksamhet både för bruks- och avelsdjur mellan Sverige och Storbritannien.

Kapitel 8 Förflyttningar av sällskapsdjur utan kommersiellt syfte

Det är tydligt i AHL att hästar inte definieras som sällskapsdjur men det vore bra med någon form av hänvisning till AHL för att tydliggöra att hästar inte omfattas av begreppet sällskapsdjur, detta gäller även i de fall hästen hålls som ett sällskapsdjur av djurhållaren.

Kapitel 10 Offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet

11 § Det behöver tydliggöras hur långtgående skyldigheter den som är föremål för kontroll har. Det är självklart att aktören ska bistå, men det är rimligt att begränsa kravet på bistånd till exempelvis aktörens egen insats.

Kapitel 12 Straff, sanktionsavgift och förverkande

I §§ 1–7 regleras straff för underlåtelser, överträdelse m m. I samtliga fall är det straff vid uppsåtliga eller oaktsamma handlingar.

I §§ 8 – 13 regleras sanktionsavgifter som enligt förslaget ska tas ut även om handlingen inte är uppsåtlig eller oaktsam. Detta innebär enligt lagstiftningen att alla handlingar ska få en påföljd, oavsett om de är uppsåtliga, grovt oaktsamma, oaktsamma eller aktsamma. Vi tycker att det är felaktigt att det är en och samma typ av påföljd oavsett grad av oaktsamhet.

Vi tycker inte att det kan vara proportionerligt med hänsyn till regelsystemet komplicerade natur. Regelsystemet är inte bara komplicerat utan också svåröverskådligt. Att då i praktiken lägga ett strikt ansvar för alla som kommer att lyda under djurhälsolagen är en alldeles för kraftfull skärpning. Detta särskilt med hänsyn till den höga nivå som redan råder i Sverige beträffande djurhälsa.

En mer moderat reglering borde vara att i stället införa följande bestämmelser när det gäller frågan om nivån på straffbara handlingar:

- För att utdöma straff i §§ 1 – 7 ska det krävas uppsåt eller grov oaktsamhet jämfört med det ursprungliga förslaget.
- För att beläggas med sanktionsavgift i §§ 8 – 13 ska det krävas uppsåt eller grov oaktsamhet jämfört med det ursprungliga förslaget.

8 § Sanktionsavgifter är inte ett effektivt sätt att uppnå regelfosterlevnad. Istället straffar man små förseelser hårt som dessutom saknar större smittskyddspåverkan. Hästnäringen tycker att det är viktigt att nya djurhälsolagen bidrar till ett bättre smittskydd, underlättar för smittspårning och bekämpning av smittsamma djursjukdomar och för att åstadkomma beteendeförändringar är det viktigt med råd och information. Viktigt i sammanhanget är dock, som också nämnts ovan, att de åtgärder som vidtas av hästhållare verkligen har en praktisk betydelse och kan användas på ett effektivt och bra sätt i ett fall då behov av smittspårning uppstår. En kontrollfunktion med sanktionsavgifter riskerar att ta fokus från den framåtsyftande delen och i värsta fall kontrolleras det som är enkelt att kontrollera, inte det som är relevant att kontrollera. Finns det även risk för att kontrollerna inte tillämpas lika i hela landet, vilket är hästnäringens erfarenhet från andra kontroller, skapas stor rättsosäkerhet och en sned konkurrenssituation istället för den önskade förutsägbarheten och kontroll på lika villkor.

9 § Sanktionsavgifter kan tas ut vid brister i registrering och journalföring. I utredningen framkommer att sanktionsavgifter kan tas ut när det är tydligt att det finns en brist, det ska inte finnas någon möjlighet för tolkning. För hästnäringen är denna lagtext i kombination med de nya regleringarna i AHL och Jordbruksverkets nya föreskrifter och information långt ifrån tydlig och svart eller vit. Dessutom är krav på registrering och journalföring helt nytt för många i hästnäringen och att i det sammanhanget anse att samtliga brister kring detta skapas med uppsåt anser vi är fel.

Vi anser att vid prövningen om det är oskäligt att ta ut sanktionsavgift ska det även tilläggas:

- Om den avgiftsskyldigas avsikt var att följa reglerna och rättar till bristen senast i samband med kontrollen.
- I en övergångsperiod bör det vara möjligt med en nedsättning av sanktionsavgifter eftersom reglerna är nya för hästnäringen och dessutom svåra att förstå.

Kapitel 14 Övriga bestämmelser

På sida 82 framgår felaktigt att denna lag träder ikraft 21 april 2021 och upphäver bisjukdomslagen, epizootilagen och zoonoslagen. Med tanke på hänvisningarna i Jordbruksverkets nya föreskrifter som träder ikraft 21 april 2021 är det viktigt att det är tydligt när dessa lagar och förordningar träder ikraft och upphävs, om det är så att datumet den 21 april 2021 inte stämmer.

