

registrator@folkhalsomyndigheten.se

Remissyttrande Föreskrifter om ändring i Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2021:2) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19;

Er ref: 01015-2021

Svensk Handel, som är handelsföretagens intresseorganisation och företräder drygt 9 000 små, medelstora och stora företag med nära 300 000 medarbetare, får med anledning av remissen anföra följande:

Lägesbeskrivning i handeln

Världen har levt och anpassat sig efter rådande pandemi i över ett år. Det globala viruset har påverkat hela samhället och så även handeln. Inledningsvis drabbades handeln hårt av drastiskt minskade besöksflöden i stadskärnor, köpcentrum och i butiker. Detta ledde till minskad försäljning som efter flera tuffa veckor resulterade i ett ökat antal konkurser. Som en direkt effekt av beskedet den 11 mars 2020 kunde vi bland våra medlemsföretag notera omsättningsminskningar med upp till 50 procent inom sko- och klädhandeln. För gränshandeln innebar senare Norges gränsstängning en närmast total nedstängning med omsättningsminskning med nära 100 procent. Nya regler och restriktioner, samt lättnader, har presenterats om vartannat och sammantaget har situationen resulterat i en osäkerhet för företagen och stora ekonomiska förluster.

Vanligtvis anställer handeln 130 000 personer varje år och många unga och utlandsfödda får sitt första arbete inom handelssektorn. 2020 präglades istället av uppsägningar och permitteringar, så har dessvärre även början av 2021 sett ut. I dagsläget har nära 110 000 personer som är anställda inom handeln varit omfattade av korttidspermitteringar. Detta motsvarar en femtedel av alla anställda inom handeln.

Bilden av handeln är givetvis inte ensidig. E-handeln och delar av dagligvaruhandeln har klarat sig bra under pandemin och många handlare har presenterat kreativa lösningar, inte minst för att minska smittspridningen i samhället.

Den svenska handeln är beroende av ett återöppnande av samhället för att överleva och därmed fortsättningsvis kunna bidra till sysselsättning, skatteintäkter och levande städer. Det bör noteras att handelsbranschen är särskilt viktigt för nyanlända och ungdomar, en grupp som sannolikt står inför en ökande arbetslöshet.

Svensk Handel kommer även fortsättningsvis att arbeta tillsammans med regeringen och Folkhälsomyndigheten för att möjliggöra ett ansvarsfullt och säkert återöppnande av samhället. Vi kan inte nog poängtera vikten av att det parallellt med lagstiftningsarbetet också arbetas mycket aktivt med vaccineringen mot covid-19. Handeln, genom apotekens infrastruktur och tillgång till farmaceuter, står redo att hjälpa till och underlätta i vaccineringsprocessen med lokaler, kompetenser och distributionsnät samt andra liknande tillgångar.

Allmänna synpunkter

Behovet av att begränsa smittspridningen kan inte nog understrykas. Svensk Handel har sedan pandemilagstiftningen och tillhörande förordningar och föreskrifter samt allmänna råd kom på plats, arbetat aktivt med att informera handlare hur de praktiskt ska arbeta med implementeringen av åtgärder ute i verksamheterna. Av de tillsynsärenden vi har tagit del av, samt de rapporter vi fått från ansvariga myndigheter, har implementeringen fungerat väl. Handeln har under hela den pågående pandemin tagit ett stort ansvar genom att aktivt arbeta med förebyggande åtgärder för att minska trängsel i butikerna och genom detta bidra till en minskad smittspridning i samhället.

I förarbetena till *lagen (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19* konstateras att förordningar och inskränkningar inte får meddelas om de inte är nödvändiga för att förhindra smittspridningen av covid-19. En allmän förutsättning för begränsning av näringsfriheten och rörelsefriheten är nödvändighet. Detta konstateras även av Lagrådet. Nödvändighetskravet innebär enligt juridisk doktrin att det måste finnas ett angeläget behov av att inskränka rättigheten. I förevarande fall innebär det att de föreslagna kraven på handelsplatser att

- 1) Maxantalet får aldrig överstiga 500 personer, och
- 2) lämpliga åtgärder vidtas för att sällskap med fler än 1 person inte besöker handelsplatsen samtidigt

måste tillgodose det legitima ändamålet att minska smittspridningen. Mot bakgrund av detta krav konstaterar Svensk Handel att det krävs en överhängande risk att smittspridningen inte minskas om begränsningarna uteblir. Svensk Handel ställer sig frågande till om de åtgärdsförslag som nu presenteras av Folkhälsomyndigheten har prövats utifrån nödvändighetsrekvisitet.

