

Socialdepartementet
Enheten för folkhälsa och sjukvård

s.registrator@regeringskansliet.se
victoria.davidsson@regeringskansliet.se

Stockholm 2020-05-19

**REMISSYTTRANDE;
Utkast till lagrådsremiss En ny lag om tillfälliga smittskyddsåtgärder
på serveringsställen
(Ert diarienummer S2020/04470/FS)**

Visita är bransch- och arbetsgivarorganisation för den svenska besöksnäringen. Visita samlar ca 5 500 medlemsföretag med runt 8 400 arbetsställen, huvudsakligen hotell, restauranger, caféer, nöjesrestauranger, cateringföretag, konferensanläggningar, spa, campingföretag, vandrarhem, skidanläggningar, nöjes- och djurparker, turistbyråer, turist- och eventföretag. Visita tecknar branschens kollektivavtal och är en medlemsorganisation i Svenskt Näringsliv. Som branschorganisation hjälper Visita företagen att växa och utvecklas och är besöksnäringens företrädare i politiska frågor.

Visita har beretts tillfälle att lämna synpunkter på rubricerad lagrådsremiss och får härmed inkomma med följande.

YTTRANDE

Innehållet i förslagen i utkastet till lagrådsremiss

I utkastet till lagrådsremiss föreslås en ny lag om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen. Förslaget innebär att den som driver ett serveringsställe ska ansvara för att vidta vissa åtgärder för att förhindra spridning av det virus som orsakar covid-19. Kommunen ska utöva tillsyn och kan meddela de förelägganden som behövs för att lagen och anslutande föreskrifter följs. Kommunen ska vid behov samråda med smittskyddsläkaren. Länsstyrelsen ska följa kommunernas verksamhet och biträda kommunerna med information och råd. Folkhälsomyndigheten får meddela föreskrifter om smittskyddsåtgärder och föreskrifter om verkställigheten av lagen.

Med serveringsställe avses enligt lagförslaget en inrättning där det bedrivs näringsverksamhet som består i att servera mat eller dryck till allmänheten och där

möjlighet ges till förtäring på stället. Den som driver ett serveringsställe ska ansvara för att:

- serveringsställets lokaler och tillhörande områden utomhus som besökare har tillträde till är utformade så att trängsel undviks och att besökare kan hålla ett från smittskyddssynpunkt säkert avstånd från varandra,
- verksamheten i övrigt organiseras så att smittspridning bland besökare så långt som möjligt förhindras, och
- det finns rutiner för hur smittspridning bland besökare kan förhindras.

På begäran av kommunen ska den som driver serveringsstället lämna de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Kommunen har rätt att få tillträde till sådana lokaler, entréer och områden som omfattas av lagen för att utöva tillsynen.

Polismyndigheten ska på begäran lämna kommunen den hjälp som behövs.

Kommunen får enligt lagförslaget besluta om de förelägganden som behövs för att lagen och anslutande föreskrifter ska följas och förelägganden får förenas med vite.

Lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2020 och upphöra att gälla vid utgången av 2020.

Skälen för lagförslaget i utkastet

Enligt utkastet till lagrådsremiss finns det behov av att även fortsättningsvis begränsa smittspridningen i största möjliga mån för att skydda äldre och sköra grupper samt för att säkerställa resurser till hälso- och sjukvården. Serveringsställen bedöms vara sådana platser där det finns en större risk för smittspridning och det anses vara fortsatt angeläget att begränsa smittspridningen på serveringsställen även på längre sikt. I utkastet konstateras att de flesta individer och verksamheter är måna om att följa Folkhälsomyndighetens rekommendationer och föreskrifter, men att trängsel på restauranger och i liknande verksamheter fortfarande till viss del är ett problem och utgör en risk för smittspridning. Om reglerna om fysiskt avstånd på restauranger och andra liknande verksamheter inte hålls finns det enligt regeringen risk för att det leder till en vidare samhällsspridning av det virus som orsakar covid-19.

I utkastet anges att det under de inspektioner som har utförts för att se om Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2020:9) om att förhindra smitta av covid-19 på restauranger och caféer m.m. följs visat sig att situationen på restauranger och barer till stor del beror på besökarnas eget agerande med anledning av berusningsgraden, som anges föranleda att flera inte beaktar reglerna om avstånd. Det framhålls att under sommarmånaderna kan det förväntas att fler personer söker sig till restauranger och caféer m.m., vilket gör det än mer viktigt att ha ett

välorganiserat och hållbart system för tillsyn på dessa platser i syfte att minska riskerna för smittspridning.

