

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.

Finansdepartementet

Yttrande över Jämlikhetskommissionens betänkande En gemensam angelägenhet (SOU 2020:46)

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 lag om ändring i tryckfrihetsförordningen (1949:105) och förslag till lag om ändring i jordabalk (1970:994). Det föreslås också ändring i preskriptionslagen (1981:130) och i utlänningslagen (2005:716). Vidare föreslås ändring i skollagen (2010:800) och ändring i förordning (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare. Därutöver föreslås ändring i alkoholförordning (2010:1636) och ändring i gymnasieförordningen (2010:2039). Slutligen föreslås ändring i skolförordningen (2011:185) och en ny förordning om statlig hyresgaranti.

I sak anges förslaget innebära följande. När det gäller tryckfrihetsförordningen innebär förslaget att det medges att föreskrifter om förbud mot kommersiella annonser vid marknadsföring också kan avse kommersiella spel¹. Ändringarna i jordabalken anges stärka hyresgästens ställning genom en möjlighet att välja nivån på eller neka standardhöjning. Nuvarande lagstiftning anges ibland leda till att hyresgäster tvingas flytta på grund av omfattande renoveringar och hyreshöjningar. Ändringen i preskriptionslagen innebär att det införs en absolut preskriptionsfrist för fordringar. Under de 10 år från att borgenären har sökt exekutionstitel tills slutlig preskription sker, kan det göras utmätningar av gäldenärens tillgångar. Den föreslagna ändringen i utlänningslagen anges innebära att erbjudandet om anställning som ligger till grund för arbetstillståndet ska bli rättsligt bindande. I de fall där en arbetsgivare avviker från de villkor som ligger till grund för anställningserbjudandet kan sanktionsavgift påföras. Ändringen i skollagen anges innebära att jävsbestämmelser ska gälla även för fristående skolor. Det anges att jävsbestämmelserna omfattar offentliga förvaltningsuppgifter, inklusive betygssättning och annan myndighetsutövning. Förordningsändringen när det gäller samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare innebär att det explicit anges att denna ska omfatta ämnet jämställdhet mellan kvinnor och män. Förslaget till ändring i skolförordningen innebär att kommuner inte längre ska kunna ge gynnande villkor till fristående skolor för att dessa ska kunna etablera sig i kommunen². Förordningen om statlig hyresgaranti innebär att staten tar över administrationen för hyresgarantin och ersätter hyresvärdarna i de fall som hyresgästen inte kan betala. Hyresgaranti gäller bara för dem som flyttar till hyreslägenhet. En hyresgaranti ska omfatta tolv månadshyror och gälla under två år. Den föreslagna ändringen i alkoholförordningen innebär att vid marknadsföring av alkohol, där det ska finnas

¹ Den idag gällande bestämmelsen anger att Tryckfrihetsförordningen inte utgör något hinder mot föreskrifter om motsvarande förbud mot kommersiella annonser vid marknadsföring av alkoholdrycker och tobaksvaror. Ändringen innebär att det också kan avse marknadsföring av kommersiella spel.

² Bestämmelsen avser kriterier för ersättning för lokalkostnader.

med en varningstext, ska de tre minst avskräckande alternativa utformningarna av sådan text, som kan användas enligt dagens bestämmelser, tas bort.