Svensk Handel har genomgående under pandemin ansett att nödvändighetskravet bör innebära att skyddsåtgärdsförslag inte föreskrivs förrän andra mindre inskränkande åtgärder konstaterats verkningslösa och otillräckliga. Av de rapporter vi tagit del av har motsatsen till att smittan sprids i handeln påvisats, det vill säga att smittspridningen inte sker i butikerna och att de krav som redan föreskrivs efterlevs i hög utsträckning. Åtgärderna som har vidtagits är bland annat att butikerna har beräknat, dokumenterat, fastslagit samt arbetar med att säkerställa maxantal besökare. Utöver detta har verksamheterna också möblerat om, de tillämpar slussning, markerar ut avstånd och informerar om det enskilda ansvaret. I den statistik Svensk Handel har inhämtat har det konstaterats att antalet besökare i butikerna har minskat och att besökarna spridits ut över en större tid på dagen. Av den dialog vi för med medlemsföretag framgår det tydligt att utmaningarna med trängsel generellt varit ytterst begränsade. Vi har inte heller sett en högre smittspridning bland personalen inom handeln. Efterlevnaden av kraven som framgår av förordningen och föreskrifterna samt de allmänna råden har inom handeln varit föredömlig. Mot bakgrund av detta anser Svensk Handel att de förslag som nu presenteras inte är välavvägda, rättssäkert prövade samt att de saknar proportionalitet.

Maxantalet i föreskrifterna i kombination med de krav som framkommer av *förordningen (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19* säkerställer att trängsel inte uppkommer i butiksmiljön. Av de vittnesmål och den butiksstatistik som presenteras förekommer trängsel varken på större eller mindre handelsplatser i dagsläget. Svensk Handel efterfrågar därför bevis på att de skyddsåtgärder som nu föreskrivs bidrar till minskad risk för smittspridning.

Enligt ändamålsprincipen måste det huvudsakliga syftet med att det presenteras åtgärder vara att allmänheten, verksamheter, politiker och samhället i stort, verkar för att minska smittspridningen. Vid upprepade tillfällen har experter från Folkhälsomyndigheten påtalat att risken för smittspridning i samhället är som störst där trängsel riskerar att uppstå och i samband med varaktigt umgänge. Inom handeln ser vi idag varken trängsel eller varaktigt umgänge. De krav som nu presenteras kan inte komma tillrätta med en trängselproblematik som i praktiken är icke-existerande. Det är med andra ord verkningslösa krav som presenteras och som innebär en risk för att resurser som idag läggs på effektiva åtgärder för att förhindra smittspridning på handelsplatser behöver allokeras till sämre avvägda smittskyddsåtgärder. Svensk Handel anser mot bakgrund av detta att ändringsförslagen inte bör verkställas.

Härutöver anser Svensk Handel att det är av högsta vikt att eventuella inskränkningar är ändamålsenliga, proportionerliga och att inskränkningarna minimeras så snart smittskyddsläget förbättrats. Ett löpande revideringsarbete, av de inskränkningar och åtgärdsförslag som presenteras av regeringen och Folkhälsomyndigheten, bör därför ske för att möjliggöra ett säkert men så öppet samhälle som möjligt.

Inskränkningarna som nu presenteras är så pass långtgående att de är att likställa med en nedstängning för de drabbade verksamheterna. Det är därför rimligt att de presenterade åtgärdsförslagen underställs riksdagen innan de träder ikraft.

Den svenska strategin bygger på att genom råd, restriktioner och rekommendationer förändra allmänhetens beteende och genom det uppnå minskad smitta i samhället. För att detta ska bli effektivt krävs det att det finns tydlighet både i vad som ska göras eller undvikas, samt varför. För att uppnå denna tydlighet behöver det förklaras för allmänheten vad respektive åtgärd syftar till i ambitionen att minska smittspridningen. Detta görs lämpligast i samband med presskonferenser så att budskapet når allmänheten. Svensk Handel är idag av uppfattningen att allmänheten inte har insyn och förstår varför vissa åtgärder vidtas. Det åligger regeringen att förklara varför de åtgärdsförslag som presenteras är nödvändiga under rådande situation. I förevarande fall föreligger ett stort ansvar på regeringen och Folkhälsomyndigheten att förklara det ansvar den enskilde har att respektera de regler som verksamheter implementerar, exempelvis att hålla avstånd, använda handdesinfektion samt att inte besöka butiken vid symptom. Brister det i efterlevnaden av kraven

hos allmänheten är det också mot allmänheten kommunikationen måste riktas.

