

Regelrådets uppgift är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Utrikesdepartementet

Yttrande över betänkandet Ett modernt och anpassat regelverk för krigsmateriel (SOU 2024:77)

Regelrådets ställningstagande

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

Motivering till Regelrådets ställningstagande

Regelrådet uppfattar att de förslag som läggs fram kan leda till positiva effekter för svenska företags verksamhet på området och stärka den svenska industrins konkurrensförmåga. Konsekvensutredningen är i flera delar dock för otydlig för det ska kunna dras några slutsatser kring om den föreslagna regleringen kommer att få den önskade effekten. Av särskild betydelse i sammanhanget bör nämnas att konsekvensutredningen saknar en företagsbeskrivning, där information om berörda företag sett till antal och storlek är avgörande för att i tur kunna uppskatta påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet. Kostnadsbeskrivningen är i det här fallet kvalitativ och ger inte en tillräckligt tydlig bild av konsekvenserna för svenska företag. Sett till såväl utredningens som förslagets omfattning hade kompletteringar krävts i flera delar, däribland företagsbeskrivningen, påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet och alternativa lösningar för att konsekvensutredningen ska kunna anses vara godtagbar.

Innehållet i förslaget

I betänkandet lämnas ett antal förslag, bland annat:

- Att nya och oetablerade försvarsföretag ska kunna beviljas tillstånd att tillverka och tillhandahålla krigsmateriel eller tekniskt bistånd för en allierad stats räkning utan att det föreligger motsvarande intresse från det svenska försvaret eller svenska myndigheter.
- Ändringar vad gäller tillståndskrav för underleverantörer, bland annat att regeringen ska få meddela föreskrifter om undantag från kravet på tillverkningstillstånd enligt 3 § krigsmateriellagen för tillverkning av delar av krigsmateriel som sker på uppdrag av den som har tillstånd att tillverka ifrågavarande krigsmateriel.
- Att tillverkning av skjutvapen som utgångspunkt ska kräva ett särskilt tillverkningstillstånd enligt vapenlagen.
- Att marknadsföringsredovisning som utgångspunkt ska ges in till ISP (Inspektionen för strategiska produkter) årligen (i stället för kvartalsvis) och avse tillståndshavarens marknadsföring föregående år. Utredare föreslår dock att ISP bör ha möjlighet att i det enskilda fallet besluta att redovisning ska avse en kortare tid, och att den ska lämnas vid en annan tidpunkt.

Bedömning av delaspekter

Bakgrund och syfte med förslaget

I betänkandet framgår att regeringen 30 november 2023 beslutade att ge en särskild utredare i uppdrag att se över regelverket för tillverkning, tillhandahållande och utförelse av krigsmateriel, inklusive riktlinjerna för utförelse och annan utlandssamverkan. Som bakgrund till de förslag som läggs fram anges bland annat vikten av att omhänderta de åtaganden som följer av Natomedlemskapet, att möjliggöra för svenska företag att ingå i materielsamarbeten på likvärdiga villkor som företag i de stora försvarsindustriländerna i Europa samt behovet av en mer ändamålsenlig ordning för hur tillstånd för tillverkning, tillhandahållande och utförelse av civila skjutvapen kan införas i krigsmateriellagstiftningen.

Regelrådets bedömning. Regelrådet konstaterar att en beskrivning av bakgrund och syfte saknas i konsekvensutredningen, men att utredaren där hänvisar till beskrivningen i betänkandet. Regelrådet finner att de beskrivningar som finns i betänkandet är tydliga men att det vore angeläget med en mer kärnfull beskrivning av bakgrund och syfte i konsekvensutredningen.

Regelrådet finner således beskrivningen av bakgrund och syfte godtagbar trots önskvärda förtydliganden.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Konsekvensutredningen saknar en beskrivning av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd. Utredaren hänvisar i stället till de överväganden och förslag som beskrivs i betänkandet. Bland annat beskriver utredaren i avsnitt 5.3 i betänkandet Krigsmaterielexportöversynskommitténs överväganden och förslag gällande bland annat tillsyn och verksamhetstillstånd. På sida 223–225 beskrivs även vissa alternativ till förslaget att införa ett särskilt vapentillverkningstillstånd.

