

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Socialdepartementet

Yttrande över Ändringar i begränsningsförordningen (promemoria)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

I remissen ingår förslag till ändring i förordningen (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

I sak anges förslaget innebära nya begränsningar för verksamheter som i dag inte omfattas av begränsningsförordningen. Museer och konsthallar ska omfattas av liknande krav på smittskyddsåtgärder som i dag gäller för platser för fritidsverksamhet. Nya krav på smittskyddsåtgärder införs för nöjesparker, djurparker, temparker och liknande anläggningar. Folkhälsomyndigheten föreslås få meddela ytterligare föreskrifter om sådana smittskyddsåtgärder. Vidare föreslås att kommuner ska få ett bemyndigande att meddela föreskrifter om förbud mot att vistas i en park, på en badplats eller på någon annan liknande särskilt angiven plats, om det på platsen finns en påtaglig risk för trängsel. Det föreslås också förtydliganden i förordningen vad gäller badanläggningar samt upplåtelse och användning av lokaler för borgerliga begravningsceremonier. Därutöver föreslås ett nytt regelverk som innebär att den som anordnar en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning ska vidta olika smittskyddsåtgärder. Regelverket föreslås träda i kraft så snart smittläget tillåter det. Syftet med att nu remittera dessa förslag är att när smittläget tillåter det ha beredningsunderlag för att snabbt kunna införa det nya regelverket. Folkhälsomyndigheten föreslås få möjlighet att meddela ytterligare föreskrifter om smittskyddsåtgärderna. Det föreslås också nya begränsningar om maximalt antal tillåtna deltagare där det tas hänsyn till om sammankomsten eller tillställningen anordnas inomhus, inomhus med sittande publik eller utomhus. Det införs vidare en särskild bestämmelse om antal tillåtna idrottsutövare vid motionslopp och liknande idrottstävlingar. Bemyndigandet att meddela föreskrifter om att i ett län sänka antalet tillåtna deltagare flyttas från länsstyrelsen till Folkhälsomyndigheten. I promemorian görs bedömningen att bestämmelserna om högsta tillåtna antal deltagare bör justeras efter det epidemiologiska läget och tas bort så snart de inte längre är nödvändiga för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Det föreslås också att marknader och stadigvarande tivolinöjen som är offentliga tillställningar inte ska omfattas av förordningens bestämmelser om begränsning av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar utan att dessa verksamheter ska regleras särskilt. Ändringarna som innebär nya begränsningar för vissa verksamheter, bemyndigandet till kommunerna att meddela föreskrifter om förbud mot att vistas på en särskilt angiven plats, samt förtydligandena vad gäller badanläggningar och borgerliga begravningsceremonier föreslås träda i kraft den 11 mars 2021. Äldre föreskrifter ska dock fortfarande gälla för ärenden och mål om tillsyn som har inletts före ikraftträdandet. Ändringarna om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar

föreslås träda i kraft så snart smittläget tillåter det.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I remissen anges att lagen (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 (covid-19-lagen) trädde i kraft den 10 januari 2021. Lagen ger det allmänna möjlighet att vidta åtgärder för att motverka trängsel eller på annat sätt förhindra smittspridning. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om särskilda begränsningar avseende vissa verksamheter och platser som omfattas av lagen. Vidare anges att förordningen (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 (begränsningsförordningen) trädde i kraft samtidigt som covid-19-lagen. Förordningen innebär att olika typer av smittskyddsåtgärder ska vidtas vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, på gym- och sportanläggningar, badhus, handelsplatser och vid användning och upplåtelse av lokaler, områden och utrymmen för tillställningar och liknande privata sammankomster. Regeringen och ansvariga förvaltningsmyndigheter har därutöver, såväl innan covid-19-lagen trädde i kraft som efter, vidtagit ett stort antal åtgärder för att begränsa spridningen av sjukdomen covid-19.

