

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 promemorian Tillfälliga nedstängningar och förbud för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19

### Regelrådets ställningstagande

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

### Innehållet i förslaget

Promemorian innehåller förslag till förordning om tillfälliga nedstängningar och förbud för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 och förslag till förordning om ändring i förordningen (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Förordningen om nedstängningar innebär att följande platser ska hållas stängda för allmänheten:

- verksamhetslokaler inomhus på gym- och sportanläggningar och badanläggningar,
- verksamhetslokaler inomhus i köpcentrum, varuhus, gallerior och butiker med undantag för bland annat livsmedelsbutiker och apotek,
- serviceinrättningar där verksamheten förutsätter nära fysisk kontakt mellan kunden och tjänsteutövaren samt
- restauranger och andra serveringsställen med undantag för avhämtning och hemleverans av mat eller dryck.

Förordningen innebär även ett förbud mot att hyra ut festlokaler eller på något annat sätt använda eller upplåta lokaler, områden eller utrymmen för tillställningar eller liknande privata sammankomster.

Det anges att om och när frågan om nedstängning och förbud aktualiseras är beroende på hur smittspridningen ser ut. Det kan också finnas anledning att inskränka föreskrifterna till att gälla inom ett visst geografiskt område. En förordning om nedstängningar och förbud kan komma att omfatta endast vissa av de verksamheter som behandlas i denna promemoria. Det kan också bli aktuellt att utvidga förordningen till att omfatta ytterligare verksamheter.

Syftet med promemorian anges vara dels att inhämta författningstekniska synpunkter på tänkbara förslag till åtgärder och avgränsningar, dels att skapa ett bättre underlag för att kunna bedöma de samhällsekonomiska och övriga konsekvenser som kan uppkomma vid sådana långtgående begränsningsåtgärder. Ett sådant underlag avser att ge utrymme för mycket snabba åtgärder i ett läge där regeringen bedömer att lagen ger utrymme för det och sådana är nödvändiga för att minska smittspridningen.

## Skälen för Regelrådets ställningstagande

### Bakgrund och syfte med förslaget

Det framgår att det är angeläget att det finns en beredskap för ett försämrat epidemiologiskt läge. Om smittspridningen ökar kraftigt är det möjligt att åtgärder av den typ som hittills har vidtagits kan visa sig otillräckliga. Det kan inte uteslutas att det då kan finnas behov av att med stöd av covid-19-lagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen stänga ned eller förbjuda vissa verksamheter i syfte att motverka smittspridning. Därför har ett utkast till förordning om tillfälliga nedstängningar och förbud tagits fram. Syftet med utkastet anges vara att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 på de platser som omfattas av regleringen.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

### Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Förordningen får utfärdas endast om det är en nödvändig proportionerlig åtgärd för att förhindra smittspridning och andra smittskyddsåtgärder bedöms otillräckliga. Enlig förslagsställaren innebär detta att det i ett sådant läge inte finns några alternativa lösningar som i tillräcklig grad förhindrar smittspridning på de aktuella platserna.

Det framgår vidare att reglerna om nedstängning inte får vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors liv och hälsa. Reglerna för nedstängning bör utformas utifrån en avvägning mellan riskerna för smittspridning och de negativa konsekvenserna av en nedstängning. Bland annat anges att riskerna för smittspridning är större inomhus än utomhus. Vidare framgår att för gym- och sportanläggningar, badanläggningar och handelsplatser görs bedömningen att nedstängning bör begränsas till verksamhetslokaler inomhus. Det kan därför enligt förslagsställaren övervägas om motsvarande avgränsning bör göras för serveringsställen. Bedömningen görs dock att det även på uteserveringar kan uppkomma beaktansvärda risker för smittspridning. Nedstängningen av serveringsställen bör därför gälla generellt och inte begränsas till inomhusmiljöer.

Om någon reglering inte kommer till stånd anges det kunna leda till ökad smittspridning, fler sjukdomsfall och dödsfall samt ökad belastning på hälso- och sjukvården.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår viss redovisning avseende vad som bör beaktas vid framtagandet av förslaget. Det hade dock varit önskvärt med ytterligare uppgifter om det finns andra variationer eller begränsningar av förslaget som har varit aktuella. Trots det angivna anser Regelrådet att redovisningen sammantaget är tillräcklig.

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

### Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Förslagsställaren gör bedömningen att utkastet till förordning är förenligt med EU-rätten.

Regelrådet gör följande bedömning. Det saknas helt en närmare motivering till förslagsställarens bedömning, vilket är en brist.

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

## Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Att stänga ned eller förbjuda verksamheter utgör en mycket ingripande åtgärd. Utifrån det nuvarande epidemiologiska läget gör förslagsställaren därför bedömningen att sådana åtgärder inte är nödvändiga. Det föreslås därför inte något datum för ikraftträdande. Utkastet till förordning har tagits fram för att regeringen ska kunna agera snabbt i ett kraftigt försämrat smittläge. Mot bakgrund av föreskrifternas ingripande karaktär bör förordningen vara tidsbegränsad och gälla under en kortare tid, lämpligen fyra veckor. Det anges vidare att det bör införas övergångsbestämmelser för ärenden och mål om tillsyn som har inletts före upphävandet.