Regelrådets bedömning. Regelrådet konstaterar att konsekvensutredningen saknar en beskrivning av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd, vilket är en brist. För vissa av de förslag som utredaren lägger fram beskrivs alternativa lösningar i betänkandet, beskrivningarna är i dessa fall tydliga. Regelrådet konstaterar dock att det, för de förslag där en beskrivning av alternativa lösningar saknas, inte framgår varför så är fallet, till exempel om det har funnits ett begränsat handlingsutrymme.

Regelrådet finner således beskrivningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd bristfällig.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Konsekvensutredningen saknar en beskrivning av förslagets överensstämmelse med EU-rätten.

Regelrådets bedömning. Regelrådet konstaterar att konsekvensutredningen saknar en beskrivning av förslagets överensstämmelse med EU-rätten, vilket är en brist. Vidare saknar konsekvensutredningen en beskrivning av vilken, om någon, EU-rätt som förslaget förhåller sig till.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Utredaren föreslår att författningsändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2026. Som skäl till den valda tidpunkten anges den formella lagstiftningsprocessen och att en proposition bör kunna överlämnas till riksdagen våren 2026. Vidare föreslås att övergångsbestämmelser om viss tillverkning av skjutvapen samt om tillämpningen av de nya bestämmelserna om sanktionsavgift ska införas.

Vad gäller behov av speciella informationsinsatser anges att förslaget om lättad tillståndsplikt för vissa underleverantörer kommer att ställa krav på informationsinsatser från ISP. Detsamma anges gälla förslaget om att Sverige ska ansöka om att tillträda 2019 års avtal om exportkontroll samt förslaget till övergångsbestämmelser om viss tillverkning av skjutvapen och de nya bestämmelserna om sanktionsavgift.

Regelrådets bedömning. Förslagsställaren beskriver särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser. Beskrivningen är tydlig.

Regelrådet finner beskrivningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Konsekvensutredningen saknar en beskrivning av berörda företag utifrån antal och storlek. Även en direkt beskrivning av företagens bransch saknas. Dock framgår det i konsekvensutredningen att vapentillverkare och vapenhandlare är företag som påverkas av förslaget. Vad gäller antal företag framgår det på sida 309 i betänkandet att antalet företag som innehar tillstånd för tillverkning uppgår till ungefär 370. Dock framgår inte storleken på dessa företag.

Regelrådets bedömning. Konsekvensutredningen saknar en beskrivning av berörda företag utifrån antal och storlek, vilket är en brist. Det finns viss information om berörda företags bransch men det hade kunnat tydliggöras vilka olika typer av företag som berörs av förslaget.

Regelrådet finner således beskrivningen av berörda företag utifrån bransch godtagbar trots önskvärda förtydliganden. Regelrådet finner beskrivningen av berörda företag utifrån antal och storlek bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

Utredaren bedömer att förslagen om lättad tillståndsplikt för vissa underleverantörer kommer leda till en minskad administrativ börda och minskade kostnader för enskilda verksamhetsutövare. Utredaren anger att detta främst gäller mindre företag (underleverantörer) som inte längre kommer att behöva tillstånd från ISP. För dessa underleverantörer innebär förslaget minskade kostnader eftersom alla kostnader förenade med att söka och inneha tillstånd försvinner.

Vidare anger utredaren att det, på grund av förslaget om att införa en rapporteringsskyldighet för tillståndshavare, sannolikt tillkommer ökade krav på underleverantörer från beställarna att till exempel ge detaljerade uppgifter om underleverantörer i nedre led. Utredaren bedömer

dock att minskningen i administration och kostnader sammantaget blir påtaglig för de som framöver inte kommer att behöva tillstånd.

Utredaren anger att de tillståndshavare som kommer att fungera som beställare i några avseenden kommer att få en ökad administrativ börda, som kan vara förenad med kostnader genom den något utökade rapporteringskyldigheten. Utredaren bedömer dock att kostnaderna för dessa aktörer sammantaget inte kommer att öka, eftersom de inte längre kommer behöva vägleda underleverantörer i tillstånds- och regelefterlevnadsfrågor i samma utsträckning som i dagsläget.

