



Folkhälsomyndigheten

**Ärendenummer**

05264-2021

05258-2021

05300-2021

00085-2022

05370-2021

**Datum**

2022-05-09

Konsekvensutredning – beslutade och  
numera upphävda föreskrifter och allmänna  
råd

# Innehåll

Konsekvensutredning – beslutade och numera upphävda föreskrifter och allmänna råd .....	1
1 Bakgrund .....	4
1.1 Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2021:104) om allas ansvar att förhindra smitta av covid-19 m.m. ....	4
1.2 Föreskrifter om ändring i Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2021:87) om smittskyddsåtgärder mot sjukdomen covid-19, HSLF-FS 2021:105.....	4
1.3 Föreskrifter om ändring i Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2021:87) om smittskyddsåtgärder mot sjukdomen covid-19, HSLF-FS 2021:112.....	6
1.4 Föreskrifter om ändring i Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2021:104) om allas ansvar att förhindra smitta av covid-19 m.m., HSLF-FS 2022:1 .....	7
1.5 Föreskrifter om ändring i Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2021:87) om smittskyddsåtgärder mot sjukdomen covid-19, HSLF-FS 2022:2 .....	8
1.6 Upphävande .....	9
1.7 Skillnad mellan föreskrifter och allmänna råd.....	9
1.8 Konsekvensutredning efter beslut om föreskrifter och allmänna råd.....	9
2 Bemyndiganden.....	9
2.1 Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2021:104) om allas ansvar att förhindra smitta av covid-19 m.m. ....	9
2.2 Föreskrifter om ändring i Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2021:87) om smittskyddsåtgärder mot sjukdomen covid-19, HSLF-FS 2021:105.....	10
2.3 Föreskrifter om ändring i Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2021:87) om smittskyddsåtgärder mot sjukdomen covid-19, HSLF-FS 2021:112.....	10
2.4 Föreskrifter om ändring i Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2021:104) om allas ansvar att förhindra smitta av covid-19 m.m., HSLF-FS 2022:1 .....	11
2.5 Föreskrifter om ändring i Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2021:87) om smittskyddsåtgärder mot sjukdomen covid-19, HSLF-FS 2022:2 .....	11

3 Plan för eventuellt införande av smittskyddsåtgärder .....	11
4 Beskrivning av det dåvarande epidemiologiska läget och vaccinationer .....	12
4.1 Smittspridning .....	12
4.2 Vaccinationer .....	14
5 Beskrivning av problemet och vad myndigheten vill uppnå .....	14
6 Alternativa lösningar och effekter av utebliven reglering .....	18
6.1 HSLF-FS 2021:105, HSLF-FS 2021:112 och HSLF-FS 2022:2 .....	18
6.2 HSLF-FS 2021:104 och HSLF-FS 2022:1 .....	22
6.3 Effekter .....	23
7 Vilka som berördes av regleringarna .....	23
7.1 HSLF-FS 2021:104 och HSLF-FS 2022:1 .....	23
7.2 HSLF-FS 2021:105 .....	23
7.3 HSLF-FS 2021:112 .....	24
7.4 HSLF-FS 2022:2 .....	24
8. Barnkonsekvensanalys .....	24
9 Kostnadmässiga och andra konsekvenser av regleringen .....	25
9.1 Antalet företag som har berörts av föreskrifterna och de allmänna råden, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen .....	26
9.2 Beräkning av kostnader .....	28
9.3 Tidsåtgång och administrativa kostnader .....	29
9.4 Andra konsekvenser .....	30
10 Om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges EU-anslutning .....	32
11 Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser .....	34
12 Yttrande från Regelrådet .....	34
13 Överväganden enligt 14 kap. 3 § regeringsformen .....	34
14 Samråd med ett urval av organisationer .....	35
15 Kontakt .....	35

## 1 Bakgrund

### 1.1 Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2021:104) om allas ansvar att förhindra smitta av covid-19 m.m.

Folkhälsomyndigheten beslutade den 21 december 2021 om en ny föreskrift. [Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd \(HSLF-FS 2021:104\) om allas ansvar att förhindra smitta av covid-19 m.m.](#) Myndighetens dnr 05264-2021. Författningen trädde i kraft den 23 december 2021 då [Folkhälsomyndighetens allmänna råd \(HSLF-FS 2021:69\) till 2 kap. 1 och 2 §§ smittskyddslagen \(2004:168\) om covid-19](#) upphörde att gälla.

