

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.

Utrikesdepartementet

Yttrande över Kompletterande bestämmelser till EU:s konfliktmineralförordning (promemoria)

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till förordning med kompletterande bestämmelser till EU:s konfliktmineralförordning och förslag till ändring i förordningen (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning.

I sak anges förslaget innebära följande. Den nya förordningen som kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/821 av den 17 maj 2017 om fastställande av skyldigheter avseende tillbörlig aktsamhet i leveranskedjan för unionsimportörer av tenn, tantal och volfram, malmer av dessa metaller, samt guld med ursprung i konflikttrabbade områden och högriskområden. I denna förordning utpekas Sveriges geologiska undersökning som behörig myndighet enligt EU-förordningen och myndighetens uppgifter i dessa avseende beskrivs. Vidare föreslås en ändring i förordningen med instruktion för Sveriges geologiska undersökning. Ändringen innebär att myndigheten ska fullgöra de uppgifter som myndigheten har enligt den nya förordningen. Den nya förordningen och förordningsändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2021.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I remissen anges följande. Den 5 mars 2014 lade Europeiska kommissionen fram ett förslag till en förordning om inrättande av ett unionssystem för självcertifiering av tillbörlig aktsamhet i leveranskedjan hos ansvarstagande importörer av tenn, tantal och volfram, malmer av dessa metaller, samt guld med ursprung i konflikttrabbade områden och högriskområden (COM(2014)0111). Efter förhandlingar mellan Europeiska unionens råd och Europaparlamentet under 2015 och 2016 nåddes en överenskommelse om en förordning. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/821 av den 17 maj 2017 om fastställande av skyldigheter avseende tillbörlig aktsamhet i leveranskedjan för unionsimportörer av tenn, tantal och volfram, malmer av dessa metaller, samt guld med ursprung i konflikttrabbade områden och högriskområden trädde i kraft den 8 juni 2017 och ska börja tillämpas i sin helhet den 1 januari 2021.

Vidare anges att EU:s konfliktmineralförordning kräver att kompletterande bestämmelser införs i nationell rätt. De artiklar som behöver kompletteras med nationella bestämmelser anges vara artiklarna

10.1, 17.1 och 18. Artiklarna behöver kompletteras med utpekande av nationella myndigheter som ska ansvara för tillämpningen av förordningen, och med bestämmelser om rapportering till Europeiska kommissionen.

Därutöver anges att de behöriga myndigheterna enligt artikel 10.3 ska ha ansvaret för att säkerställa ett verkningfullt och enhetligt genomförande av förordningen i hela EU. EU:s konfliktmineralförordning anges peka ut de ytterligare uppgifter den eller de behöriga myndigheterna ska ha. Det handlar om att ta emot rapporter från extern granskning eller bevis på efterlevnad av kraven (artikel 7), utföra kontroller i efterhand för att säkerställa att unionsimportörer av mineral eller metaller uppfyller sina skyldigheter enligt artiklarna 4–7 (artikel 11), föra register över utförda kontroller och utfärdade meddelanden om korrigerande åtgärder (artikel 12), utbyta information med myndigheter (artikel 13) och utfärda meddelanden om korrigerande åtgärder vid överträdelser (artikel 16).

Regelrådet gör följande bedömning. Det förslag som lämnas har i sig, såvitt Regelrådet kan bedöma, självständig effekt huvudsakligen för den utpekade myndigheten. Det finns emellertid en tydlig koppling mellan detta förslag och de krav riktade till företag som ingår i EU-förordningen vilket gör att Regelrådet bedömer att en beskrivning av konsekvenserna för företag i sin helhet är rimligt att belysa i vart fall i någon mån, även om det tillkommande förslaget i huvudsak rör tillämpningen. De uppgifter som myndigheten kommer att utföra kommer att ge effekter för berörda företag, även om dessa uppgifter har sitt ursprung i EU-förordningen. Regelrådet erfar att det i vart fall ofta är fallet att EU-kommissionen gör en analys av konsekvenser i samband med att ett förslag tas fram. Såvitt Regelrådet kan se finns ingen information i remissen om en sådan analys har gjorts i detta fall eller vad den i så fall har visat. Beskrivningen av förslagets bakgrund och syfte är emellertid i sig tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I remissen anges följande. De uppgifter som en eller flera behöriga myndigheter har att utföra enligt EU:s konfliktmineralförordning är relativt få. Vidare har Tullverket bedömt att det i dagsläget endast är 10–15 svenska företag som har sådana importvolymerna att de omfattas av förordningens bestämmelser. Även om antalet svenska företag som omfattas kan variera något från år till år anges det vara tydligt att det samlade uppdraget på en eller flera behöriga myndigheter är mindre omfattande. Det finns, som utgångspunkt, därmed inte anledning att inrätta en ny myndighet för att ansvara för arbetet som behörig myndighet. Det bör vidare räcka att endast en myndighet utses som behörig myndighet i Sverige, förutsatt att den myndigheten har den kompetens som krävs. Följande befintliga myndigheter och beslutsorgan anges vara tänkbara som behörig myndighet: Kommerskollegium, Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac), Bergsstaten och Sveriges geologiska undersökning (SGU).