Enligt motiveringen i utkastet till lagrådsremiss är dagens organisation beträffande tillsyn över Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd om att förhindra smitta av covid-19 på restauranger och caféer m.m. i aktuellt avseende inte optimal. Det är idag i huvudsak kommunerna som utövar den faktiska kontrollen över att föreskrifterna följs på serveringsställen. Det är även kommunerna som för en dialog med de verksamhetsansvariga för serveringsställena om hur de bör agera för att uppfylla reglerna. Om åtgärder inte har vidtagits vid ett återbesök, kan kommunen föra ärendet vidare till regionens smittskyddsläkare som kan fatta beslut om stängning.

Det konstateras i utkastet att kommunerna har kunskapen om och erfarenheten av praktisk tillsyn av serveringsställen men i detta sammanhang saknar befogenheter att vidta åtgärder även om de kan anses vara brådskande. Vidare framhålls att smittskyddsläkarna – som enligt Folkhälsomyndighetens föreskrifter kan fatta beslut om att förbjuda viss verksamhet – inte är dimensionerade för den här typen av uppgifter då det inte är en del av deras sedvanliga verksamhet. Smittskyddsläkarna vid regionerna är hårt belastade av den pågående spridningen av det virus som orsakar covid-19 och de nya arbetsuppgifterna som föranleds av Folkhälsomyndighetens föreskrifter har orsakat en ännu större arbetsbörda för dem. De får dessutom in ett stort antal anmälningar mot serveringsställen där allmänheten har uppmärksammat att det är trångt mellan besökarna och det tar mycket resurser i anspråk för smittskyddsläkarna att gå igenom dessa anmälningar. Smittskyddsläkarna har heller inga ytterligare åtgärder att vidta om verksamheten vägrar att följa ett meddelat beslut om förbud, de har t.ex. inte rätt att förena ett beslut om föreläggande med vite.

Det har också framförts att det finns behov av tydligare regler kring vilka smittskyddsåtgärder som ska vidtas.

Mot denna bakgrund bedöms det i utkastet till lagrådsremiss finns behov av en reglering som kan förtydliga vilka smittskyddsåtgärder som ska vidtas samt en långsiktigt hållbar tillsynsorganisation som har tillgång till effektiva tillsynsverktyg.

Situationen i besöksnäringen

Besöksnäringen har drabbats oerhört dramatiskt och hårt av de effekter som coronapandemin medfört. 30 500 personer som arbetat i näringen har drabbats hittills – 17 000 personer är varslade och till detta har minst 13 500 extraanställda inte blivit erbjudna ytterligare jobb. I början av maj 2020 hade minst 4 000 avtal om korttidsarbete tecknats och 40 000 anställda korttidspermitterats.

Enligt HUI researchs beräkningar riskerar 43 500 förvärvsarbeten inom hotell- och restaurangnäringen att gå förlorade, motsvarande mer än en fjärdedel av de förvärvsarbetande där. Det totala antalet personer som på något sätt riskerar att beröras är dock troligtvis nästan dubbelt så många – åtminstone 80 000 personer – eftersom många inom besöksnäringen arbetar deltid eller säsong. Detta gäller inte minst sommarjobbade ungdomar. 25 000 sommarjobb är hotade inom näringen. Det råder ett stort frågetecken kring nöjesparkernas möjlighet att öppna sina verksamheter inför sommaren, med anledning av förordningen (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar

Antalet företag som gått i konkurs ökade med 167 procent i mars 2020 jämfört med förra året. Nästan 10 miljoner gästnätter hotas om inga utländska turister kommer till Sverige under juni-augusti 2020. Av Svenskt Näringslivs Företagarpanel har framgått att 91 procent av företagen inom hotell- och restaurangbranschen har finansierings- eller likviditetsproblem till följd av coronasituationen.

Hotell- och konferensanläggningar är sedan många veckor i praktiken tömda på besökare och gäster. Hotellbeläggningen är nere på ca 12 procent i landet och även för restaurangerna är situationen akut. Omsättningen på restaurangerna i Sverige har gått ner med över 70 procent.

Visita bedömer att massarbetslöshet hotar – och med tanke på besöksnäringens struktur är i det sammanhanget unga och utrikes födda särskilt utsatta.