Föreskriften innehöll bl.a. följande.

- En bestämmelse om att var och en är skyldig att vidta försiktighetsåtgärder för att skydda sig själv och andra mot spridningen av covid-19 och att det är särskilt viktigt att ta hänsyn till personer i riskgrupper och personer 70 år och äldre.

Till bestämmelsen fanns allmänna råd avseende:

- Vaccination mot covid-19.
- Försiktighetsåtgärder för var och en.
- En bestämmelse om att alla verksamheter ska säkerställa att de vidtar lämpliga åtgärder för att undvika smittspridning av covid-19.

Till bestämmelsen fanns allmänna råd avseende:

- Arbetsgivare.
- Föreningar för kultur, idrott och fritid.
- Kollektivtrafik.

### 1.2 Föreskrifter om ändring i Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2021:87) om smittskyddsåtgärder mot sjukdomen covid-19, HSLF-FS 2021:105

Folkhälsomyndigheten beslutade den 21 december 2021 om föreskrifter om ändring i [Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd \(HSLF-FS 2021:87\) om smittskyddsåtgärder mot sjukdomen covid-19](#). [Ändringsföreskriften fick författningsnummer HSLF-FS 2021:105](#). Myndighetens dnr 05258-2021. Ändringarna trädde i kraft den 23 december 2021.

Ändringen avsåg bl.a. följande.

- Ändringar i 2 kap. Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar
  - Innan ändringarna behövde ett arrangemang som utgjorde en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning och som hade max 100

deltagare inte vidta några särskilda åtgärder med anledning av HSLF-FS 2021:87. Genom ändringen sänktes siffran för antalet deltagare där inga åtgärder behövde vidtas från 100 till 20 deltagare.

- Innan ändringarna kunde den som anordnade ett arrangemang som utgjorde en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning som hade fler än 100 deltagare välja att använda vaccinationsbevis eller att använda vissa angivna andra smittskyddsåtgärder. Genom ändringen infördes krav på att arrangemang med över 20 upp till och med 500 deltagare som använde vaccinationsbevis, även skulle se till att deltagarna hade en anvisad sittplats.
- Vid gudstjänst eller annan sammankomst för religionsutövning där deltagarna står under ceremonin infördes en möjlighet för anordnaren att istället för anvisad sittplats anvisa deltagarna en ståplats. Detta gällde dock enbart om det var fler än 20 till och med 500 deltagare. Vid 20 eller färre så fanns inga krav alls i HSLF-FS 2021:87 och vid fler än 500 deltagare behövde deltagarna vid en sammankomst för religionsutövning anvisas en sittplats.
- Vid arrangemang med fler än 500 deltagare slogs reglerna för arrangemang med vaccinationsbevis ihop med reglerna för arrangemang utan vaccinationsbevis. Det innebar att det var krav på vaccinationsbevis, anvisad sittplats, max 8 personer/sällskap och minst 1 meter åt alla håll mellan sällskapen.
- För mässor infördes krav på att beräkna maxantal besökare och utställare inomhus. Varje besökare eller utställare skulle kunna disponera minst 10 kvm av den tillgängliga ytan, anslå maxantalet och säkerställa att det inte överskreds.
- Nytt: 3 kap. Platser för fritids- och kulturverksamheter (gym- och sportanläggningar, badanläggningar, museer, konsthallar, nöjesparker, djurparker, temaparker och liknande anläggningar)
  - Generell smittskyddsbestämmelse avseende information till besökare, erbjuda möjligheter till handtvätt/handdesinfektion, dokumentera och följa upp smittskyddsåtgärder, säkerställa att personal får adekvat information om hygienåtgärder för att förhindra smitta och att hålla sig informerad om särskilda rekommendationer från Folkhälsomyndigheten och den regionala smittskyddsläkaren.
  - Krav på att beräkna maxantal besökare inomhus. Varje besökare skulle kunna disponera minst 10 kvm av den tillgängliga ytan, anslå maxantalet och säkerställa att det inte överskreds.
  - Undantag från kraven rörande maxantal under den tid som en verksamhetslokal uteslutande användes för verksamhet som riktar sig

till barn och ungdomar födda 2002 eller senare eller för sådan undervisning som avses i skollagen (2010:800).