Efter en kraftigt ökad smittspridning under vintern har smittspridningen under de första veckorna under 2021 gått ner något. Vecka 6 rapporterades att incidensen över 14 dagar (vecka 4 och 5 sammanlagt) nationellt var 390 fall per 100 000 invånare. Smittspridningen ligger dock fortsatt på en mycket hög nivå i samhället och är således även fortsättningsvis ett allvarligt hot mot den svenska befolkningen. För att läget inte ska förvärras anges det därför vara viktigt att de fysiska kontakterna mellan människor begränsas även fortsättningsvis. Utöver att vidmakthålla de åtgärder som redan har vidtagits, anges det vara angeläget att överväga om fler begränsningar behöver införas. Mot denna bakgrund lämnas förslag om krav på smittskyddsåtgärder i sådana verksamheter som i dag är oreglerade, exempelvis museum, konsthallar och djurparker, men också att kommuner ska ha möjlighet att begränsa tillträde till vissa platser som allmänheten har tillträde till och där det kan förekomma trängsel, såsom parker och badplatser. Samtidigt som de krav på deltagarbegränsningar och andra smittskyddsåtgärder som följer av begränsningsförordningen är nödvändiga för att förhindra spridningen av det virus som orsakar sjukdomen covid-19 är det ingen tvekan om att viktiga intressen, såsom möjligheterna att demonstrera eller delta i gudstjänster, sammankomster för upplysning, meningssyftning eller för framförande av konstnärligt verk, fått stå tillbaka under lång tid. I promemorian föreslås därför också ändringar som på ett bättre sätt tar hänsyn till detta och som möjliggör en mer träffsäker reglering när smittläget så tillåter. Den föreslagna regleringen möjliggör även att justeringar kan göras när smittläget förbättras ytterligare, liksom om smittläget försämras.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I redovisningen av skälen för de förslag som lämnas i promemorian finns viss information om alternativa lösningar. Således anges att de negativa effekter i förhållande till egendomsskydd och näringsfrihet som kan uppkomma till följd av begränsningarna inte bedöms gå utöver det som de föreslagna bestämmelserna ytterst syftar till, nämligen att skydda enskildas liv och hälsa. Det bedöms inte heller finnas något alternativt sätt till mindre ingripande åtgärder som samtidigt skulle ge nödvändiga möjligheter att förhindra smittspridning. Kravet på smittskyddsåtgärder får därför enligt förslagsställaren anses vara förenligt med bestämmelserna om egendomsskydd och näringsfrihet i regeringsformen och Europakonventionen.

Regelrådet gör följande bedömning. Det går att sluta sig till att förslagsställaren bedömer att om inte en reglering enligt förslaget skulle komma till stånd kommer smittspridningen fortsatt ligga på en nivå som utgör ett allvarligt hot mot befolkningen. Det redovisas också en bedömning att det inte finns några alternativa lösningar som skulle vara mindre ingripande och samtidigt förhindra smittspridning. I andra ärenden kan det ofta vara motiverat att jämföra olika alternativa sätt att uppnå ett mål inklusive hur dessa slår mot berörda företag. I detta ärende kan Regelrådet konstatera att det är svårt att se några uppenbara alternativ och beskrivningen kan därför anses vara tillräcklig utifrån förutsättningarna i ärendet.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Som refererats ovan görs det bedömningar om förslaget är förenligt med om egendomsskydd och näringsfrihet i regeringsformen och Europakonventionen. Därutöver finns ingen beskrivning av i vilken utsträckning förslaget är förenligt med EU-rätt.