Regelrådet granskning fokuserar på de delar av författningsförslaget som bedöms ge effekter av betydelse för företag. Regelrådet noterar att betänkandet också innehåller ett förslag att det s.k. ROT-avdraget ska avskaffas. Eftersom det inte lämnas något förslag till författningsändring för att genomföra detta ingår inte konsekvenser av det förslaget i Regelrådets granskning även om en sådan förändring i och för sig, såvitt Regelrådet kan förstå, skulle innebära konsekvenser för företag.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I remissen anges att Sverige, liksom andra nordiska länder, i praktisk politik har visat att det går att kombinera en god ekonomisk tillväxt med ett högt mått av jämlikhet. Samtidigt har utfallet varit gott vad gäller andra välfärdsindikatorer som hälsa, utbildning, tillit och respekt för lagar. Vidare anges att en huvudförklaring bakom framgången i internationell forskning har konstaterats vara en hög lägstanivå vad avser viktiga förutsättningar som utbildning, hälsa, inkomster och bostad. Om alla medborgare i ett samhälle rustas i dessa avseenden, får de också förutsättningar att utvecklas och bidra till samhället efter förmåga. Barns livschanser blir i ett sådant samhälle mindre beroende av den miljö de har råkat födas i, och den sociala rörligheten ökar. Det anges emellertid att Sverige, trots denna positiva utveckling i dag står inför stora utmaningar. Utbildningssystemet anges uppvisa stora kvalitetsskillnader mellan skolor och kommuner. Den omfattande immigrationen sedan sekelskiftet domineras av unga och personer i arbetsför ålder och har därmed kraftigt förbättrat landets försörjningskvot, men integrationen av de utifrån kommande anges gå långsamt. Bostadsbrist anges råda i en stor del av landets kommuner, och segregationen anges ha ökat, framför allt i storstadsregionerna. Den generella tilliten i samhället, som av tradition är hög i både Sverige och andra nordiska länder, anges visa tecken till försvagning. Ojämlikheten i inkomster från kapital anges växa. Det anges att en alltmer ojämlik fördelning av inkomster under senare decennier diskuteras inte bara i Sverige utan också internationellt. Medan inkomstskillnaderna på global nivå, när hela världens befolkning ses samlat, nu minskar, framför allt på grund av politikskiften i stora länder som Kina och Indien, anges den öka inom de flesta länder, också i dessa båda. Den globala utjämningen bör ses som ett framsteg, men de växande inre ojämlikheterna anges rymma betydande risker. Utöver denna inledande övergripande beskrivning anges också mer utförlig information om hur kommissionen bedömer att bristande jämlikhet ser ut i olika sektorer i samhället. Det finns även ett resonemang kring för- och nackdelar med åtgärder för en ökad jämlikhet som utmynnar i en bedömning att fördelarna överväger nackdelarna. Av de två volymer som remissen omfattar, ägnas en stor del av den första åt en beskrivning av bakgrundsfaktorer

Regelrådet gör följande bedömning. Betänkandet innehåller en utförlig beskrivning av det utgångsläge som förslagsställaren bedömer finns i dagsläget och vilka problem som detta bedöms innebära. Det går att sluta sig till vilka skäl som förslagsställaren bedömer motiverar författningsförslagen.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen anges ingen samlad information om alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd. I beskrivningen av skäl för enskilda delförslag finns i förekommande fall viss information. Således anges när det gäller kommunernas befintliga möjlighet att erbjuda gynnsamma villkor för skolor med enskilda huvudmän att detta kan komma i konflikt med EU-rättens

bestämmelser om statsstöd. Det anges vara möjligt att undvika statsstöd om kommunerna skulle tillämpa upphandling. Den befintliga rättsliga möjligheten att subventionera lokalkostnader anges emellertid sannolikt strida mot statsstödsreglerna och behöver därmed upphävas. Några alternativa lösningar till att upphäva den aktuella bestämmelsen anges inte. Det anges inte heller några alternativa lösningar till att införa en bestämmelse i skollagen om att kraven på saklighet m.m. i offentliga förvaltningsuppgifter som utförs av en fristående skola, inklusive aspekter kring jäv vid betygssättning och annan myndighetsutövning. Det anges inga alternativa lösningar till att införa en kompletterande punkt om jämställdhet mellan kvinnor och män för att uppnå syftet med denna åtgärd. När det gäller bindande anställningserbjudande vid arbetskraftsinvandring anger förslagsställaren att ett alternativ är att ett anställningsavtal ingås och bifogas till ansökan om arbetstillstånd. Genom ett sådant avtal blir båda parterna bundna av avtalet. En sådan lösning anges vara enkel och tydlig för parterna. Förslagsställaren anger emellertid att det har inväntats att det är svårt att binda upp sig på ett avtal så långt innan anställningen ska inledas. Enligt förslagsställarens bedömning finns det emellertid inget krav på att det behöver fastställas en exakt tidpunkt för när arbetet ska påbörjas, utan arbetstillståndets längd är kopplat till anställningens längd. Förslagsställaren anger att införande av antingen krav på bindande anställningserbjudande eller anställningsavtal ska bifogas ansökan om arbetstillstånd. Båda lösningarna anges vara ändamålsenliga sätt att hindra utnyttjande av arbetskraftsinvandrare, förslagsställaren förordar i första hand bindande anställningserbjudande. I de överväganden som redovisas avseende möjliga sanktioner för arbetsgivare som inte uppfyller kraven för arbetstillståndet ingår fler alternativ än de sanktionsavgifter som utredningen förordar. Således beskrivs vad som skulle tala för och emot att i stället ha en straffrättslig sanktion. Det anges att med beaktande av riktlinjer som finns för kriminalisering är det inte lämpligt att införa ett straffansvar för arbetsgivare som underlåter att följa anställningsvillkoren. När det gäller sanktionsavgifterna finns ett resonemang kring olika alternativ för vilken myndighet som bör handlägga sanktionsavgiften. När det gäller förslag till statlig hyresgaranti anges att det i dagsläget är kommunerna som har möjlighet att stå för en sådan garanti. Det anges att det skiljer sig åt mellan kommuner hur garantin tillämpas. Bland annat mot denna bakgrund förordas en statlig garanti. Det anges också att ett alternativ till att Försäkringskassan skulle administrera garantin – vilket utredningen föreslår – skulle vara att Boverket gjort det. För den sistnämnda lösningen anges det emellertid behöva byggas upp en administration för detta på Boverket medan Försäkringskassan bedöms ha den administration och de rutiner som behövs för hanteringen. När det gäller hyresgästers valmöjligheter vid standardhöjande åtgärder i hyresbeståndet finns en beskrivning av vilka möjligheter som finns för hyresgästerna att påverka vad som ingår i underhåll respektive standardhöjande åtgärder enligt dagens lagstiftning. Däremot beskrivs inga alternativa lösningar för att bättre säkerställa hyresgästernas intressen vid åtgärder i hyresbeståndet än att ändra i regelverket enligt utredningens förslag. Det anges inga alternativa förslag till en absolut preskription för konsumentfordringar gentemot överskuldssatta, däremot finns det beskrivning av skuldsanering som finns idag. Inte heller finns det någon beskrivning av andra sätt att göra förändringar i marknadsföringen av alkohol än det föreslagna att ta bort de varningstexter som utredningen anser är minst avskräckande från de alternativ som är valbara för annonsören. Det anges inga alternativa lösningar till att införa varningstexter av liknande slag när det gäller spel³.