Regelrådet gör följande bedömning. Det saknas helt uppgifter om behov av speciella informationsinsatser vilket är en brist. Redovisningen borde bland annat ha tydliggjort om det finns något sådant behov och vilken aktör som i så fall ska genomföra de eventuella informationsinsatserna.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande godtagbar men redovisningen avseende behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

## Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Det anges att förslaget i första hand berör de som bedriver verksamhet på gym- och sportanläggningar och badanläggningar, handelsplatser och serveringsställen eller som använder eller upplåter platser för privata sammankomster. Sådan verksamhet bedrivs oftast av företag, föreningar eller enskilda näringsidkare.

Avseende platser för privata sammankomster framgår även att exempelvis bussar och båtar kan användas eller upplåtas för fester. Förbudet bör mot denna bakgrund gälla generellt och inte begränsas till inomhusmiljöer.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en förståelse för svårigheten att ange exakt vilka företag som kan komma att beröras givet att det påverkas av om och när förordningen träder i kraft och om det sker med eller utan begränsningar såsom utpekade geografiska områden. Trots det angivna saknar Regelrådet dock uppgifter om berörda företag utifrån antal och storlek. Detta eftersom en närmare beskrivning av de potentiellt berörda företagen som helhet hade kunnat visa på hur omfattande en eventuell nedstängning kan vara.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal och storlek bristfällig men redovisningen avseende bransch godtagbar.

## Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

### *Administrativa kostnader*

Det finns ingen redovisning av förslagets påverkan på företagens administrativa kostnader.

Regelrådet gör följande bedömning. Om bedömningen är att förslaget inte medför någon påverkan på företagens administrativa kostnader ska det, enligt Regelrådet, anges och motiveras i konsekvensutredningen. Eftersom det inte går att utesluta förslaget medför behov av nya rutiner, exempelvis till följd av att förbeställda varor får betalas och hämtas utanför butik eller att hantverkare men inte allmänheten får handla i byggvaruhus, är avsaknaden av redovisning en brist.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets administrativa kostnader bristfällig.

*Andra kostnader och verksamhet*

Förslaget innebär att de företag som omfattas under en begränsad tid kommer att vara förhindrade att bedriva hela eller delar av sin verksamhet. Därmed kommer de under en tid helt eller delvis förlora sina intäkter. Flera av de berörda verksamheterna har redan drabbats av betydande intäktsbortfall på grund av pandemin och tidigare beslutade åtgärder. Samtidigt som intäkterna minskar kommer det fortsatt att finnas kostnader i verksamheterna för exempelvis personal och lokaler. De ekonomiska problem som uppstår kan i förlängningen leda till konkurser och arbetslöshet. Vidare anges att små företag kan komma att drabbas särskilt hårt eftersom de ofta har mindre marginaler än stora företag.

Enligt förslagsställaren kan företag som tvingas hålla helt eller delvis stängt enligt förslaget utnyttja till exempel omställningsstödet eller möjligheten till korttidspermittering. Regeringen har vidare aviserat ett särskilt så kallat nedstängningsstöd som utformas som ett förstärkt omställningsstöd.

Nedstängningsstödet är ett riktat stöd till företag som inte kan bedriva sin verksamhet till följd av eventuella beslut om nedstängning som meddelas med stöd av covid-19-lagen eller lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen. Förslaget om nedstängning anges vidare leda till ökade kostnader för staten i form av nedstängningsstöd och andra pandemirelaterade stöd. I propositionen med förslag om medel till nedstängningsstöd redovisades en översiktlig beräkning baserad på nedstängning av gallerior, köpcentrum, restauranger och sportanläggningar under några månader. Bedömningen var att det skulle innebära en total kostnad för nedstängningsstödet om ca 4,2 miljarder kronor.

Vidare framgår bland annat att det kommer vara tillåtet med försäljning som sker utan att kunderna kommer in i lokalerna exempelvis genom att en förbeställd vara hämtas utanför en butik. Det framgår även att det finns undantag för byggvaruhus och liknande avseende försäljning till näringsidkare för att exempelvis hanterverkare ska tillförsäkras tillgång till material som behövs i deras arbete. Undantaget för utlämning av brev och paket innebär att exempelvis en tobaksaffär får hålla öppet för utlämning av brev och paket men inte för försäljning av varor. Verksamhetslokaler belägna i ett köpcentrum, ett varuhus eller en galleria men som har en utomhusentré bör omfattas av samma begränsningar som andra lokaler av samma typ. Serveringsställen i köpcentrum, varuhus eller gallerior omfattas även av nedstängning. Men om serveringsställen har en utomhusentré får lokalerna hålla öppet för försäljning av mat eller dryck som inte förtärs på stället. Det framgår vidare att nedstängning av gym- och sportanläggningar och badanläggningar bör utformas så att verksamhet som bedrivs inomhus ska hållas stängd för allmänheten. Det innebär att exempelvis skidanläggningar och kommunala idrottsplatser kan hållas öppet under förutsättning att tillträde inte ges till omklädningsrum eller andra verksamhetslokaler inomhus. Lokaler som används för skolverksamhet kommer fortsatt kunna bedriva sådan verksamhet.