Ändring i Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2021:2) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19

I det förslag som nu presenteras föreskrivs två nya krav på handelsplatser. Det första kravet gäller att det maximala antalet kunder eller besökare som får vistas i en verksamhets lokal samtidigt aldrig får överstiga 500 personer. Det andra kravet fastslår att handelsplatser ska vidta lämpliga åtgärder för att sällskap med fler än 1 person inte besöker handelsplatsen samtidigt.

Svensk Handel ställer sig frågande till de smittskyddsåtgärder som nu presenteras och dess faktiska effekt. Vi saknar en tydlig redogörelse för *hur* dessa åtgärder kommer minska smittspridningen och *varför* de införs. Vi avstyrker därför förslagen och anser att Folkhälsomyndigheten och regeringen istället bör utvärdera andra, mer träffsäkra, förslag utifrån de befogenheter som finns tillgängliga enligt *lagen (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19*.

Maxtak på 500 vid beräkningen av maxantalet

Sedan januari 2021 har handelsplatser arbetat med att beräkna, dokumentera, säkerställa och anslå maxantalet. Det har fungerat föredömligt ute i verksamheterna och kunder och besökare har vant sig vid systemet. Inom handeln är det få butiker som når gränsen för maxantalet, då antalet besökare under pandemin drastiskt har gått ner och spritts ut över fler timmar på dagen. I de få fall maxantalet nås tillämpas slussning. Med andra ord förekommer det ingen trängsel i butiksmiljön och heller ingen problematik i hanteringen av maxantalet, varken i små eller stora butiker.

Det förslag som nu presenteras gällande ett maxtak på 500 personer till beräkningen av maxantalet anser Svensk Handel vara ineffektivt och oproportionerligt. Eftersom det inte förekommit en problematik att trängsel uppkommit på större handelsplatser, utan snarare att motsatsen påvisats vid tillsynsärenden, att dessa handelsplatser sköter smittskyddsåtgärderna med bravur, är vi av uppfattningen att det är direkt felaktigt att införa de föreslagna åtgärdsförslagen då det varken är *nödvändigt eller ändamålsenligt*.

Svensk Handel välkomnar dock den flexibilitet som föreskrivs genom att använda sig av 2-3§§ i *föreskrifter och allmänna råd om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19* då det ger en mer likvärdig tillämpning och tolkning. Svensk Handel utläser av det presenterade förslaget: *Maxantalet enligt första stycket får aldrig överstiga 500 personer*, som att 500 personer gäller per avgränsat utrymme i verksamhetslokalerna inomhus. Svensk Handel har tillsammans med Folkhälsomyndigheten haft löpande dialog om definitionen av avgränsande utrymmen och lokal-begreppet. Efter de förtydliganden som gjorts av Folkhälsomyndigheten i dess tillsynsvägledning anser Svensk Handel att tillämpningen nu är tydligare än tidigare och att verksamheterna förstår vad som gäller angående beräkna, säkerställa, anslå och dokumentera maxantal per avgränsat utrymme.

Vidare efterfrågar vi klarhet i frågan om vilket maxantal som ska anslås vid första entrén som besökaren och kunden möter. Vi anser att det är oklart huruvida informationen vid entrén ska anslå och innehålla det totala maxantalet eller maxantalet för det första avgränsade utrymmet.

Utöver detta vill Svensk Handel lyfta fram problematiken med trängsel som riskerar att uppkomma utanför handelsplatserna. Vissa större handelsplatser som idag vidtar samtliga smittskyddsåtgärder kommer få en försvårad hantering av besökare och kunder, då maxantalet på 500 personer kommer leda till en ökad köbildning utomhus. Denna kö kommer behöva hanteras på ett smittskyddssäkert sätt. I samtliga förarbeten till lagstiftningen gällande smittskyddsåtgärder framförs det att varaktigheten är utmaningen vid smittspridning. Inne i butiken är kunder och besökare i rörelse och följer det butikens flöde som butikerna aktivt arbetar med för att minska smittspridningen. Maxtaket kommer innebära att fler personer kommer bli stillastående i köer utanför butiken istället för att vara i rörelse, med andra ord riskerar kravet att bli direkt kontraproduktivt.

Svensk Handel är av den starka uppfattningen att kravet leder till en ökad förvirring dels hos verksamheterna dels hos besökarna och kunderna. Av erfarenhet är det viktigt vid hanteringen av smittskyddsåtgärder att dessa är tydliga, enhetliga och förutsägbara. Att återigen ändra i det system som verksamheterna, tillsynsmyndigheterna och allmänheten nu vant sig vid, anser vi vara

olyckligt och kontraproduktivt. Det måste vara enkelt för verksamheter, besökare och kunder att göra rätt.