³ Här ska noteras att förslagsställaren visserligen föreslår fler åtgärder för att begränsa skadeverkningar av alkohol och spel än just de aktuella förslagen som berör marknadsföringen. Dessa förslag är däremot inte kopplade till något författningsförslag och kommenteras därför inte vidare av Regelrådet. Dessutom kan inte Regelrådet uppfatta att förslagsställaren har sett någon utbytbart mellan delförslagen om varningstexter och andra delförslag som avser alkohol och spel och därför kan de ytterligare förslagen inte ses som en beskrivning av *alternativa lösningar* för att lösa de problem som marknadsföringsreglerna är till för att åtgärda, de är snarare möjliga kompletterande åtgärder.

Regelrådet gör följande bedömning. Det går att sluta sig till att kommissionen bedömer att effekten av om ingen regeländring skulle ske när det gäller möjlighet att subventionera lokalkostnader kan det innebära ett brott mot EU-rätten. Även i andra avseenden går det att sluta sig till att förslagsställaren bedömer att om regeländringar enligt förslag inte skulle genomföras riskerar detta att leda till att de problem som förslagsställaren har bedömt finns i dagsläget blir bestående. Det skulle ha kunnat förbättra konsekvensutredningens transparens om det för något delförslag hade gjorts en mer utförlig analys av vad utvecklingen över tid skulle kunna väntas bli, givet att ingen reglering kommer till stånd. Befintlig information om effekter av om ingen reglering kommer till stånd kan emellertid anses tillräcklig.