4 § Om svenska myndigheter har högre avgifter än våra konkurrentländer påverkar detta konkurrenskraften för svensk hästnäring på ett negativt sätt.

FÖRSLAG TILL DJURHÄLSOFÖRORDNING (2021:00)

Kapitel 2 Allmänna djurhälsobestämmelser

1 § Jordbruksverket behöver även kunna meddela föreskrifter som berör förflyttningar inom Sverige och därför bör detta finnas med i punkt 1.

Kapitel 3 Anmälningssplikt och övervakning

1 § Vid misstanke eller påvisning av en åtgärdssjukdom är det viktigt att även näringen får möjlighet att agera snabbt för att minska risken för smittspridning inom landet. Därför bör det läggas till att Jordbruksverket skyndsamt även ska underrätta berörda organisationer.

Kapitel 4 Medvetenhet om, beredskap inför och bekämpning av sjukdom

1 § För att bättre förstå vad som är åtgärdssjukdomar bör definitionen i 4 kap. 1 § användas i samtliga författningar. Det vore tydligare om samtliga sjukdomar som omfattas kan få ingå i bilaga A trots att detta för några få sjukdomar innebär att de räknas upp två gånger, en gång i AHL och en gång i bilagan.

För att underlätta förståelse, överblick samt tillämpning föreslår vi att samtliga sjukdomar ska listas per djurslag och vilka kategorier i AHL och paragrafer i djurhälsolagen och djurhälsoförordningen som de omfattas av.

5 § Byt ut a-, b- och c-sjukdomar mot åtgärdssjukdomar i enlighet med kommentaren till kapitel 4 i lagen.

Kapitel 5 Registrering, godkännande och spårbarhet

1–3 §§ För hästnäringen är det viktigt att det finns en databas som är användarvänlig för näringen och fyller sin funktion för statens behov utifrån kraven i AHL. Anpassning av databaser är utanför utredningens uppdrag men de föreslår en särskild utredning för utlämning av uppgifter ur databasen vilket hästnäringen anser är relevant. Hästnäringen tycker att det är positivt att Jordbruksverket bemyndigas att skriva föreskrifter om journalföring men vi förutsätter att detta kommande regelverk utreds i samråd med hästnäringen innan det remissbehandlas.

Kapitel 6 Förflyttningar inom unionen

3 § Hästnäringen tycker att det är bra att Jordbruksverket har möjlighet att undanta krav vid förflyttning inom unionen om det finns överenskommelser med andra medlemsstater enligt AHL artikel 139.

Kapitel 10 Allmänna bestämmelser om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet

Hästnäringen har tidigare inte haft kontroller av registrering och journalföring då dessa krav är nya för hästnäringen från och med 21 april 2021. Eftersom kontroller av registrering och eventuell journalföring är nytt för många i hästnäringen är det viktigt att veta vilken myndighet som är kontrollorgan för detta och var lagstödet för det finns.

Det behövs information kring hur, när och av vem som offentlig kontroll ska utföras. Utredningen skriver att det bör vara riskbaserad offentlig kontroll med hänsyn till identifierade risker. Det behöver förtydligas vad detta innebär och om det även gäller vid kontroller av registrering och journalföring. Om kontrollerna för registrering och journalföring inte är riskbaserade behöver kriterierna för urval vara tydliga för att inte riskera snedvriden konkurrens, rättsosäkerhet och förlorat syfte med lagstiftningen. Risken vi ser är då att dessa kontroller utförs ofta trots att det kan finnas andra typer av överträdelser av allvarigare karaktär som inte blir kontrollerade i samma utsträckning. Vi upplever även en oro att kontrollerna kan utföras på olika sätt beroende på vilken Länsstyrelse som utfärdar kontrollen. Kontroller vars funktion är att vara rådgivande och bidra med information snarare än sanktionsavgifter bidrar i högre utsträckning till beteendeförändringar och är mer relevanta, särskilt om det går att kombinera med vår önskan om

att det är oskäligt att ta ut sanktionsavgift om avsikten var att följa reglerna och bristerna rättas till i samband med kontrollen.

Om kontrollavgifter ska tas ut enligt 14 kap. 1 § för denna typ av kontroll behöver det framgå tydligt vem som omfattas av kontrollavgift, när kontrollavgift tas ut och till vilket belopp. Det är oroväckande om kontrollmyndigheten utför kontroller som inte är riskbaserade, som innebär kontrollavgift och dessutom kan innebära sanktionsavgift vid brister även när det inte finns något uppsåt eller oaktsamhet så som förslaget nu är skrivet. Hästnäringen vill se en utförlig konsekvensutredning innan dessa förslag verkställs.

Kapitel 11 Närmare bestämmelser om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i samband med förflyttningar och införsel

1 § För bättre läsförståelse önskas hänvisning/förtydligande till vad som menas med ”annan plats eller på annat sätt än som föreskrivs”.