Regelrådet finner att det hade varit möjligt att ange hur förslaget förhåller sig till EU-rätten i något bredare bemärkelse. Om bedömningen skulle vara att Europakonventionen är den enda rättsakt som är relevant att förhålla sig till, borde detta ha kunnat anges.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten bristfällig.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I remissen anges att de nya begränsningar som föreslås för museer och konsthallar samt nöjesparker, djurparker och andra liknande anläggningar bör träda i kraft så snart som möjligt eftersom de syftar till att minska smittspridningen av det virus som orsakar sjukdomen covid-19. Detsamma gäller bemyndigandet till kommunerna att meddela föreskrifter om förbud mot att vistas på vissa platser samt förtydligandena avseende badanläggningar och borgerliga begravingar. Ändringarna föreslås träda i kraft den 11 mars 2021. Givet det osäkra smittläget anges det vara svårt att i den remitterade promemorian föreslå ett ikraftträdande för ändringarna om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Dessa ändringar bör i stället träda i kraft så snart smittläget tillåter det. Behovet av att göra dessa ändringar måste grunda sig på en bedömning av det epidemiologiska läget. Vid ikraftträdandet av de föreslagna bestämmelserna kan det finnas ärenden och mål som har inletts med stöd av begränsningsförordningen. En övergångsbestämmelse bör därför införas om att äldre bestämmelser fortsatt ska gälla för ärenden och mål om tillsyn som har inletts före ikraftträdandet. Inget anges om behov av speciella informationsinsatser.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår vilka överväganden som ligger bakom valet av tidpunkt för ikraftträdande. Det hade visserligen varit önskvärt om det också hade funnits information om i vilken mån berörda företags förutsättningar att anpassa sig till ändringarna har beaktats men det går att sluta sig till att bedömningarna avseende smittspridning har varit styrande. Däremot är det en väsentlig brist att inget anges om informationsinsatser. Såvitt Regelrådet kan förstå är det svårt att utesluta att sådana insatser är motiverade och det borde också ha beskrivits hur de avses genomföras.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Det anges att förslaget innebär nya begränsningar avseende museer och konsthallar samt nöjesparker, djurparker och andra liknande anläggningar. Det finns också viss annan information om verksamheter som specifikt kan påverkas genom förändringarna. Information om berörda företags antal och storlek saknas.

Regelrådet gör följande bedömning. Det kan i och för sig förutsättas att i princip alla företag kan beröras i något avseende av förslaget. Det framstår emellertid för Regelrådet som att vissa företag kan komma att påverkas mer specifikt, såsom exempelvis företag som i förekommande fall bedriver museiverksamhet eller konsthallar. Det hade därför varit motiverat med en beskrivning av företag som kan väntas påverkas specifikt av de föreslagna förändringarna. Det finns viss information om branschtillhörighet.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån bransch godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal och storlek bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

I konsekvensutredningen anges att förslagen kommer att innebära att fler verksamheter kommer att omfattas av föreskrifter om särskilda begränsningar för att förhindra spridningen av sjukdomen covid-19. Med stöd av förslagen om ett nytt regelverk för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar är det också möjligt att meddela föreskrifter där verksamhetens art och särdrag kan beaktas för vilka åtgärder som kan behöva vidtas för att verksamheten ska kunna bedrivas på ett smittskyddssäkert sätt. Därmed finns det också bättre förutsättningar för att utforma föreskrifterna på ett sätt som är neutralt från konkurrenssynpunkt. Kraven på att den som ansvarar för en verksamhet ska vidta lämpliga åtgärder för att förhindra smittspridning samt att verksamheten ska bedrivas så att trängsel undviks och människor kan hålla ett från smittskyddssynpunkt säkert avstånd från varandra, kan leda till minskade intäkter eller ökade kostnader för företag och andra verksamhetsutövare. Om så är fallet beror dock på utformningen av de konkreta krav som kommer att anges i myndighetsföreskrifter. De krav som utformas ska beakta proportionalitetsprincipen och konsekvenserna ska analyseras och dokumenteras i en konsekvensutredning.

Ändringarna för stadigvarande tivolinöjen och marknader som är offentliga tillställningar, innebär att verksamheter som vanligtvis har många besökare och som har varit stängda kan komma att öppna igen med ett begränsat antal besökare. Förslagen har samtidigt utformats på ett sådant sätt att arrangemangen bedöms kunna genomföras på ett från smittskyddssynpunkt betryggande sätt. Förslagen innebär att företag som inte kunnat bedriva sin verksamhet under en tid kan återuppta sin verksamhet i liten skala under förutsättning att smittskyddsåtgärder vidtas. Det kan väntas leda till ökade intäkter för företagen. Förslaget innebär även att fler verksamheter, såsom museer, konsthallar och nöjesparker kommer kunna hålla öppet i mindre skala under förutsättning att smittskyddsåtgärder vidtas.