När det gäller alternativa lösningar gör Regelrådet följande bedömning. Att det inte anges några alternativa lösningar när det gäller möjligheten att subventionera lokalkostnader är, givet att analysen av hur dagens bestämmelser förhåller sig till EU-rätten är riktig, förstäligt. Givet att utredningen vill säkerställa en likvärdighet i hur offentliga respektive enskilda huvudmän hanterar myndighetsutövning framstår det också som rimligt att detta regleras i lag för de enskilda huvudmännen när det finns en sådan reglering för de kommunala. När det gäller dessa delförslag är det således förstäligt att antalet alternativa lösningar inte är påtagligt stort. När det gäller frågan om jämställdhetsaspekter och det utrymme som dessa ges i samhällsorientering kan det konstateras att en komplettering av den punktlista med aspekter som ska tas upp denna orientering sannolikt inte är det enda möjliga sättet att åtgärda frågan. Det framgår av förslagsställarens beskrivning att det finns problem kopplade till tillgången till pedagoger m.m. Det är således inte uppenbart att det hade varit omöjligt eller mindre relevant att ange alternativa lösningar i denna fråga. Det samma kan anföras när det gäller förslagen om bindande anställningserbjudande och sanktioner för arbetsgivare som inte uppfyller villkor i arbetstillståndet. Om det identifierade problemet är möjligt utnyttjande av invandrad arbetskraft är det inte uppenbart att den enda ändamålsenliga lösningen för att åstadkomma detta är antingen bindande erbjudande om anställning eller bindande avtal bifogat ansökan om arbetstillstånd. Förslagsställaren kunde och borde ha utvecklat sitt resonemang om varför denna lösning förordas som enda alternativ. Det är möjligt att det är den mest ändamålsenliga för att åtgärda det identifierade problemet men det går inte att sluta sig till om andra möjligheter finns eller vad dessa skulle kunna vara. Regelrådet noterar att det förekommer rapportering i media om utvisning av personer som uppges besitta efterfrågad nyckelkompetens, baserat på mindre avvikelser från stipulerade villkor. Det är inte möjligt för Regelrådet att avgöra hur omfattande ett sådant problem kan antas vara, om det finns, men att det förekommer fall som i vart fall går att beskriva på detta sätt indikerar att det skulle kunna finnas risker förknippade med att göra regelverket mer strikt än det är i dagsläget. Regelrådet noterar också att skärpta krav på att anställningserbjudanden och villkor ska vara bindande också kan ha en generellt avskräckande effekt på företags vilja att erbjuda anställningar, som alltså går utöver det stävande av oseriösa aktörers verksamhet som förslagsställaren avser att träffa med lagstiftningen. Att en sådan risk kan finnas är ytterligare ett skäl till att det hade varit motiverat med en tydlig och utförlig genomgång av alternativa sätt att lösa problemet för att klart redovisa de skäl som gör att utredningen förordar det förslag som lämnas. Det är också en brist att det inte finns något tydligt resonemang kring möjliga alternativa sätt att tillgodose hyresgästernas intresse vid renovering. Skulle bedömningen vara att alternativ saknas borde detta ha kunnat anges och förklaras. När det gäller åtgärderna avseende marknadsföring av alkohol och spel konstaterar Regelrådet att om utredningen väljer en inriktning att påverka marknadsföringen är det förmodligen inte ett mycket stort antal sätt som detta kan göras på. Att det saknas resonemang om alternativa lösningar när det gäller dessa delförslag är därför inte något avgörande problem.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar bristfällig.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Det anges i konsekvensutredningen att den svenska alkoholpolitikens syn på alkohol mer som en hälsofråga än som en handelsvara inte överensstämmer med EU-rättens fria rörlighet för varor och tjänster. Det anges emellertid också att EU-domstolen har uttryckt att ett land får begränsa marknadsföringen av alkohol men att det måste ske i rätt syfte. Begränsningar som avser att skydda folkhälsan anges kunna tillämpas. Mot den bakgrunden finner utredningen att den fria rörligheten kan inskränkas med folkhälsan i beaktande. Det görs ingen bedömning av hur förslaget att begränsa reklam för spel förhåller sig till EU-rätten, vare sig i konsekvensutredningen eller i det kapitel i betänkandet där förslaget presenteras. Upphävandet av den rättsliga möjligheten att subventionera fristående skolor för att dessa ska kunna etablera sig i kommunen analyseras, som refererats ovan, i förhållande till de EU-rättsliga reglerna för statsstöd⁴. Med utgångspunkt i den analys som görs av denna fråga kommer utredningen fram till att möjligheten att subventionera friskolor sannolikt strider mot statsstödsreglerna och detta är ett av de skäl som utredningen anger för sitt förslag att ändra de aktuella reglerna. När det gäller förslaget om absolut preskription anges i konsekvensutredningen att detta inte påverkas av det EU-rättsliga regelverket. Det samma anges om förslaget avseende bindande anställningserbjudanden eller införandet av en bestämmelse om jäv i fristående skolor. När det gäller den statliga hyresgaranti som föreslås anges inget om överensstämmelse med EU-rätt och det finns inte heller någon sådan information när det gäller förändringarna i hyresgästers möjlighet att välja eller välja bort standardhöjande åtgärder.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns information om hur vissa av de författningsförslag som lämnas förhåller sig till EU-rätten. Det framstår som inkonsekvent att det görs en analys av förslagen avseende alkoholreklam men att det saknas en sådan avseende kommersiellt spel. Såvitt Regelrådet kan förstå borde det finnas en motsvarande frågeställning även avseende om hinder mot marknadsföring av spel strider mot rörligheten för varor och tjänster. Det är en brist att detta inte har blivit belyst. Att det helt saknas en bedömning avseende anställningserbjudanden är också en brist. Att hyresgarantin går från kommunalt till statligt huvudmannaskap går att sluta sig till sannolikt saknar kopplingar till EU-rätten men det är inte lika uppenbart att förslaget om hyresgästers inflytande över standardhöjande åtgärder gör det. Dessutom anser Regelrådet att det borde övervägas hur förslaget förhåller sig till det egendomsskydd för hyresvärderna som gäller enligt konventionen för mänskliga rättigheter. Sammantaget finner Regelrådet att beskrivningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten borde ha utvecklats och förtydligats så att den blev mer heltäckande.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Det finns ingen information om överväganden vid val av tidpunkt för ikraftträdande för författningsförslagen eller om behov av speciella informationsinsatser. Det framgår av författningsförslagen att de föreslås träda i kraft som tidigast i januari 2021, i några fall år 2022.