Visitas synpunkter på förslagen i utkastet till lagrådsremiss

Företag som drabbas av restriktioner måste kunna få ersättning

Många företag inom besöksnäringen har – som kort beskrivits ovan – drabbats mycket hårt. Detta bland annat till följd av de restriktioner som redan har införts, dels genom regeringens förordningar med förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler än 500 och senare med fler än 50 deltagare och dels genom Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd om att förhindra smitta av covid-19 på restauranger och caféer m.m. Dessa regleringar har medfört att många verksamheter tvingats avstå från eller avboka olika typer av arrangemang och flera – bland annat många nattklubbar – har helt enkelt inte sett någon annan utväg än att stänga sina verksamheter.

Hos Visita råder ingen som helst tvekan om att människors hälsa alltid måste gå först och vi och våra medlemsföretag följer de regleringar, råd och riktlinjer som kommer från myndigheterna i denna allvarliga situation. Vi inser det ansvar vi och våra medlemsföretag har för att medverka till att förhindra spridning av covid-19.

Visita har löpande informerat medlemsföretagen om regleringar och råd från myndigheterna i syfte att bidra till att motverka smitta av covid-19. Vi inser också att det kan finnas behov av lagreglering som möjliggör ytterligare åtgärder för att begränsa smittspridningen av covid-19 och för att effektivisera den aktuella tillsynen. Visita ifrågasätter därför inte den saken i sig.

Vi vill dock återigen framhålla vikten av att det införs ett system för och en reglering av möjlighet för företagen att få ersättning för de förluster och skador som kan uppkomma vid tillämpning av de föreslagna reglerna och om vissa verksamheter stängs ned eller på annat sätt begränsas med stöd av dem.

Som konstateras i utkastet till lagrådsremiss är det ibland så att situationer med trängsel på restauranger och barer till stor del beror på besökarnas eget agerande. Det kan därmed tänkas att situationer uppstår där olika restriktioner/förelägganden/förbud riktas mot verksamheter som gjort sitt bästa för att följa gällande regler och uppmaningar från myndigheterna och därmed drabbas utan egen förskyllan. Vidare kan redan exempelvis begränsningar i antalet gäster på restauranger m.m. medföra skada för företagen i form av förlorade intäkter.

Försäkringsbolagen nekar i nuläget företagen ersättning för skador till följd av restriktioner kopplade till covid-19. Skäl till detta är bland annat att det i de fall företagen har en så kallad epidemiavbrottsförsäkring i sina företagsförsäkringar så är ett villkor för att försäkringen ska träda in att myndigheternas ingripanden som föranlett avbrott har grundat sig på bestämmelser i smittskyddslagen eller livsmedelslagen. Så är inte fallet med regeringens förordning om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler än 50 deltagare – som ju grundar sig på ordningslagens bestämmelser. Den förordningen aktualiseras för bl.a. restauranger i den mån de arrangerar allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar (exempelvis danstillställningar för allmänheten). Annorlunda förhåller det sig enligt Visitas uppfattning med Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd om att förhindra smitta av covid-19 på restauranger och caféer m.m. Den regleringen grundar sig på smittskyddslagstiftningen. Hittills nekar dock försäkringsbolagen företagen ersättning trots detta.

Om inte de nu föreslagna reglerna kopplas till smittskyddslagen torde det bli ännu svårare för företagen att erhålla ersättning ur sin eventuella företagsförsäkring med epidemiavbrottsmoment – vilket dock inte alla har. Detta är naturligtvis bekymmersamt.

Enligt vår uppfattning bör de föreslagna reglerna kombineras med ett system för ersättning till företagen som kompensation för intäktsförluster till följd av föreliggande och eventuella kommande restriktioner och myndighetsbeslut.

Lagens räckvidd behöver förtydligas

Den föreslagna lagen anges i utkastet gälla på ”serveringsställe”, vilket i utkastet definieras som ”en inrättning där det bedrivs näringsverksamhet som består i att servera mat eller dryck till allmänheten och där möjlighet ges till förtäring på stället”.

I författningsskomentaren till den föreslagna 2 § anges bland följande beträffande detta.