- Nytt: 4 kap. Handelsplatser och marknader inomhus
  - Generell smittskyddsbestämmelse avseende information till kunder och andra besökare, erbjuda möjligheter till handtvätt/handdesinfektion, dokumentera och följa upp smittskyddsåtgärder, säkerställa att personal får adekvat information om hygienåtgärder för att förhindra smitta och att hålla sig informerad om särskilda rekommendationer från Folkhälsomyndigheten och den regionala smittskyddsläkaren.
  - Krav på att beräkna maxantal kunder och besökare inomhus. Varje kund och besökare skulle kunna disponera minst 10 kvm av den tillgängliga ytan, anslå maxantalet och säkerställa att det inte överskreds.
  - Undantag från kraven rörande maxantal för gallerior och köpcentrum.
- Nytt: 5 kap. Serveringsställen
  - Generell smittskyddsbestämmelse avseende information till besökare, erbjuda möjligheter till handtvätt/handdesinfektion, följa upp smittskyddsåtgärder, säkerställa att personal får adekvat information om hygienåtgärder för att förhindra smitta och att hålla sig informerad om särskilda rekommendationer från Folkhälsomyndigheten och den regionala smittskyddsläkaren.
  - Servering av mat och dryck inomhus fick endast ske till besökare som satt ned vid ett bord, en bardisk eller liknande. Besökare fick dock hämta mat och dryck vid en disk, en buffé eller liknande om det kunde ske utan trängsel och med minst en meters avstånd till besökare som sitter ned.
  - Krav på avstånd om minst 1 meter åt alla håll mellan sällskap.
  - När konserter, idrottsevenemang och liknande verksamheter anordnades på ett serveringsställe inomhus, skulle den som driver serveringsstället organisera verksamheten så att besökare sitter ned.

### 1.3 Föreskrifter om ändring i Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2021:87) om smittskyddsåtgärder mot sjukdomen covid-19, HSLF-FS 2021:112

Folkhälsomyndigheten beslutade den 23 december 2021 om föreskrifter om ändring i Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2021:87) om smittskyddsåtgärder mot sjukdomen covid-19. [Ändringsföreskriften](#)

[fick författningsnummer HSLF-FS 2021:112](#). Myndighetens dnr 05300-2021.  
Ändringarna trädde i kraft den 28 december 2021.

Ändringen avsåg bl.a. följande.

- Nytt: 6. kap. Kollektivtrafik.
  - Generell smittskyddsbestämmelse avseende information till passagerare, om möjligt erbjuda möjligheter till handtvätt/handdesinfektion, dokumentera och följa upp smittskyddsåtgärder, säkerställa att personal får adekvat information om hygienåtgärder för att förhindra smitta och att hålla sig informerad om särskilda rekommendationer från Folkhälsomyndigheten och den regionala smittskyddsläkaren.
  - Så långt det är möjligt säkerställa att varje passagerare har tillgång till en sittplats eller motsvarande sovplats.

#### 1.4 Föreskrifter om ändring i Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2021:104) om allas ansvar att förhindra smitta av covid-19 m.m., HSLF-FS 2022:1

Folkhälsomyndigheten beslutade den 10 januari 2022 om föreskrifter om ändring i Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2021:104) om allas ansvar att förhindra smitta av covid-19 m.m. [Ändringsföreskriften fick författningsnummer HSLF-FS 2022:1](#). Myndighetens dnr 00085-2022.  
Ändringarna trädde i kraft den 12 januari 2022.

Ändringen avsåg bl.a. följande.

- Allmänna råd under rubriken *Försiktighetsåtgärder för var och en*
  - Justerades så att vuxna bör använda munskydd i kollektivtrafiken när det inte är möjligt att hålla avstånd till andra resenärer (tidigare skrivning var ”om det inte går att undvika trängsel”).
  - Ett nytt allmänt råd om att begränsa antalet nära kontakter inomhus genom att avstå från större middagar och fester samt liknande sociala sammanhang.
- Allmänna råd under rubriken *Du som inte är vaccinerad* justerades till
  - Du som inte är vaccinerad löper ökad risk för svår covid-19. För att undvika att själv bli smittad bör du som inte är vaccinerad vidta särskilda försiktighetsåtgärder. Det innebär att du bör undvika inomhusmiljöer där många människor samlas.