Regelrådet gör följande bedömning. Betänkandet överlämnades enligt till regeringen i juli 2020 och inkom som remiss till Regelrådet i januari 2021⁵. Det framstår således för Regelrådet som troligt att förslagsställaren tänkte sig ett ikraftträdande inom ett halvår för de delar av författningsförslaget som avsågs träda i kraft tidigast. En större brist än de oklarheter som finns när det gäller exakt datum är att det helt saknas överväganden kring varför ett ikraftträdande vid en viss tidpunkt har bedömts vara

⁴ Se kapitel 17 i betänkandet, samt konsekvensutredning sid 1023.

⁵ Detta framgår på den första sidan i betänkandets volym 1.

lämpligt. Det går inte att utläsa vilka bedömningar som förslagsställaren har gjort om vilka för- och nackdelar som skulle kunna finnas med ett ikraftträdande inom ett halvår (som tidigast), inklusive men inte begränsat till hur denna tidpunkt skulle påverka eventuella berörda företag. Att det inte finns någon sådan bedömning redovisad är en väsentlig brist.

Det finns inte heller någon redovisning av vilka informationsinsatser, om några, som bedöms vara motiverade till följd av utredningens förslag. Det innebär att konsekvensutredningen är ofullständig även i detta avseende.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Det finns ingen beskrivning av berörda företag i konsekvensutredningen. Såvitt Regelrådet kan se finns inte heller någon samlad beskrivning av berörda företag i någon annan del av betänkandet. Det finns allmän information om att exempelvis några företag inom skolektorn är stora och börsnoterade och att det finns många företag inom byggbranschen. Det anges att företag som handlar med fordringar berörs.

Regelrådet gör följande bedömning. Det går inte att sluta sig till hur många företag som berörs av de författningsförslag som lämnas och det finns inte heller någon heltäckande information om hur stora de berörda företagen är. Det går att sluta sig till att företag inom skolektorn, spelföretag, direktimportörer av alkohol och fastighetsägare samt inkassobolag berörs. Det är emellertid sannolikt att även fler branscher än dessa kan beröras, exempelvis av förslaget om bindande anställningserbjudande. Beskrivningen av berörda företag är otydlig.

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

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

I konsekvensutredningen anges följande. De företag som skulle kunna komma att påverkas av förslaget om absolut preskription är företag som handlar med fordringar (inkassobolag). Samtidigt anges påverkan vara begränsad, eftersom förslaget innebär att företagen har många år för att verkställa fordringarna. Om det inte lyckas under de åren, torde det var tveksamt om de förfallna fordringarna någonsin kommer att bli verkställda med full betalning. En allmän konsekvens av förslaget anges vara att kreditgivningen blir försiktigare, vilket innebär att riskbilden förändras. Denna indirekta effekt bedöms vara väl så viktig som den direkta. Vidare anges, avseende förslaget om bindande anställningserbjudanden, att den grova uppskattningen innebär att det skulle röra sig om ett (lågt räknat) antal sanktionsavgiftsärenden på cirka 2 000 ärenden/år. Vidare anges att när en arbetsgivare långt i förväg binder sig för vissa löne- och anställningsvillkor kan det vara förenat med vissa risker. Det kan under tiden från det att man erbjuder en anställning tills dess att arbetskraftsinvandringen kommer till Sverige inträffa oförutsedda händelser. En arbetsgivare som är bunden av ett erbjudande av avtal kan tvingas frånträda avtalet, vilket kan vara förenat med vissa kostnader. Å andra sidan anges förslaget att innebära att riskerna kommer att övervägas mer noggrant. Beträffande företagen anges förslaget vidare bidra till att stävja missbruk och fusk och stärker därmed seriösa arbetsgivares konkurrenskraft. Arbetskraftsinvandringen ska arbeta under samma villkor som övriga anställda i Sverige, och arbetsgivaren ska inte konkurrera ut seriösa företag genom osunda villkor. Det anges att förslaget leder till att antalet anställningserbjudanden som inte är seriösa kommer att minska, eftersom det inte kommer att vara lönsamt att erbjuda arbeten utan att uppfylla villkoren. Det kan leda till en minskning av ansökningar om arbetstillstånd för mindre kvalificerade arbeten. Att fylla arbetskraftsbehovet till en lägre kostnad minskar det förväntade värdet av en sådan fördel, då kostnaderna för eventuella sanktioner

måste tas i beaktande. Det anges finnas skäl att anta att ansökningarna om arbetstillstånd kommer att minska främst för den grupp som arbetar inom icke kvalificerade yrken. Sammantaget kan det leda till färre ansökningar om arbetstillstånd.

