

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.

Justitiedepartementet

Yttrande över Skärpt kontroll över explosiva varor (Ds 2020:17)

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 lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor. Det ingår också förslag till ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister och ändring i förordningen (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor.

Den nuvarande tillståndsprövningen föreslås bli mer omfattande och Polismyndighetens roll vid tillståndsgivningen ska också förstärkas. Samtidigt förtydligas och utökas regleringen kring bland annat möjligheten att återkalla tillstånd. Dessutom föreslås vissa andra ändringar som kan stärka kontrollen, såsom begränsningar i vissa tillstånds giltighetstid och utökad föreskriftsrätt. Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2021.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I remissen anges att våldet i kriminella sammanhang har förändrats under 2000-talet. Antalet skjutningar har ökat betydligt och många har ägt rum på offentliga platser. Ökningen av skjutningar kan till stor del härledas till konflikter mellan kriminella grupperingar. De senaste åren har dessa konflikter även utmynnat i en ökad benägenhet att använda explosiva varor. Det redogörs vidare för ett flertal redan vidtagna åtgärder. Därutöver anges att det vid Regeringskansliet har ägt rum ett flertal rundabordssamtal och workshops där representanter från berörda branscher, såsom Byggföretagen, Svenska Bergteknikföreningen, Kompetenscentrum för Energetiska Material (KCEM) och Bergsprängnings Entreprenörernas Förening (BEF) samt bland annat Polismyndigheten och MSB har deltagit för diskutera hur man kan minska den ökade illegala användningen av explosiva varor. Även fackförbunden Svenska byggnadsarbetareförbundet (Byggnads) och Service- och kommunikationsfacket (Seko) anges ha deltagit vid samtalen. Inom ramen för detta arbete anges det ha framkommit att den lämplighetsprövning som i dag sker i anslutning till tillståndsgivningen är bristfällig. Det har framförts önskemål om att utöka och skärpa denna prövning samt att göra vissa andra ändringar i lag och förordning om brandfarliga och explosiva varor. Mot denna bakgrund anges det finnas det starka skäl att se över regleringen i dessa avseenden.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen anges inget om alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd. I anslutning till förslagen i promemorian redovisas vissa överväganden om alternativa lösningar. Således finns det en redogörelse för varför det bedöms vara motiverat att beslut som fattas av kommuner avseende explosiva varor ska få gälla högst tre år medan det inte anses lämpligt att införa en uttrycklig giltighetstid för tillstånd som har beslutats av MSB. Det anges därvid bland annat att när det gäller de tillstånd som MSB prövar avser dessa oftast ansökningar från verksamheter som är av större omfattning, såsom tillverkningsindustrin. Hos dessa sökande deltar vanligtvis ett relativt stort antal anställda i hanteringen, överföringen, importen eller exporten av de explosiva varorna. Det anges mot den bakgrunden finnas vissa farhågor hos flera berörda företag att en alltför kort uttrycklig begränsning i tid skulle kunna leda till en mindre ingående prövning samtidigt som det skulle innebära en stor arbetsbörda för de inblandade. Det har även framkommit att det skulle kunna bli svårt att planera verksamheten om tillstånd endast gäller under en kortare tid. Liknande betänkligheter anges inte göra sig gällande i fråga om de som söker tillstånd hos kommunerna. Det anges därför saknas anledning att föreslå en uttrycklig giltighetstid för tillstånd som beslutas av MSB.

Regelrådet gör följande bedömning. Det går att sluta sig till att förslagsställaren ser en risk att dagens problem blir bestående om ingen reglering kommer till stånd. Det kan ofta finnas ett värde med beskrivningar av vilken utveckling som bedöms ske på lite längre sikt om inga (ytterligare) åtgärder vidtas. Eftersom det anges finnas ett begränsat statistiskt underlag över den historiska utvecklingen har Regelrådet förståelse för att det kan finnas väsentliga svårigheter att göra sådana bedömningar. Det kan anses finnas tillräcklig information om effekter av om ingen reglering kommer till stånd. Det hade enligt Regelrådets uppfattning varit önskvärt om alternativa lösningar hade redovisats på ett tydligare sätt. Eftersom det ändå finns exempel på sådana överväganden i remissen och det framgår att konsekvenser för företag hör till det som har beaktats i det aktuella fallet, kan befintlig beskrivning emellertid anses tillräcklig.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Inget anges i konsekvensutredningen om förslagets överensstämmelse med EU-rätten. I promemorians avsnitt om gällande rätt finns en redogörelse för EU-rätt på området¹. Någon beskrivning av hur förslaget förhåller sig till dessa eller eventuella andra relevanta EU-rättsliga bestämmelser finns emellertid inte heller i detta avsnitt eller, såvitt Regelrådet har kunnat finna, på annan plats i promemorian.