Utredaren bedömer att förslaget om att Sverige ska ansöka om att tillträda 2019 års avtal om exportkontroll i vissa delar kan leda till minskad administration för företagen eftersom avtalet ställer upp principer för en likformig hantering av slutanvändaråtaganden mellan de deltagande länderna.

Vidare anges att förslaget om att tillstånd som avser tillhandahållande, tillverkning och utförelse av skjutvapen kommer medföra att tillverkning av skjutvapen kommer att kräva tillstånd i flera fall än tidigare, eftersom undantag för tillverkning av enstaka skjutvapen inte längre kommer att gälla, samt då viss ändring eller ombyggnad samt tillverkning av slätborrade hagelgevär kommer att kräva tillstånd. Utredaren bedömer också att förslagen kommer att ge tydligare legala förutsättningar för att tillverka skjutvapen. Utredaren bedömer att förslagen innebär att regleringen av tillverkning blir mer enhetlig och förutsägbart, vilket bör vara till fördel för enskilda.

Förslaget om ändamålsenliga regler för underrättelser om anbud eller ingående av avtal medför enligt utredaren ytterligare administration för tillståndshavarna i förhållande till hur nuvarande regelverk är utformat. Det samma gäller förslaget om att ISP i enskilda fall kan besluta om att en tillståndshavare måste lämna in en ny anbudsunderrättelse innan anbudet får lämnas, eller avtalet ingås i de fall underrättelsen inte överensstämmer med uppgifterna i den tidigare inlämnade underrättelsen. Utredaren anger dock att den föreslagna ordningen är i linje med den hantering som tillämpas av ISP idag och att tillståndshavarna i praktiken redan praktiserar den föreslagna ordningen.

Andra kostnader och verksamhet

Utredaren anger att förslaget om anpassningar till följd av Natomedlemskapet kan innebära att fler företag beviljas tillverknings- och tillhandahållandetillstånd. Utredaren anger att det kan leda till att fler verksamheter kan etableras, vilket i sin tur kan stärka den svenska försvarsindustrin, exempelvis inom områden som teknik och innovation.

Vad gäller förslaget om lättad tillståndsplikt för vissa underleverantörer bedömer utredaren att förslagen medför att uppdrag att utföra tillverkning på beställning i högre utsträckning kan komma att läggas ut på svenska underleverantörer snarare än utländska.

Regelrådets bedömning. Utifrån informationen i konsekvensutredningen uppfattar Regelrådet att de förslag som utredaren lägger fram i stort kan få positiva effekter för berörda företags verksamhet, administrativa kostnader och andra kostnader. Det är dock i alla delar inte fullt tydligt hur omfattande effekterna, positiva såväl som negativa, är eftersom kvantifieringar saknas. Vidare anger inte utredaren varför kvantifieringar saknas, vilket en förslagsställare kan göra i de fall det, av någon anledning, inte är möjligt att beräkna förslagets effekter. Mot bakgrund av omfattningen av utredningen såväl som de förslag som läggs fram finner

Regelrådet i detta fall att beskrivningen av påverkan på företagens kostnader, tidsåtgång och verksamhet inte är tillräckligt tydlig för att den ska anses godtagbar.

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

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Utredaren anger att det svenska exportkontrollregelverket är förhållandevis restriktivt, vilket ur försvarsföretagens perspektiv uppfattas som en konkurrensnackdel i förhållande till företag som är verksamma i andra länder. Att Sverige deltar i strategiska partnerskap med länder som Sverige har ett nära säkerhetspolitiskt samarbete med anger utredaren som nödvändigt för att trygga försörjningen av materiel, säkra konkurrenskraft inom försvarsområdet och säkerställa försprång inom nya teknikområden. Genom samverkan med andra länder på materielområdet kan produktion och kunnande säkerställas för det svenska försvaret på ett sätt som inte skulle varit tekniskt eller ekonomiskt möjligt för Sverige på egen hand, anger utredaren.