Avseende förslaget om jävsbestämmelser för enskilda skolhuvudmän anges att detta inte medför några kostnadsökningar för stat, kommun, region, företag eller enskilda. När det gäller förslaget om ökad valbarhet för hyresgästen avseende standardhöjande åtgärder anges att förändringen kan förväntas öka kostnaderna för standardhöjande åtgärder och sänker nivån på hyreshöjningar. Samtidigt finns det en viss risk att renoveringar kommer att skjutas på framtiden. Förslaget kan innebära en regional skillnad i fastighetsägarnas förutsättningar när det gäller att klara av renoveringar. På vissa bostadsmarknader finns en stor efterfrågan på bostäder och ägarna har god ekonomi medan det på andra ställen i landet finns vakanta lägenheter och fastighetsägare med ansträngd ekonomi som har svårt att finansiera renoveringar. En begränsning av spelbolagens möjligheter till att marknadsföra de kommersiella spelen anges påverka spelföretagens möjligheter att nå ut med sin marknadsföring på samma sätt som i dag. Det skulle kunna leda till intäktsförluster. När det gäller ändringarna i varningstexter om alkohol anges följande. Vinimportörer kan påverkas av skärpta informationstexter. Skärpta restriktioner på alkoholreklamen leder möjligen till mindre omfattande annonsering och därmed minskade annonsintäkter för tidningar.

Regelrådet gör följande bedömning. Det saknas helt kvantifiering av möjliga kostnadsförändringar för företag till följd av förslagen. Det anges allmänt i remissen att det saknas möjlighet att göra en fullständig konsekvensutredning för varje förslag och att det för vissa av förslagen är okänt hur många som berörs. Det framgår inte om några försök att få en uppfattning om antalet berörda företag har gjorts i de fall där det inte är känt. Det framgår inte heller om något försök har gjorts att uppskatta vad förändringen i kostnader, eller i förekommande fall intäkter, skulle kunna bli per företag. Utöver att det inte anges vara möjligt att göra en mer heltäckande konsekvensutredning än vad som finns i betänkandet finns ingen information om vari svårigheterna har bestått, mer specifikt. Regelrådet har förståelse för att det kan finnas utmaningar att ange exakta effekter. När det varken finns beräkningar, uppskattningar eller förklaringar till varför detta inte finns, blir det emellertid omöjligt för en läsare att med säkerhet sluta sig till ens vad som mer specifikt är okända faktorer för utredningen. Det gör också att om en beslutsfattare efter remittering av betänkandet skulle vilja göra kompletterande analyser av exempelvis effekter för företag finns ingen information om vilka specifika utmaningar som finns med detta. Det försvårar en sådan potentiell kompletterande analys.

Konsekvensutredningen innehåller viss kvalitativ information som, såvitt Regelrådet kan förstå, har en koppling till företags kostnader och i förekommande fall intäkter och verksamhet. Det är positivt att denna information finns. Den är emellertid inte särskilt tydlig. När det gäller konsekvenser för inkassobolagen av den absoluta preskriptionen framgår inte bara att den direkta effekten i form av att fordringar inte betalas bedöms bli begränsad utan även vilka skäl som utredningen ser för denna bedömning. Det är i och för sig bra att något sägs både om direkta och indirekta effekter. Även här uppstår emellertid enligt Regelrådets bedömning en eventuell kränkning av det egendomsskydd som gäller enligt konventionen för mänskliga rättigheter i och med ett en fordran blir värdelös efter 10 år. Denna aspekt borde ha analyserats⁶. När det gäller den indirekta effekten om mer försiktig kreditgivning finns inte heller något mer utvecklat resonemang. Mot bakgrund av att den anges vara större hade det

⁶ Regelrådet noterar visserligen att utredningen på sid 798 i betänkandet har refererat till ett avgörande i Europadomstolen om beslut om skuldsanering i Finland. Regelrådet finner dock att det är oklart i vilken utsträckning som denna dom är fullt ut relevant som underlag för en bedömning av om det svenska förslaget strider mot egendomsskyddet. Det är inte uppenbart att det individuella beslut om skuldsanering, som Regelrådet uppfattar att domen avser, är fullt ut jämförbart med en generell regel om absolut preskription i lagstiftningen. Om det är utredningens uppfattning att en sådan långtgående jämförbarhet finns, borde detta ha förklarats väsentligt tydligare, med tanke på att förslaget är ingripande till sin karaktär.