Då vi ser tydliga brister i det förslag som nu presenterats föreslår Svensk Handel istället en modell som differentierar små och stora aktörer, i de fall myndigheten motiverar att det är nödvändigt att gå vidare med åtgärdsförslagen. För handelsplatser som har en yta på över 5000 kvadratmeter kan beräkningsmodellen, istället för att beräknas på sådant sätt att varje besökare eller kund, inom varje avgränsat utrymme, ska kunna disponera minst 10 kvadratmeter av den tillgängliga ytan, utformas så att varje besökare eller kund ska kunna disponera minst 15 kvadratmeter av det tillgängliga utrymmet. Genom att istället tillämpa denna beräkningsmodell, finns det en förutsägbarhet i systemet och i tillsynsarbetet. Effekten av denna beräkningsmodell kommer leda till att det totala antalet besökare och kunder blir färre per tillfälle på stora handelsplatser utan att det fastslås ett fast maxtak som blir oproportionerligt.

Krav på att lämpliga åtgärder vidtas för att enskilda ska handla ensamma

I förslaget presenteras ytterligare ett krav som fastslår att handelsplatser ska vidta lämpliga åtgärder för att sällskap med fler än 1 person inte besöker handelsplatsen samtidigt.

I föreskriften fastslås ett undantag för barn och andra personer som är i behov av stöd. Svensk Handel välkomnar undantaget och ser positivt på att det finns en flexibilitet i regelverket. Vid besök av vissa handelsplatser är det nödvändigt att vara fler än en person då varorna är otympliga och skrymmande. Det är med andra ord fysiskt omöjligt att på egen hand handla produkterna. Svensk Handel efterfrågar mot bakgrund av detta klargörande i myndighetens vägledning att det i vissa fall är motiverat att besöka handelsplatser fler än 1 person.

Av de allmänna råd som också presenteras föreslås handelsplatser 1) aktivt informera och uppmana besökare och kunder att besöka handelsplatsen ensamma, och 2) verka för att sällskap med fler än 1 person delas upp, när det är möjligt. Sedan våren 2020 har handeln haft riktlinjer om hur handelsplatser ska informera kunder att efterleva de regler som föreliggare och ta det enskilda ansvaret för att minska smittspridningen. Information om bland annat besöka butiken ensam, när det är möjligt, har anslagits vid entréer men också informerats om på webbplatser och i sociala medier. Svensk Handel ser med andra ord ingen problematik i att handeln fortsätter

att informera kunder och besökare om det egna ansvaret att besöka butiken ensam om det är möjligt.

Däremot är Svensk Handel mycket oroade över den utveckling och arbetsmiljö som riskerar att uppstå om det förväntas av de anställda inom handeln att aktivt behöva dela på familjer och besökare som inte respekterar huvudregeln att handla ensam. Det kan aldrig bli anställda inom handelns arbetsuppgifter och ansvar att se till att enskilda följer de regler som riktar sig just mot den enskilda individen. Handelsplatserna kommer givetvis verka för detta genom att informera på ett korrekt sätt och påminna kunderna och besökarna om att handla ensam genom exempelvis utrop i butik. Personalen ska dock inte behöva känna en oro över att dela upp familjer eller sällskap som är fler än en. Svensk Handel anser att detta måste förtydligas i den tillsynsvägledning Folkhälsomyndigheten presenterar till länsstyrelserna.

I sammanhanget vill Svensk Handel återigen lyfta fråga om ändamålsenlighet. Att lagstiftaren i detta fall, och även i de krav som riktar sig mot caféer och restauranger om att enbart 1 person får sitta vid varje bord i anslutning till handelsplatser, beslutar att familjer delas på, anser Svensk Handel vara ifrågasättbart. Att dela på familjer, sprida ut familjemedlemmar vid olika bord eller förbjuda dem att hjälpas åt att bära hem varor bör inte leda till en minskad smittspridning då dessa personer resterande timmar av dygnet vistas varaktigt med varandra i hemmet. Ur smittskyddsåtgärdssynpunkt borde det rimligtvis vara mer önskvärt att 100 par besöker butiken än 200 enskilda personer. Mot bakgrund av detta kan åtgärdens träffsäkerhet och nödvändighet ifrågasättas.