Regelrådet gör följande bedömning. En konsekvensutredning ska innehålla information om förslagets överensstämmelse med EU-rätten. Om det är förslagsställarens bedömning är att det aktuella förslaget inte medför någon förändring i förhållande till relevant EU-rätt, eller om det inte finns EU-rätt på det

¹ Därvid nämns att Europaparlamentet och rådet den 26 februari 2014 antog direktivet 2014/28/EU om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om tillhandahållande på marknaden och övervakning av explosiva varor för civilt bruk (omarbetning) (det omarbetade explosivvarudirektivet). Direktivet var en omarbetning av rådets direktiv 93/15/EEG av den 5 april 1993 om harmonisering av bestämmelserna om utsläppande på marknaden och övervakning av explosiva varor för civilt bruk (det tidigare explosivvarudirektivet). Det omarbetade explosivvarudirektivet anges inte ha inneburit några ändringar av tillämpningsområdet för eller av de väsentliga skyddskraven i det tidigare explosivvarudirektivet, utan var främst ett led för att anpassa direktivet till Europaparlamentets och rådets beslut nr 768/2008/EG av den 9 juli 2008 om en gemensam ram för saluföring av produkter och upphävande av rådets beslut 93/465/EEG. Anpassningen innebar bland annat att vissa definitioner lades till, att de ekonomiska aktörernas skyldigheter klargjordes och att anmälningskriterierna för anmälda organ skärptes.

aktuella området ska detta anges. Befintlig beskrivning innehåller visserligen information om vissa EU-rättsliga bestämmelser på området, men det är inte tillräckligt tydligt beskrivet hur det aktuella förslaget förhåller sig till dessa bestämmelser eller eventuella andra relevanta EU-rättsliga bestämmelser. Konsekvensutredningen är därför ofullständig i detta avseende.

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 författningsändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Det bedöms att ändringarna kan träda i kraft den 1 juli 2021. Det anges inte finnas inte något behov av övergångsbestämmelser. Kravet på kommunerna att meddela tillstånd med en maximal giltighetstid om tre år gäller således endast för tillstånd som meddelas från och med den 1 juli 2021. Även bestämmelsen om att gällande tillstånd ska fortsätta att gälla om ansökan om nytt eller ändrat tillstånd inkommer senast fyra veckor före det befintliga tillståndets giltighetstid går ut, gäller från och med den 1 juli 2021. Inget anges om behov av speciella informationsinsatser.

Regelrådet gör följande bedömning. Det enda som anges om vilka hänsyn som tagits vid fastställandet av tidpunkt för ikraftträdande är att ändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Därmed är det inte tydligt om företags behov av att förbereda sig för ändringarna har beaktats. Ingen förklaring ges heller till bedömningen när det gäller övergångsbestämmelser. Det framgår i remissen att det har hållits möten där branschorganisationer har deltagit. Det anges också att förändringar har efterlysts av bland andra berörda företag. Detta skulle, såvitt Regelrådet kan bedöma, kunna innebära att berörda företag redan har en viss beredskap för förändringarna. Samtidigt är det inte klart hur väl berörda företag kan väntas vara insatta i det specifika förslag som har tagits fram, vilket gör att det är svårt att utifrån befintlig information ha någon uppfattning om vad effekterna av den valda tidpunkten skulle kunna bli för företagen. Ett liknande problem finns när det gäller behovet av informationsinsatser. Om det aktuella förslaget i princip är det samma som har diskuterats vid de möten som förslagsställaren nämner, skulle detta kunna innebära ett något mindre behov av informationsinsatser till berörda företag². Men det är inte klart att så är fallet, eller vilka överväganden som har gjorts avseende informationsbehovet.

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

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Det anges i remissen att företrädare för berörda branscher har deltagit vid samtal och detta exemplifieras med Byggföretagen, Svenska Bergteknikföreningen, Kompetenscentrum för Energetiska Material (KCEM) och Bergsprängnings Entreprenörernas Förening (BEF). På annan plats i remissen anges att tillverkningsindustri kan beröras. Inget anges om företagets antal eller storlek.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns viss information om berörda företag utifrån bransch, men det är inte tydligt om uppräknningen av organisationerna som deltagit vid möten är uttömmande. Information om att även tillverkningsindustri berörs skulle såvitt Regelrådet kan förstå kunna indikera att det är en bredare krets som berörs av förslaget. Sammantaget finner Regelrådet att branschtillhörighet hos berörda företag har beskrivits tillräckligt väl även om det hade funnits ett värde med ytterligare tydlighet. Att det varken finns information om företagets antal eller storlek är däremot en väsentlig brist.

² Förutsatt att representationen på mötena rimligt väl avspeglar populationen berörda företag.