”Med ordet serveringsställe avses samma typ av verksamhet som i lagen om tobak och liknande produkter. Enligt förarbetena till den lagen är serveringsställen inrättningar som i näringsverksamhet serverar mat eller dryck till allmänheten och där möjlighet ges till förtäring på stället. Exempel på serveringsställen är restauranger, barer, pubar, diskotek, kaféer, konditorier, kantiner m.m. (prop. 2003/04:65 s. 28). Inrättningen är den fysiska plats där serveringsverksamheten sker. Ordet näringsverksamhet tar sikte på att syftet med verksamheten är att den ska gå med vinst. En ideell organisation som t.ex. serverar gratis mat och dryck till människor i hemlöshet omfattas inte av denna lag. Det krävs inte att ett serveringsställe ska ha beviljats ett serveringstillstånd enligt alkohollagen (2010:1622) för att omfattas av den nya lagen. Serveringsställen där det saknas sittplatser och bord såsom t.ex. vissa glasskiosker och food trucks omfattas inte av denna lag. Det gör inte heller personalrestauranger, skolmatsalar och andra inrättningar där det serveras mat och dryck men som allmänheten inte har tillträde till.”

I utkastet uttalas vidare (sid. 13):

”Risken för smittspridning bedöms vara större på sedvanliga restauranger och liknande där många för varandra okända människor samlas under en längre tid, än på inrättningar som allmänheten inte har tillgång till, t.ex. personalrestauranger och skolmatsalar. Kommunens tillsynsansvar bör också begränsas till de verksamheter där risken för smittspridning bedöms som störst. Av dessa skäl bör lagen enbart omfatta sådan näringsverksamhet som består i att mat eller dryck serveras till allmänheten. [- -]

Det är inte enbart serveringsställen som har beviljats serveringstillstånd enligt alkohollagen som omfattas av den föreslagna lagen. Även serveringsställen där det inte serveras alkohol omfattas. Verksamheter där det inte ges möjlighet till förtäring på stället omfattas dock inte, exempelvis vissa glasskiosker, food trucks och take away-ställen där det saknas sittplatser och bord. Däremot omfattas sådana verksamheter av Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2020:12) om allas ansvar för att förhindra smitta av covid-19 m.m. Detsamma gäller personalrestauranger, skolmatsalar och andra inrättningar där det serveras mat och dryck men som allmänheten inte har tillträde till.”

Visita anser att den föreslagna lagens räckvidd är otydligt uttryckt. Vi ifrågasätter inte att personalrestauranger, skolmatsalar och andra inrättningar där det serveras mat och dryck men som allmänheten inte har tillträde till utesluts från lagens tillämpningsområde. Men det bör tydliggöras vad som gäller vid exempelvis arrangemang på en restaurang som ibland eller kanske regelbundet serverar allmänheten, men som vid visst tillfälle är bokad abonnerad av ett slutet sällskap – till exempel en förening, ett företag eller ett privat sällskap. I en sådan situation bedrivs inte servering av mat eller dryck till allmänheten på restaurangen och då bör inte – i enlighet

med de angivna skälen i utkastet – lagen omfatta en sådan situation, även om verksamheten därutöver och i andra sammanhang serverar allmänheten.

Det är kort sagt ett faktum att många verksamheter riktar sig till allmänheten i vissa sammanhang och till slutna sällskap i andra. Många konferensanläggningar med restauranger anordnar arrangemang för slutna sällskap, det vill säga vad som inte är ”allmänheten”. Utifrån den avsikt och av de skäl som uttrycks i utkastet bör det tydliggöras att lagen gäller i samband med servering till allmänheten, men inte annars.

Mer långtgående restriktioner än nödvändigt måste undvikas

I utkastet till lagrådsremiss föreslås att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela ytterligare föreskrifter om smittskyddsåtgärderna. Det anges också att det bör tas fram en ny förordning om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen samt att Folkhälsomyndigheten bör få meddela föreskrifter om sådana smittskyddsåtgärder som avses i lagen.

Visita vill betona vikten av att det inte införs mer långtgående restriktioner för restaurangerna än vad som är nödvändigt, vare sig genom lag, förordning eller föreskrifter. I detta ligger också att det måste finnas ett fungerande system för och en löpande utvärdering av när meddelade restriktioner kan lättas. Så snart det bedöms vara möjligt ur smittskyddsperspektiv bör meddelade restriktioner upphöra skyndsamt. Det vill säga – sådana lättnader som kan genomföras före lagens upphörande vid utgången av 2020 måste också genomföras.

Restaurangföretagen har nu under en tid anpassat sig till de begränsningar som följer av bl.a. Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd om att förhindra smitta av covid-19 på restauranger och caféer m.m. Nya eller förändrade regler i skärpande riktning bör så långt det är möjligt med hänsyn till smittskyddsläget undvikas.