Avsaknad av konsekvensanalys

I remissmissivet framgår att konsekvensanalysen av förslaget presenteras i efterhand. Svensk Handel är av åsikten att detta är bristfälligt och att en konsekvensanalys bör presenteras före den här typen av långtgående åtgärder träder ikraft. Vi har tillämnat *föreskrifter och allmänna råd om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19* sedan januari 2021 och har redan nu tydliga indikationer, dels från tillsynsmyndigheterna dels från verksamheternas vittnesmål och statistik, att implementeringen har fungerat ändamålsenligt. Baserat på dessa underlag bör Folkhälsomyndigheten komma till slutsatsen att ytterligare åtgärder mot handelsplatser inte kan anses vara motiverade utifrån det läge vi befinner oss i idag.

Förslaget om att begränsa antalet besökare och kunder till max 500 personer per tillfälle innebär i princip en nedstängning för vissa verksamheter. Verksamheter som har höga fasta och löpande kostnader, och som i många fall inte kan ta del av andra presenterade stöd då de själva äger och förvaltar fastigheter m.m., bör själv ha rätten att bedöma om verksamheten istället ska stängas ner. Vid ett sådant beslut bör enskilda företagare ha rätt att omedelbart få fullt nedstängningsstöd utbetalt.

Det förslag som presenterats är som ovan nämnt i princip en nedstängning för vissa verksamheter. Det nedstängningsstöd som regeringen presenterat är allt för binärt utformat, dvs antingen är verksamheten nedstängd vilket medför rätten till nedstängningsstöd eller är den inte det och då utgår inget stöd. Svensk Handel är av uppfattningen att detta är en ineffektiv utformning av stöd. Även verksamheter som partiellt får sina verksamheter nedstängda genom långtgående inskränkningar, likt de föreslagna om tak på 500 personer, bör ha rätt till direkt och omedelbart stöd.

Sammanfattningsvis vill Svensk Handel understryka vikten av att:

- Stöd även utgår vid partiella nedstängningar
- Att stöd utgår omedelbart för de verksamheter som drabbas av maxtaget på 500 personer
- Att stödet täcker upp för de förluster verksamheterna har på grund av fasta kostnader för personal och verksamhetslokaler

Avslutande ord

Svensk Handel vill också framföra önskemål att regeringen och Folkhälsomyndigheten på ett tydligare sätt redogör för hur de åtgärder som tidigare implementerats och presenterats fungerar utifrån en smittskyddssynpunkt. Allmänheten och näringslivet förväntar sig en återkoppling på de restriktioner som införs. Av de tillsynsärenden som omfattat handeln har det framkommit att de flesta verksamheter har implementerat kraven i föreskrifterna på ett föredömligt sätt. Svensk Handel saknar redogörelse för detta i den öppna debatten. Vi menar också att om efterlevnaden i kraven i de allmänna råden och föreskrifterna brister hos allmänheten måste det tydligare framgå och ställas krav på de enskilda, och inte fortsättningsvis presenteras nya betungande krav på verksamheter. Detta riskerar att få direkt kontraproduktiv effekt på

smittspridningen, då resurser för att vidta de åtgärder som faktiskt har en positiv effekt på trängsel och smittspridning istället måste allokeras till krav och åtgärdsförslag som inte är lika effektiva.

Svensk Handel vill utöver detta också påtala det allvarliga i att det remitterade förslaget kommuniceras på en presskonferens och därmed föregriper remissprocessen, innan tiden för remissen löpt ut. Det är mycket allvarligt ur rättssäkerhetssynpunkt och dessutom anmärkningsvärt då myndigheten vid tidigare tillfälle framfört att de har en dialog med Svensk Handel om hur frågorna ska hanteras. Svensk Handel har förståelse för vikten av att fatta snabba beslut, men vill i ljuset av detta understryka det allvarliga i att kommunicera budskap till verksamheter och enskilda medborgare innan åtgärderna är beslutade. Detta skapar en ökad oro och förvirring hos såväl allmänheten som verksamheter, i ett läge då vi behöver ha långsiktighet och tydlighet i kommunikationen.

Avslutningsvis vill Svensk Handel återigen framhålla att vi uppskattar den goda dialog vi haft med Folkhälsomyndigheten under pandemihanteringen. Vi har fullförståelse för att beslut och ändringar i smittskyddsåtgärder kräver delikata avvägningar och vill därför, utifrån den bransch-expertis och insyn vi har, underlätta även det fortsatta arbetet för Folkhälsomyndigheten genom dialog och diskussion.

Detta remissvar har presenterats för Svensk Handels styrelse och yttrandet har beslutats av avdelningschef Näringspolitik Mats Hedenström. Föredragande har varit jurist Sofia Stigmar. I den slutliga handläggningen har också näringspolitiska experterna Henrik Ekelund och Stefan Kvarfordt deltagit.

SVENSK HANDEL



Mats Hedenström
Näringspolitisk chef



Sofia Stigmar
Jurist