Regelrådet gör följande bedömning. Det saknas helt kvantitativa uppgifter om påverkan på berörda företags kostnader och intäkter. Regelrådet har visserligen förståelse för att det kan vara svårt att förutse exakt vad kostnaderna för mer träffsäkra åtgärder för att minska risken för smittspridning kan bli, eftersom det ännu inte är känt hur sådana kommer att utformas. Det kan emellertid konstateras att begränsningar i någon form har funnits under en längre tid. Det kan inte uppenbart uteslutas att det

hade varit möjligt att få tillgång till något mer specifik information om vad dessa befintliga begränsningar har medfört för kostnader eller intäktsminskningar. Sådan information hade eventuellt kunnat utgöra ett utgångsläge för en exempelberäkning. Om det inte skulle vara möjligt eller meningsfullt att göra en kvantifiering kan det likväl konstateras att förslaget har stor påverkan på företagens möjligheter att bedriva verksamhet och det hade varit motiverat med en mer utvecklad kvalitativ beskrivning av hur denna påverkan kan väntas bli. Det är positivt att det explicit anges att det ska upprättas konsekvensutredningar tillkommande föreskrifter, även om detta i och för sig redan följer av förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på berörda företags tidsåtgång, kostnader och verksamhet bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Som refererats ovan anges det i konsekvensutredningen att möjligheterna att utforma begränsningar mer träffsäkert medför möjligheter att de blir mer konkurrensneutrala. I övrigt saknas information om påverkan på konkurrensförhållandena.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är förmodligen riktigt att begränsningar som i högre grad kan beakta verksamheters särart också kan bli mer konkurrensneutrala. Såvitt Regelrådet kan förstå är det emellertid också möjligt att åtgärder som är mer anpassade till det enskilda fallet, även om de kan vara nödvändiga för det enskilda företaget, också i sig skulle kunna bidra till en konkurrenssnedvridning. En ytterligare aspekt som kan påverka är vilken rättstillämpning som utvecklas i olika fall. Eftersom det i princip saknas information om vilka förutsättningar de företag har som kan väntas påverkas främst av förslaget är det svårt att få en tydlig bild av vad påverkan på konkurrensförhållandena kan bli i övrigt. Regelrådet har förståelse för svårigheterna att exakt beskriva möjliga effekter men anser likväl att det finns fler aspekter som potentiellt kan ha betydelse som inte har tagits upp. Beskrivningen borde ha varit tydligare.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Inget anges om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Eftersom redovisningen överlag får sägas kännetecknas av vissa brister i tydlighet, kan det inte på förhand uteslutas att påverkan på företagen i andra avseenden kan finnas. Bristen på information blir därför av betydelse.

Regelrådet finner redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden bristfällig.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Inget anges om särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet gör följande bedömning. Såvitt Regelrådet kan förstå har behovet av smittspridning varit överordnat sådana hänsyn. Detta kan anses framgå av konsekvensutredningen. Det borde emellertid ha funnits information om i vilken utsträckning mindre företag kan väntas påverkas annorlunda än större av de begränsningar och – i förekommande fall – ökade möjligheter som förslaget synes medföra.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att redovisningen i några avseenden håller tillräcklig kvalitet. Det finns också viss information om påverkan på berörda företag. Denna beskrivning är emellertid inte tillräckligt tydlig. Regelrådet gör detta ställningstagande även med beaktande av att vissa konsekvenser kommer att bli tydliga först när myndighetsföreskrifter beslutas.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 24 februari 2021.

I beslutet deltog Claes Norberg, ordförande, Hanna Björknäs, Hans Peter Larsson och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Claes Norberg
Ordförande



Per Högström
Föredragande