Vi vill i detta sammanhang också framföra att myndigheterna bör samråda och ha dialog med Visita inför eventuella införanden av och förändringar i restriktioner för företag i restaurangbranschen

Regleringen får inte medföra ytterligare avgifter för företagen

Det föreslås – med hänsyn till att restaurangbranschen är hårt drabbad av följderna av utbrottet av covid-19 – att kommunens tillsyn över den föreslagna regleringen inte bör vara avgiftsfinansierad. Detta välkomnas av Visita. Företagen inom besöksnäringen har för närvarande en extremt påfrestad ekonomisk situation och är sedan tidigare avgiftstyngda, inte minst till följd av kommunal tillsyn. Det skulle framstå som direkt orimligt om företagen nu skulle belastas med ytterligare avgifter.

Vikten av rådgivning, strävan efter frivillig rättelse och proportionerliga beslut

Enligt lagförslaget ska kommunerna i sin tillsynsverksamhet få besluta de förelägganden som behövs för att lagen och anslutande föreskrifter ska följas. Det framhålls att ett föreläggande kan utgöra både ett påbud och ett förbud samt att den åtgärd som vidtas av kommunen ska vara proportionerlig. Härvid anges att i en situation med omfattande trängsel på serveringsstället kan kommunen behöva meddela ett omedelbart förbud mot fortsatt verksamhet. Ett förbud kan enligt utkastets förslag vara partiellt och förbjuda serveringsstället att ha öppet efter ett visst klockslag och kommunen kan förbjuda serveringsstället att ta emot fler än ett visst antal gäster samtidigt.

Visita vill starkt betona vikten av att kommunernas tillsyn primärt ska ha en rådgivande och stöttande inriktning i förhållande till företagen. Det torde höra till ovanligheterna att företag inte vill göra rätt och följa de regler som finns, men däremot kan de behöva hjälp med råd om hur detta på bästa sätt kan göras. Det måste vara tydligt för företagen vad som förväntas av dem och det är – vilket också konstateras i utkastet – nödvändigt att det finns proportionalitet mellan eventuella överträdelser och de åtgärder som vidtas mot företagen av kommunerna.

Som också framhålls i utkastet måste utgångspunkten vara att det vid tillsynen i första hand ska eftersträvas att rättelse sker frivilligt. Förelägganden bör då komma i fråga först om frivillig rättelse inte sker, om det är uppenbart att så inte kommer att ske eller om saken av något reellt vägande skäl brådskar.

Serveringstillstånd enligt alkohollagen ska inte påverkas av lagen

I utkastet anges att det kan övervägas om det bör föras in en ändring i alkohollagen som möjliggör återkallelse av serveringstillståndet även i de fall tillståndshavaren brutit mot bestämmelserna i den nu föreslagna lagen. Någon sådan ändring föreslås dock inte. I utkastet anges att utgångspunkten för den nu föreslagna regleringen är att verksamhet som bedrivs på serveringsställen inte ska begränsas mer än vad som är nödvändigt för att uppnå ett effektivt smittskydd. Så snart en näringsidkare rättat sig efter ett tillsynsbeslut och relevanta smittskyddsåtgärder vidtagits ska verksamheten kunna återupptas. Att kunna återkalla serveringstillståndet i de fall tillräckliga smittskyddsåtgärder inte vidtagits bedöms därför vara alltför långtgående.

Visita delar fullt ut bedömningen i utkastet att en återkallelse av serveringstillståndet i de fall inte tillräckliga smittskyddsåtgärder vidtagits skulle vara en oproportionerlig åtgärd och att sådana återkallelser inte ska ske. Däremot anser vi att det behövs en uttrycklig lagregel för att tydligt klargöra att brister i förhållande till den föreslagna lagen eller anslutande föreskrifter inte ska utgöra skäl för ingripanden mot

serveringstillstånd. Det är vår erfarenhet att kommuner inte sällan lägger brister i förhållande till annan lagstiftning än alkohollagen till grund för åtgärder mot serveringstillstånd enligt alkohollagen – och en risk finns att så sker även i detta sammanhang även om det inte är lagstiftarens avsikt.

Med vänlig hälsning

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'J' followed by a long horizontal stroke.

Jonas Siljhammar
VD

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'S' followed by a long horizontal stroke.

Stefan Lundin
Chefsjurist Branschjuridik