Vad gäller förslagen om tillstånd som avser tillverkning, tillhandahållande och utförelse av skjutvapen anger utredaren att förslagen ger bättre förutsättningar att inom ramen för krigsmaterielregelverket bedriva verksamhet i Sverige som avser skjutvapen med ett etablerat civilt användningsområde och att till exempel sälja sådana skjutvapen till utländska köpare, vilket kan vara en förutsättning för att det ska vara lönsamt att driva sådan verksamhet. Utredaren bedömer därför att förslagen kan vara positiva för enskilda ur konkurrenssynpunkt.

Regelrådets bedömning. Beskrivningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är tydlig, både i konsekvensutredningen och i delar av betänkandet. Mot bakgrund av att förslagen bland annat läggs fram för att stärka svensk försvarsindustri, och därmed svenska företag, så hade dock konsekvensutredningen tjänat på att kompletteras med en mer djuplodande beskrivning av förslagets samlade konkurrenspåverkan.

Regelrådet finner beskrivningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag godtagbar trots önskvärda förtydliganden.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Konsekvensutredningen saknar en beskrivning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådets bedömning. Även om konsekvensutredningen saknar en beskrivning av påverkan på företagen i andra avseenden ser inte Regelrådet något som uppenbart talar för att förslagen kan leda till någon sådan påverkan. Det är därför inte någon avgörande brist att en beskrivning saknas i det här fallet.

Regelrådet finner avsaknaden av en beskrivning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I betänkandet (s.342) beskriver utredaren skälen bakom förslaget om sanktionsavgifter. Utredaren anger att vid bedömningen av om det är oskäligt att ta ut avgiften ska vissa

omständigheter särskilt beaktas. En sådan omständighet är om överträdelsen har berott på omständigheter som den avgiftsskyldige varken förutsåg eller borde ha förutsett eller inte hade kunnat påverka. För små företag kan sjukdomsfall vara en omständighet som föranleder befrielse från avgift, anger utredaren. De flesta företag som är verksamma på krigsmaterielområdet får emellertid förutsättas ha sådana rutiner och övriga förutsättningar att ett sjukdomsfall normalt inte gör det oskäligt att ta ut full sanktionsavgift. Vidare förslår utredaren (s.361) att sanktionsavgiften även i fortsättningen bör kunna bestämmas till en viss procentandel av fakturerat värde som är lättillgängligt och ger en rimligt rättvisande bild av den aktuella aktörens storlek på krigsmaterielområdet – inom ett visst intervall (3 000 kronor upp till och med föreslagna 1 000 000 kronor).

Utredaren anger att ett inte obetydligt antal av de nya tillståndshavarna på området utgörs av små eller mycket små företag som tillhandahåller tjänster såsom svetsning, lackering med signaldämpande färg och tillhandahållande av olika komponenter som produceras utifrån specifikationer som systemtillverkaren har gett. Krav på tillstånd har enligt utredaren i många fall inneburit att systemleverantörerna använder sig av utländska underleverantörer i stället. Förslaget om lättad tillståndsplikt för vissa underleverantörer bedöms leda till en minskad administrativ börda och minskade kostnader för enskilda verksamhetsutövare. Utredaren anger att detta främst gäller de företrädesvis mindre företag (underleverantörer) som i och med förslagen inte längre kommer att behöva tillstånd från ISP. För dessa underleverantörer innebär förslaget minskade kostnader, genom att alla kostnader förenade med att söka och inneha tillstånd försvinner.

Regelrådets bedömning. Regelrådet konstaterar att beskrivningar av påverkan på små företag, såväl som särskild hänsyn till dessa, återfinns i konsekvensutredningen såväl som i andra delar av betänkandet. Regelrådet uppfattar att särskilt förslaget om lättad tillståndsplikt för vissa underleverantörer kan leda till positiva effekter för små företag. Regelrådet finner att beskrivningen av särskilda hänsyn till små företag är tillräckligt tydlig överlag, men att en mer heltäckande beskrivning av delaspekten i konsekvensutredningen hade kunnat öka tydligheten.

Regelrådet finner således beskrivningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning godtagbar trots önskvärda förtydliganden.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 5 mars 2025.

I beslutet deltog Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Roland Sigbladh och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av Erik Palm.



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Erik Palm
Föredragande