Det görs en genomgång av vad som talar för de olika möjliga myndigheterna och skäl redovisas såväl till vilka som väljs bort och till att förslagsställaren väljer Sveriges geologiska undersökning. Bland annat anges att myndigheten är väl insatt i det arbete som åligger den behöriga myndigheten och har även hunnit bygga upp ett kontaktnät med företag och andra myndigheter, inklusive Tullverket, i frågor som rör EU:s konfliktmineralförordning¹.

Regelrådet gör följande bedömning. Det går att sluta sig till att det krävs enligt EU-förordningen att en behörig myndighet utses och att effekten om ingen reglering skulle komma till stånd skulle kunna bli att

¹ Se sidorna 13-14 i remiss.

Sverige bedöms inte ha följt förordningens krav vilket i sin tur kan innebära en rättslig process gentemot Sverige som medlemsstat. Det finns också en redovisning av möjliga alternativ när det gäller att utse en myndighet. I detta fall där EU-rättsakten redan gäller är det rimligt att beskrivningen av alternativa lösningar blir mer begränsad. Det hade emellertid varit önskvärt om det hade angetts i vilken mån rättsakten medger undantag från några av kraven. Befintlig information om alternativa lösningar kan likväl anses tillräcklig utifrån förutsättningarna i ärendet.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Det anges att varje medlemsstat enligt artikel 10.1 i EU:s konfliktmineralförordning² ska utse en eller flera behöriga myndigheter som ska ansvara för tillämpningen av förordningen. Enligt artikel 17.1 i EU:s konfliktmineralförordning ska medlemsstaterna senast den 30 juni varje år lämna en rapport till Europeiska kommissionen om genomförandet av förordningen.

Regelrådet gör följande bedömning. Utifrån ovan refererad information framgår det tillräckligt tydligt såväl att EU-förordningen kräver att det utses en myndighet och varför det har föreslås att SGU ska rapportera den 30 april (som underlag för vidare rapportering i juni). Regelrådet noterar att det anges i att EU-förordningen finns som bilaga till promemorian men att denna bilaga inte ingår i den remiss som inkommit. Detta bedömer Regelrådet som ett förbiseende men konsekvensen blir att det blir svårare att ta del av den underliggande EU-rättsakten. I beskrivningen av skäl till förslag och bedömningar finns beskrivningar av innehållet i EU-förordningen som ger en bild av vilka krav som ställs på de importerande företagen. Som helhet finner Regelrådet beskrivningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten tillräcklig.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Det anges i remissen att enligt artikel 20.3 i EU:s konfliktmineralförordning ska förordningen tillämpas i sin helhet från och med den 1 januari 2021. Det anges att den svenska förordningen med kompletterande bestämmelser bör träda i kraft samma datum. Även ändringen i förordningen (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning bör träda i kraft samma datum. Det anges saknas behov av övergångsbestämmelser. Inget anges om behov av speciella informationsinsatser.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår av vilka skäl som den föreslagna tidpunkten för ikraftträdande har valts. Om det hade angetts möjliga konsekvenser för berörda företag av valt datum hade detta kunnat öka konsekvensutredningens transparens. Befintlig information är emellertid tillräcklig. Däremot är det en väsentlig brist att det helt saknas en beskrivning av behov av speciella informationsinsatser.

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

² Det vill säga Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/821 av den 17 maj 2017 om fastställande av skyldigheter avseende tillbörlig aktsamhet i leveranskedjan för unionsimportörer av tenn, tantal och volfram, malmer av dessa metaller, samt guld med ursprung i konfliktdrabbade områden och högriskområden.

Regelrådet finner redovisningen av behovet av speciella informationsinsatser bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges att uppskattningsvis kommer två till fyra svenska företag per år att bli föremål för efterhandskontroll och eventuellt meddelande om korrigerande åtgärder. Som redan refererats ovan anges det att Tullverket har gjort bedömningen att bestämmelserna i EU:s konfliktmineralförordning kommer att omfatta 10–15 svenska företag när förordningen börjar tillämpas i sin helhet den 1 januari 2021. Inget anges i konsekvensutredningen om de berörda företagens bransch eller storlek. På annan plats i remissen anges att förordningen berör unionsimportörer av de metaller och mineraler som avses i förordningen. Beskrivning av företags storlek finns inte heller på annan plats i remissen än konsekvensutredningen.