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 genom de ändringar som föreslås skärps kraven på enskilda och företag. Prövningen som ska ske i anslutning till tillståndsgivningen utökas till att omfatta fler personer och kan således också innebära att handläggningen vid tillståndsmyndigheten åtminstone initialt tar längre tid. Dessutom blir det bland annat tydligare att tillståndsinnehavaren ska anmäla om någon av dem som anges i 19 § byts ut eller om det tillkommer någon sådan person. Giltighetstiden för de tillstånd som kommuner meddelar ska vidare begränsas till som längst tre år, vilket kan innebära att tillstånd måste sökas på nytt oftare än i dag. Samtidigt ges enskilda och företag en möjlighet att låta befintliga tillstånd fortsätta att gälla utan medgivande från tillståndsmyndigheten, om en ansökan om nytt eller ändrat tillstånd inkommer senast fyra veckor innan giltighetstiden för det gällande tillståndet går ut. Det bör kunna leda till en större förutsebarhet för tillståndsinnehavaren. Eftersom kraven redan i dag är långtgående, bedöms konsekvenserna av förslagen som små för enskilda och företag. Utifrån vad som framkommit vid de samtal som förts med berörda branschens företrädare, är de föreslagna ändringarna också efterfrågade.

Regelrådet gör följande bedömning. Det saknas möjlighet att utifrån beskrivningen få en uppfattning om vad kostnadsökningen kan bli per företag eller för företagen totalt. Regelrådet uppfattar förslagsställarens resonemang som något motsägelsefullt. Å ena sidan anges att konsekvenserna bör bli små, eftersom det redan ställs långtgående krav. Å andra sidan anges det vara motiverat med förändringar för att uppnå förslagets syfte. Om ändringarna är små i förhållande till nuvarande krav är det inte helt lätt för Regelrådet att förstå hur de väntas bidra till syftet i betydande grad. Om det är så att ändringarna väntas bidra till syftet i betydande grad är det inte helt lätt att förstå hur de kan anses vara små i förhållande till nuvarande krav. Det är också värdefull och relevant information att det finns uppgifter som tyder på att berörda företag efterfrågar ändringarna. Att företagen i förekommande fall skulle kunna anse det vara motiverat att det blir ökande kostnader innebär emellertid inte att det har blivit tydligt beskrivet vilken kostnadsförändringen blir. Regelrådet kan vidare konstatera att när det av allt att döma har funnits en dialog med företrädare för i vart fall några berörda branscher så skulle denna kontakt ha kunnat nyttjas för att få information från de berörda om vad dessa bedömer att konsekvenserna blir. Det är inte tydligt om sådan information har efterfrågats och vad det i så fall har resulterat i. Om det finns särskilda skäl som gör det svårt att uppskatta vad kostnadspåverkan kan väntas bli, hade detta kunnat anges och förklaras. Sådan information finns inte heller i konsekvensutredningen. Sammantaget finner Regelrådet att befintlig information inte är tillräcklig.

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

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Inget anges i konsekvensutredningen eller på annan plats i remissen om förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag.

Regelrådet gör följande bedömning. Det går möjligen att uppfatta att den generella skrivning som finns om att förslaget väntas ge små konsekvenser för företag eftersom det redan finns långtgående krav som att detta även inkluderar påverkan på konkurrensförhållanden. Regelrådet har emellertid, som redan angetts ovan, vissa synpunkter på hur tydligt den bedömningen har motiverats. Någon explicit

beskrivning av påverkan på företagens konkurrensförhållanden finns i alla händelser inte. Skulle det vara förslagsställarens bedömning att påverkan på konkurrensförhållanden saknas borde detta ha angetts och förklarats. Det finns inte information om hur stora de berörda företagen är, hur många företag som finns på respektive marknad eller om det finns internationell konkurrens. Sammantaget finner Regelrådet att befintlig beskrivning inte är tillräcklig.

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.

Regelrådet gör följande bedömning. Eftersom beskrivningen av konsekvenser för företag får sägas kännetecknas av vissa brister i tydlighet är det svårt att på förhand utesluta att det skulle kunna finnas påverkan i andra avseenden. Avsaknaden av information är därför en brist.

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. En konsekvensutredning ska normalt innehålla en bedömning av om det finns möjlighet och är relevant att ta särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning. Om hänsyn har tagits ska det anges hur. Om hänsyn inte kan tas eller bedöms motiverat att ta, ska detta anges och förklaras. I detta fall är det inte känt om det finns små företag bland de berörda företagen. Därmed är det inte heller på det sättet möjligt att bilda sig en uppfattning om särskilda hänsyn hade kunnat vara motiverat. Sammantaget är inte beskrivningen tillräcklig.

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

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen i några avseenden håller tillräcklig kvalitet. Beskrivningen av hur berörda företag påverkas av förslaget är emellertid alltför otydlig för att kunna anses tillräcklig. Regelrådet har noterat det som anges om att det finns uppgifter som talar för att förslaget efterfrågas av berörda företag. Detta är i sig värdefull information men den är inte tillräcklig för att uppväga de brister som finns i beskrivningen av hur företagen påverkas.

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 28 oktober 2020.

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