Dessa allmänna råd gäller inte för personer under 18 år.

## 1.5 Föreskrifter om ändring i Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2021:87) om smittskyddsåtgärder mot sjukdomen covid-19, HSLF-FS 2022:2

Folkhälsomyndigheten beslutade den 10 januari 2022 om föreskrifter om ändring i Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2021:87) om smittskyddsåtgärder mot sjukdomen covid-19. [Ändringsföreskriften fick författningsnummer HSLF-FS 2022:2](#). Myndighetens dnr 05370-2021. Ändringarna trädde i kraft den 12 januari 2022.

Ändringen avsåg bl.a. följande.

- Vissa följdändringar med anledning av ändringar avseende vaccinationsbevis i [förordning \(2021:8\) om särskilda begränsningar för att förhindra spridningen av sjukdomen covid-19](#) (begränsningsförordningen)
- Ändringar i 2 kap. Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar
  - Innan ändringarna var det inte krav på att använda vaccinationsbevis om det inte var fler än 500 deltagare. I och med ändringen sänktes kravet från fler än 500 deltagare till fler än 50. Det innebar att vid arrangemang med fler än 50 deltagare behövde vaccinationsbevis användas som en smittskyddsåtgärd.
  - Innan ändringarna var det möjligt att ha arrangemang utan krav på storlek på sällskap om arrangören valde att använda vaccinationsbevis och det var max 500 deltagare. I och med ändringen så behövde arrangemang med fler än 20 och högst 50 deltagare, förutom anvisad sittplats (eller ståplats vid vissa gudstjänster eller andra religiösa sammankomster) ha max 8 personer/sällskap och 1 meter åt alla håll mellan sällskapen oavsett om arrangören valde att även använda vaccinationsbevis eller inte.
  - För mässor gällde redan kravet på maxantal besökare och utställare inomhus. Genom ändringen infördes att mässor med fler än 50 besökare och utställare, utöver nämnda regel om maxantal, behövde använda vaccinationsbevis som smittskyddsåtgärd.
- Ändringar i 5 kap. Serveringsställen
  - För serveringsställen infördes krav på storlek på sällskap inomhus, max 8 personer/sällskap.
  - För serveringsställen infördes begränsade öppettider. Den som drev ett serveringsställe skulle hålla stängt för förtäring på stället mellan klockan 23.00 och klockan 05.00. Det var tillåtet att hålla öppet för försäljning av mat och drycks som inte förtärdes på stället. Vid sådan försäljning skulle besökarna kunna hålla minst 1 meters avstånd till varandra.



## 1.6 Upphävande

Den 2 februari 2022 beslutade Folkhälsomyndigheten om

- [Föreskrifter om upphävande av Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd \(HSLF-FS 2021:87\) om smittskyddsåtgärder mot sjukdomen covid-19](#), föreskriften fick författningsnummer HSLF-FS 2022:14
- [Föreskrifter om upphävande av Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd \(HSLF-FS 2021:104\) om allas ansvar att förhindra smitta av covid-19 m.m.](#), föreskriften fick författningsnummer HSLF-FS 2022:15.

Det innebär att de båda grundföreskrifterna inklusive alla ändringar upphörde att gälla den 9 februari 2022. Samtliga föreskrifter och allmänna råd som omfattas av konsekvensutredningen har därmed upphört att gälla

## 1.7 Skillnad mellan föreskrifter och allmänna råd

En myndighets föreskrifter är bindande precis som lagar och förordningar. Föreskrifterna anges med paragraftecken.

Allmänna råd är inte bindande på samma sätt som en lag, förordning eller föreskrift. Ett allmänt råd anger hur någon kan eller bör göra för att uppfylla en bindande regel. Väljer man att inte göra på det sätt som det allmänna rådet anger ska man kunna visa att samma resultat uppnåtts på annat sätt. Allmänna råd bygger ofta på förarbeten och den samlade expert- och juridiska kunskapen på området. Allmänna råd särskiljs från bestämmelserna genom att de ligger under rubriken *Allmänna råd* och de inte har paragraftecken.