Regelrådet gör följande bedömning. Det saknas närmare resonemang avseende förslagets effekter på företagens verksamhet. Ytterligare uppgifter hade kunnat behandla hur effekterna kan förändras beroende på längden på avstängningen och om det sker geografiska begränsningar. För att närmare visa på effekterna av förslaget hade det också kunnat presenteras en uppskattning av de uteblivna intäkterna för berörda företagen givet en nedstängning under vissa angivna förutsättningar. Det hade även kunnat framgå ett resonemang om företagens faktiska möjligheter att utnyttja eventuella stöd, beroende på när de förväntas betalas ut.

Regelrådet saknar vidare uppgifter om vilka konsekvenserna blir för företag som endast berörs av en partiell nedstängning såsom exempelvis att en tobaksaffär får hålla öppet för paketutlämning men inte övrig försäljning och hur detta skulle kunna påverka möjligheterna att beviljas stödåtgärder. Vidare går det inte att utesluta att det kan finnas kostnader förknippade med att vissa kunder tillåts medan andra inte tillåts eller att likartade verksamheter regleras olika beroende på placering. Detta med hänsyn till

undantaget för näringsidkare att handla i byggvaruhus eller hur exempelvis en galleria kan behöva hantera att butiker med utomhusentré kan hålla öppet under andra omständigheter.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets andra kostnader och verksamhet bristfällig.

### **Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag**

Det anges att avseende konkurrenssituationen går det inte att utesluta att utkastet till förordning skulle kunna innebära att konkurrenssituationen mellan vissa företag skulle kunna påverkas. Det gäller framförallt i fråga om verksamheter av samma typ som bedrivs inom respektive utom köpcentrum, varuhus och gallerior.

Regelrådet gör följande bedömning. Redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är ytterst kortfattad och det är generellt inte tillräckligt att endast ange att konkurrenssituationen kan påverkas. Ytterligare uppgifter borde ha behandlat hur konkurrensen kan påverkas om exempelvis likartade verksamheter får olika förutsättningar bland annat till följd av placering av verksamheter både vad gäller inom och utom köpcentrum, varuhus och gallerior samt baserat på eventuella geografiska begränsningar. Detta om verksamheter i geografiskt angränsande områden får andra förutsättningar. Det saknas vidare uppgifter om förslaget kan påverka konkurrensen mellan verksamheter som tillhandahåller samma produkter men på olika sätt, det vill säga exempelvis hur förslaget påverkar konkurrensen mellan butikshandel och näthandel. Därutöver saknas närmare information om hur förslaget påverkar konkurrensen av företag av olika storlekar och/eller andra faktorer såsom restaurang- eller butikskedjors möjligheter att hantera en nedstängning i förhållande till fristående restauranger och butiker. Sammantaget anser Regelrådet att redovisningen är otillräcklig.

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

### **Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden**

I promemorian görs bedömningen att utkastet till förordning inte har någon betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Regelrådet gör följande bedömning. Givet vad som angetts om förslaget under påverkan på företagens verksamhet att förslaget bland annat i förlängningen kan resultera i konkurser och arbetslöshet och vad som framförts under påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag, är det otydligt vad förslagsställaren beaktat när bedömningen gjorts avseende förslagets betydelse för sysselsättningen. Enligt Regelrådet är avsaknaden av ytterligare uppgifter därmed en brist.

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

### **Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning**

Det framgår att små företag kan komma att drabbas särskilt hårt eftersom de ofta har mindre marginaler än stora företag.

Regelrådet gör följande bedömning. Det saknas en tydlig redovisning avseende särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning. Om bedömningen är att någon sådan hänsyn inte är möjlig borde detta ha angetts och motiverats i konsekvensutredningen.

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

## Sammantagen bedömning

Regelrådet har förståelse för de speciella förutsättningar som författningsförslag med tillhörande konsekvensutredningar tas fram under med anledning av de omständigheter som råder för tillfället. Givet att detta förslag dock tagits fram i förebyggande syfte och utan förslag på ikraftträdandedatum anser Regelrådet dock att kvaliteten på konsekvensutredningen hade kunnat höjas. Regelrådet saknar bland annat närmare uppgifter om de berörda företagen, påverkan på företagets kostnader och verksamhet samt påverkan på konkurrensförhållandena. Det är även bland annat dessa brister som varit avgörande för den sammantagna bedömningen.

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 Katarina Porko.



Claes Norberg  
Ordförande



Katarina Porko  
Föredragande