Kapitel 12 Sanktionsavgifter

1 § Att förena nya krav med sanktionsavgift är inte framåtsyftande och därför klart olämpligt. De nya reglerna är ett komplicerat regelverk för aktörer i hästnäringen och överträdelse kan därför komma att ske oavsiktligt.

Hästnäringen anser att detta krav är för skarpt och att det ska finnas möjlighet till befrielse från sanktionsavgift när det saknas uppsåt. Vi har framfört förslag till djurhälsolagens kapitel 12 att inte ta ut sanktionsavgift om den avgiftsskyldiges avsikt var att följa reglerna och bristen rättas till senast i samband med kontrollen.

Hästnäringen har tidigare framfört att det finns otydligheter kring vilka aktörer som omfattas av vilka krav. För att det ska vara relevant med sanktionsavgifter är det mycket viktigt att det är tydligt vilka krav som ställs och vem som är ansvarig aktör. Finns det inte tydlighet är det ologiskt att presumera uppsåt vid brister. Vi anser också att det är viktigt att kraven på vilka uppgifter som ska registreras och/eller journalföras är av betydelse vid eventuell smittspårning, syftet med uppgifterna får inte vara att de är enkla för en kontrollmyndighet att kontrollera.

Om straff och sanktioner används vid oavsiktliga överträdelse motarbetas kontrollens syfte att uppnå regelefterlevnad. Oavsiktliga överträdelse åtgärdas mer effektivt med rådgivning och information.

2 § Om djurhållning endast är en del av verksamheten i ett företag bör årsomsättningen proportioneras utifrån detta. Sanktionsavgiften ska kunna sättas ned till en lägre nivå om det finns skäl till detta, exempelvis när hästverksamheten är en mycket liten del av omsättningen i ett större företag.

3–5 §§ Krav på registrering och journalföring är nytt för hästnäringen och ändå antar utredningen att det finns en presumtion för uppsåt eller oaktsamhet vid brister av AHL. Detta anser vi inte är relevant då det kommer finnas många aktörer som försöker göra rätt och som tror att de gör rätt men som ändå kan riskera sanktionsavgifter vid brister. Brister av denna karaktär ger ingen ekonomisk vinst för aktören, incitament saknas således. Tidigare lagstiftning har krävt uppsåt för att ge sanktioner vilket alltså ändras nu och innebär en straffskärpning. Som vi kommenterat i djurhälsolagen behöver det läggas till möjlighet till avskrivning eller nedskrivning av sanktionsavgiften om överträdelserna har skett oavsiktligt.

5 § Det är inte tydligt vad som räknas som brist i journalföring, och var gränsen i så fall går. Grunden för att använda sanktionsavgifter är att de ska vara enkla att bedöma, både för kontrollorganet och för den ansvariga aktören. Antingen måste det tydliggöras exakt vad som räknas som brist i journalföring eller så lämpar sig inte journalföring för sanktionsavgifter. Tydliggörs inte detta och aktören journalför enligt bästa förmåga medan kontrollmyndigheten bedömer det som avvikelse skapas en stor rättsosäkerhet.

Kapitel 13 Ersättning

3–14 §§ Ersättning kan lämnas för sjukdomar som listas i bilaga B men då denna bilaga är svårsläst, så är det otydligt vilka sjukdomar som egentligen ger vilken ersättning. Hästnäringen vill att det blir tydligare vilka sjukdomar som kan ge ersättning enligt denna författning. Detta får gärna förtydligas i samband med den ytterligare bilaga med listade sjukdomar per djurslag som vi har föreslagit i kommentarer till djurhälsolagen.

Kapitel 14 Övriga bestämmelser

1 § Avgifter för offentlig kontroll med anledning av denna förordning är nytt för hästnäringen. Det behöver framgå tydligt vem som omfattas av kontrollavgift, när kontrollavgift tas ut och till vilket belopp. Det är oroväckande om kontrollmyndigheten utför kontroller som inte är riskbaserade, som innebär kontrollavgift och dessutom kan innebära sanktionsavgift vid brister även när det inte finns något uppsåt eller oaktsamhet. Hästnäringen vill se en utförlig konsekvensutredning innan eventuella förslag på kontrollavgifter föreslås. När kontrollavgifter tas ut är det viktigt att avgiften inte innebär konkurrensnackdelar för den som blir kontrollerad.

På sida 113 framgår att denna förordning träder ikraft 21 april 2021 och upphäver bisjukdomslagen, epizootilagen och zoonoslagen. Med tanke på hänvisningarna i Jordbruksverkets nya föreskrifter som träder ikraft 21 april 2021 är det viktigt att det är tydligt när dessa lagar och förordningar träder ikraft och upphävs, om det är så att datumet den 21 april 2021 inte stämmer.