Regelrådet gör följande bedömning. De berörda företagens antal har beskrivits tillräckligt tydligt. Det kan anses finnas viss information om branschtillhörighet, men Regelrådet finner inte att berörda företags branschtillhörighet har beskrivits tillräckligt tydligt. Att det helt saknas information om företagens storlek är en väsentlig brist.

Regelrådet finner redovisning av berörda företag utifrån antal godtagbar.

Regelrådet finner redovisning av berörda företag utifrån bransch och storlek bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Det finns ingen information i remissen om kostnads- eller verksamhetspåverkan för berörda företag, vare sig till följd av den kompletterande nationella förordningen eller EU-förordningen.

Det anges emellertid att de åtgärder som unionsimportörer har att vidta enligt artiklarna 4–7 är huvudsakligen följande. Importörerna ska anta och tydligt meddela leverantörer och allmänheten sin strategi för leveranskedjan för mineral och metaller. I strategin för leveranskedjan ska importörerna införliva krav på tillbörlig aktsamhet i leveranskedjan på ett sätt som överensstämmer med de krav som fastställs i OECD:s modellstrategi. Importörerna ska organisera sitt interna förvaltningssystem så att det stöder tillbörlig aktsamhet i leveranskedjan genom att göra personer i ledande befattning ansvariga för att övervaka förfarandet för tillbörlig aktsamhet samt föra register över dessa system. Importörerna ska införliva sin strategi för leveranskedjan i avtal med leverantörer i överensstämmelse med OECD:s riktlinjer om tillbörlig aktsamhet. Ett varningsförfarande för att tidigt öka medvetenheten om risker ska inrättas av importörerna eller så ska de se till att ett sådant inrättas genom samarbete med andra, eller genom att underlätta möjligheten att vända sig till en extern expert eller ett externt organ. När det gäller mineral och metaller ska importörerna använda sig av en kontrollkedja eller ett system för spårbarhet i leveranskedjan³. När det gäller biprodukter ska importörerna tillhandahålla information som stöds av dokumentation, fr.o.m. produkternas ursprungsstadium. Importörerna ska kartlägga och bedöma riskerna för negativa konsekvenser i sin leveranskedja för mineral på grundval av uppgifter som lämnats, jämförda med standarderna i strategin för leveranskedjan, i överensstämmelse med OECD:s riktlinjer om tillbörlig aktsamhet. En strategi ska genomföras av importörerna för att hantera de kartlagda riskerna, utformad så att den hindrar eller mildrar negativa konsekvenser⁴. Vidare anges att importörerna ska samråda med leverantörer och

³ I remissen anges specifikt vilken information som ett sådant system ska ge.

⁴ I remissen anges hur detta ska ske.

berörda parter om en strategi för mätbar riskreduktion i riskhanteringsplanen, om unionsimportören av mineral vidtar riskreducerande åtgärder och samtidigt fortsätter eller tillfälligt upphör med handeln. Importörerna ska stödja sig på åtgärder och indikatorer i OECD:s riktlinjer om tillbörlig aktsamhet och mäta gradvisa förbättringar, i syfte att utforma riskreducerande strategier avsedda för konflikter och högrisksituationer. Det beskrivs även ett flertal ytterligare åtgärder som ska vidtas av importörer⁵.

Regelrådet gör följande bedömning. Referatet ovan visar enligt Regelrådets uppfattning att det ställs krav på en rad åtgärder som rör upprättande, lagring och överföring av information. Även åtgärder av annat slag anges bli aktuellt för de berörda företagen att vidta. Utöver de exempel på åtgärder som har refererats ovan nämns ytterligare som företagen ska vidta i den fortsatta beskrivningen i promemorian. Regelrådet finner att allt talar för att dessa åtgärder är förknippade med kostnader för de berörda företagen och det är inte på förhand uteslutet att det också skulle kunna finnas en verksamhetspåverkan. Det finns ingen information i remissen om vilka konsekvenser åtgärderna medför för de berörda företagen i dessa avseenden. Remissen innehåller inte heller någon information om dessa aspekter har blivit belysta av EU-kommissionen i en konsekvensanalys eller i något annat sammanhang. Det är sammantaget inte möjligt för Regelrådet att utifrån den information som finns i remissen avgöra vilka konsekvenserna för företagen blir av EU-förordningen. Det är visserligen så att remissen avser ett förslag till nationell förordning som ska komplettera EU-förordningen. Regelrådets uppdrag är likväl att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag. Den tillsyn över företag som SGU, enligt förslaget till nationell förordning, ska utöva över berörda företag följer, såvitt kan bedömas, direkt av EU-förordningen. De kostnader som företag får, till följd av de åtgärder som de ska vidta enligt EU-förordningen, inklusive när information behöver lämnas till tillsynsmyndigheten, kommer att påverka företagets förutsättningar oavsett om de uppstått till följd av ett nationellt initiativ eller EU-förordningen. Mot denna bakgrund finner Regelrådet att konsekvensutredningen borde innehållit i vart fall någon information om vilken påverkan på de berörda företagens kostnader och verksamhet som lagstiftningen som helhet – såväl EU-förordningens krav som de nationella – ger. Om det inte finns någon konsekvensanalys utförd av EU-kommissionen som ger någon ledning skulle konsekvenser för de svenska företagen ha kunnat övervägas i någon form i samband med att rättsakten förhandlades i rådet. Om information kom fram i detta sammanhang hade denna kunnat beskrivas⁶. Det är inte känt för Regelrådet vilken annan information som är möjlig att redovisa men befintlig information i remissen är i alla händelser inte tillräcklig såvitt avser konsekvenser för företags kostnader och verksamhet.