varit motiverat med en i vart fall något mer utvecklad analys även av detta, inklusive om företag kan väntas påverkas och på vilket sätt. När det gäller förslaget om bindande anställningserbjudanden finns viss information om företagspåverkan. Detta är positivt. Det framstår emellertid för Regelrådet som att beskrivningen kännetecknas av viss förenkling. För det första finns det inget i konsekvensutredningen eller, såvitt Regelrådet kan se, i betänkandet i övrigt som förklarar på vilken grund utredningen antar att ett minskat antal anställningserbjudanden i huvudsak skulle avse mindre kvalificerad arbetskraft. Eftersom det inte är uppenbart att så måste bli fallet borde bedömningen i vart fall kortfattat ha motiverats. Det nämns att förslaget kommer innebära en risk för ökade kostnader om ett företag tvingas frånträda ett avtal, vilket kan vara förknippat med kostnader. Det anges, som någon form av kompensande faktor, att risker kommer att övervägas noggrannare. Det är oklart vilket underlag eller vilken analys som ligger bakom det sistnämnda. Regelrådet vill framhålla att det inte är orimligt att föreställa sig att varje situation som innebär en något ökad risk för kostnader och som samtidigt innebär en viss osäkerhet, kan väntas påverka alla företag och inte enbart de oseriösa aktörer som utredningen beskrivit. En oavsiktlig effekt att allmänt försvåra kompetensförsörjningen kan inte med säkerhet uteslutas. Bland annat mot bakgrund av att kompetensförsörjningen är ett av de största hinder som små företag angett att de ser för tillväxt⁷ hade det varit motiverat med en mer noggrann analys. Det är vidare positivt att det finns viss information om hur förslaget om valmöjligheter vid standardhöjande åtgärder kan påverka fastighetsägares förutsättningar att klara av renoveringar. Det är emellertid inte möjligt att få någon uppfattning om hur omfattande sådana konsekvenser kan väntas bli. Regelrådet noterar att förslaget, såvitt Regelrådet kan förstå, innebär att välja mellan att antingen förklara att en åtgärd är underhåll, vilket kan omöjliggöra eller i vart fall väsentligt begränsa möjligheten att höja hyran, eller att ange att den avser standardhöjning, vilket kan leda till att den inte får göras. Regelrådet noterar också att förslagsställaren i beskrivningen av förslaget⁸ har angett att det inbegriper en uppgiftsskyldighet för hyresvärden att redovisa vad som är standardhöjande åtgärder respektive vad som är sedvanligt underhåll som inte har inverkan på bruksvärdet eller hyran. Detta innebär per definition att det tillkommer en administrativ kostnad, som Regelrådet inte kan se har beskrivits ytterligare. Sammantaget borde konsekvenserna för hyresvärden ha beskrivits väsentligt tydligare.

Vidare konstaterar Regelrådet att det inte går att få någon uppfattning om omfattningen på konsekvenserna för spelföretag eller vinimportörer. Regelrådet ser inget som uppenbart talar för att jävsbestämelsen skulle ge kostnadsökningar för företag och det är positivt att en bedömning i detta avseende redovisas även om det skulle ha förbättrat konsekvensutredningens transparens med en motivering även avseende denna bedömning. Som helhet betraktat finner Regelrådet att det inte finns tillräcklig information om påverkan på företagens kostnader och verksamhet.

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

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges att upphävandet av den rättsliga möjligheten att ta hänsyn till en kommuns intresse av att utbildning med en enskild huvudman kan etableras när nivå på ersättning för lokalkostnader ska fastställas medför mer likvärdiga förutsättningar mellan enskilda huvudmän och mellan offentliga och fristående huvudmän. Det anges att statliga hyresgarantier kommer att avse både kommunala och små som stora privata hyresvärdar och påverkar därför inte konkurrensituationen

⁷ Se exempelvis resultat från Tillväxtverkets undersökning Företagens villkor och verklighet, senast genomförd 2020, i vilken det angavs att bristande tillgång på lämplig arbetskraft, lagar och myndighetsregler samt brist på egen tid var de faktorer som störst andel småföretag angav som tillväxthinder.

⁸ Se sid. 766 i betänkandet.

för mindre företag. Förslaget till begränsningar i marknadsföring av kommersiella spel anges inte ha någon betydelse för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller i villkor i förhållande till de större företagen. Som refererats ovan anges det också kunna bli regionala skillnader mellan olika fastighetsägares förutsättningar att hantera renoveringar. Förslagsställaren har också angett att regeländringarna om bindande anställningserbjudande kommer att minska möjligheterna till illojal konkurrens.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren har tagit upp några aspekter som är relevanta för hur konkurrensförhållandena för berörda företag kan påverkas. Detta är positivt. Beskrivningen kännetecknas emellertid enligt Regelrådets uppfattning av en viss förenkling. Det kan vara riktigt att regeländringarna om bindande anställningserbjudande skulle kunna ge bättre förutsättningar för företag som följer reglerna. Som Regelrådet redan nämnt ovan kan det emellertid inte på förhand uteslutas att en ökad osäkerhet och risk för tillkommande kostnader också kommer att påverka små företag som hela tiden haft för avsikt att agera som seriösa arbetsgivare att avstå från rekrytering av arbetskraft från andra länder. Detta kan i sin tur medföra påverkan på dessa företags möjligheter till kompetensförsörjning och potentiellt påverka deras relativa konkurrenskraft jämfört med företag i andra länder. Regelrådet noterar att utredningen angett att det finns en möjlighet att rekrytera inhemska arbetstagare som idag är arbetslösa, i synnerhet till de mindre kvalificerade tjänsterna. Detta kan vara riktigt men det är inte på förhand givet att matchning alltid kommer att fungera. Det har heller inte klarlagts vad som ligger till grund för utredningens antagande att det är främst de mindre kvalificerade tjänsterna som kommer påverkas. Beskrivningen skulle alltså ha behövt utvecklas och förtydligas. När det gäller den bedömning som utredningen gör att begränsningar i marknadsföring inte kommer att påverka små spelbolags konkurrensförutsättningar m.m. i relation till större bolag finns det inte någon förklaring till varför utredningen bedömer att detta skulle vara fallet. Regelrådet noterar att onlinebaserade spel per definition är en gränsöverskridande verksamhet vilket rimligtvis gör att förändrade förutsättningar i regelverket för svenska bolag kan medföra påverkan på dessa bolags relativa konkurrenskraft gentemot konkurrenter i andra länder. Detta har inte heller analyserats av förslagsställaren. Sammantaget finner Regelrådet att även om det finns viss värdefull information är befintlig beskrivning inte tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

För flera av förslagen anges i konsekvensutredningen att dessa inte kommer att ge några konsekvenser i övrigt. I vissa fall anges också företag som en kategori aktörer som förslaget inte kommer att ge några konsekvenser i övrigt för.

Regelrådet gör följande bedömning. Eftersom beskrivningen av hur förslaget väntas påverka företag överlag får sägas kännetecknas av vissa brister i tydlighet är det svårt att på förhand utesluta att det även skulle kunna bli en påverkan på företagen i andra avseenden. De bedömningar som refereras ovan har inte heller motiverats av förslagsställaren. Sammantaget finner Regelrådet därför att beskrivningen är otillräcklig.

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

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I konsekvensutredningen anges, som en konsekvens för små företag av förslaget om bindande anställningserbjudande, att seriösa företag påverkas positivt av förslaget. Som har refererats ovan görs

också bedömningen att förslagen som berör marknadsföring av kommersiella spel är neutralt när det gäller konkurrensförhållandena mellan större och mindre företag.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår att förslagsställaren inte har tagit särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning. Däremot framgår det inte tydligt vilka konsekvenser detta skulle kunna ge. Som redan angetts bedömer Regelrådet att konsekvenserna för företag av förslaget om bindande anställningserbjudande kan vara mindre genomgående positiva för seriösa företag än vad förslagsställaren har angett. Det kan också noteras att det inte finns någon förklaring till varför utredningen bedömer att förslaget om marknadsföring av kommersiella spel skulle vara neutralt i förhållande till företagens storlek. Mindre företag är rimligtvis mer känsliga för minskade intäkter, om en sådan effekt skulle uppstå. Slutligen kan konstateras att det inte heller finns någon storleksmässig beskrivning av de företag som påverkas av förslagen, vilket också försvårar en bedömning av hur små företag kan väntas påverkas och om det hade varit motiverat med särskilda hänsyn till små företag. Sammantaget är beskrivningen inte tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till små företag bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen endast i ett fåtal avseenden håller tillräcklig kvalitet. Det finns viss information som är relevant och värdefull men som helhet betraktat är konsekvensutredningen föga tydlig. Regelrådet noterar att utredningens uppdrag, såvitt Regelrådet kan förstå, har en stor bredd och inrymmer många komplexa frågeställningar. Regelrådet har förståelse för att detta kan medföra utmaningar för bedömningen av konsekvenser. Även med beaktande av dessa förutsättningar håller konsekvensutredningen emellertid enligt Regelrådets uppfattning inte tillräcklig kvalitet.

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 mars 2021.

I beslutet deltog Elisabeth Thand Ringqvist, ordförande, Cecilia Gunne, Hans Peter Larsson, Claes Norberg och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Elisabeth Thand Ringqvist
Ordförande



Per Högström
Föredragande