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

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Inget anges om påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag.

Regelrådet gör följande bedömning. De synpunkter som framfördes ovan i Regelrådets bedömning av redovisningen av kostnadspåverkan är relevant även för konkurrensförhållanden. Det är således tänkbart att valet av tillsynsmyndighet i sig inte ger en sådan påverkan men den tillsyn som SGU

⁵ Se remiss sidorna 16-21 för hela beskrivningen.

⁶ Allmänt sett hade det varit relevant både att referera vad kommissionens konsekvensanalys angett om effekter för företag – om sådan information finns – och i vilken mån sådan information kan antas vara fortsatt aktuell även i förhållande till den antagna rättsakten. Det är möjligt att de rättsakter som antas skiljer sig från det som EU-kommissionen ursprungligen föreslog – ibland i betydande utsträckning. Indirekt kan detta således också påverka behov av att uppdatera konsekvensanalys.

kommer att utöva och de krav som berörda företag behöver uppfylla kan ha en sådan påverkan. Därmed borde det ha funnits en beskrivning.

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

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Inget anges specifikt om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden. Det finns en formulering i konsekvensutredningen om att förslaget inte bedöms ge konsekvenser i övrigt.

Regelrådet gör följande bedömning. Bedömningen avseende övriga konsekvenser avser – såvitt Regelrådet kan förstå – enbart förslaget till kompletterande nationell förordning. Som redan angetts hade det emellertid varit motiverat att tillämpa ett i vart fall något mindre snävt perspektiv på lagstiftningens konsekvenser för företag. Det kan inte uteslutas att påverkan på företagen i andra avseenden kan finnas till följd av lagstiftningen som helhet sett.

Regelrådet finner redovisningen av 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. Det framgår att förslaget till kompletterande nationell förordning inte utformats med någon särskild hänsyn till små företag. Däremot är det inte tydligt i vilken mån som någon anpassning till de små företagens förutsättningar ingår i EU-förordningens krav. Det hade varit motiverat att redovisa om så vore fallet. Som angetts ovan finns inte heller någon beskrivning om de berörda företagens storlek. Sammantaget är det inte möjligt att utifrån konsekvensutredningen sluta sig till om hänsyn till mindre företags förutsättningar på något sätt har tagits inom ramen för lagstiftningen som helhet eller i vilken utsträckning sådana hänsyn hade varit motiverade i förhållande till svenska företag. Befintlig information är inte tillräcklig.

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

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen håller tillräcklig kvalitet i några avseenden. Däremot finns det brister i beskrivningen av berörda företag och av konsekvenserna för företag. När Regelrådet gör denna bedömning utgår Regelrådet från perspektivet att det ur berörda företags perspektiv rimligen är av större vikt vilken påverkan som uppstår på kostnader, konkurrensförhållanden och villkor i övrigt än i vilken mån de följer av EU-förordningens krav, utan handlingsutrymme för den svenska lagstiftaren. När det gäller EU-förordningar, som direkt blir gällande rätt, är förslag till kompletterande svensk rätt ett tillfälle då konsekvenser för svenska företag kan bli belysta inom ramen för den nationella lagstiftningsprocessen. Ett sådant tillfälle bör utnyttjas till att åtminstone översiktligt återge lagstiftningens konsekvenser i ett bredare perspektiv än enbart det kompletterande nationella lagstiftningsförslaget. Utöver att detta är av vikt för att Regelrådets granskning i så hög grad som möjligt ska kunna omfatta analyser som görs av den verkliga påverkan som regelverk har på svenska företag är det till nytta för lagstiftningsprocessens transparens mer generellt.

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 30 september 2020.

I beslutet deltog Elisabeth Thand Ringqvist, ordförande, Hanna Björknäs, Claes Norberg, Lennart Renbjer och Lars Silver

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Elisabeth Thand Ringqvist
Ordförande



Per Högström
Föredragande