## 1.8 Konsekvensutredning efter beslut om föreskrifter och allmänna råd

Folkhälsomyndigheten har med stöd av 4 § andra stycket [förordningen \(2007:1244\) om konsekvensutredning vid regelgivning](#) – med hänvisning till fara för liv och hälsa – beslutat om grundförfattningen HSLF-FS 20221:104 samt de fyra ändringsförfattningarna till HSLF-FS 2021:87 före genomförande av konsekvensutredningar och remitteringar av dessa.

En konsekvensutredning ska dock tas fram för både föreskrifter och allmänna råd om myndigheten inte enligt 5 § samma förordning bedömer att det saknas skäl att genomföra en konsekvensutredning.

## 2 Bemyndiganden

### 2.1 Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2021:104) om allas ansvar att förhindra smitta av covid-19 m.m.

Av 12 § [smittskyddsförordningen \(2004:255\)](#) framgår att Folkhälsomyndigheten får meddela de ytterligare föreskrifter som krävs för ett ändamålsenligt smittskydd samt till skydd för enskilda.

## 2.2 Föreskrifter om ändring i Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2021:87) om smittskyddsåtgärder mot sjukdomen covid-19, HSLF-FS 2021:105

Av 3 kap. 5 § [begränsningsförordningen](#) (SFS 2021:863 - den vid tidpunkten för beslutet av HSLF-FS 2021:105 gällande lydelsen) framgick att Folkhälsomyndigheten fick meddela 1) ytterligare föreskrifter om kraven på deltagarbegränsning enligt 2 § och 3 a § 1 och om andra smittskyddsåtgärder enligt 3 § och 3 a § 2 och 3, och 2) föreskrifter om andra åtgärder för att förhindra smittspridning vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

Av 4 kap. 3 § begränsningsförordningen framgår att Folkhälsomyndigheten får meddela 1) ytterligare föreskrifter om kraven på smittskyddsåtgärder enligt 1 och 2 §§, och 2) föreskrifter om andra åtgärder för att förhindra smittspridning i sådana verksamheter som avses i 1 och 2 §§. Av 3 kap. 1 § andra stycket begränsningsförordningen framgår att bemyndigandet i 4 kap. 3 § ska tillämpas även på stadigvarande tivolinöjen som omfattas av 2 kap. 3 § första stycket 3 ordningslagen och på tivolianordningar i nöjesparker, djurparker, temaparker och liknande anläggningar som omfattas av 2 kap. 3 § första stycket 5 samma lag.

Av 5 kap. 3 § begränsningsförordningen framgår att Folkhälsomyndigheten får meddela 1) ytterligare föreskrifter om kraven på smittskyddsåtgärder enligt 1 och 2 §§ och 2) föreskrifter om andra åtgärder för att förhindra smittspridning i sådana verksamheter som avses i 1 och 2 §§. Av 3 kap. 1 § tredje stycket framgår att bemyndigandet i 5 kap. 3 § ska tillämpas även på sådana marknader som omfattas av 2 kap. 3 § första stycket 4 ordningslagen.

Av 5 § [förordning \(2020:527\) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen](#), serveringsförordningen, (SFS 2021:129 - den vid tidpunkten för beslutet av HSLF-FS 2021:5 gällande lydelsen) framgick att Folkhälsomyndigheten fick meddela föreskrifter om 1) sådana smittskyddsåtgärder som avses i 3 § [lagen \(2020:526\) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen](#) och att serveringsställens öppettider ska begränsas.

## 2.3 Föreskrifter om ändring i Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2021:87) om smittskyddsåtgärder mot sjukdomen covid-19, HSLF-FS 2021:112

Av 7 kap. 2 § begränsningsförordningen framgår att Folkhälsomyndigheten får meddela ytterligare föreskrifter om kraven på smittskyddsåtgärder i långväga kollektivtrafik enligt 7 kap. 1 §.

#### 2.4 Föreskrifter om ändring i Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2021:104) om allas ansvar att förhindra smitta av covid-19 m.m., HSLF-FS 2022:1

Ändringarna avsåg enbart allmänna råd. Myndigheter får besluta om allmänna råd inom sitt verksamhetsområde. Det krävs inte något bemyndigande.

#### 2.5 Föreskrifter om ändring i Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2021:87) om smittskyddsåtgärder mot sjukdomen covid-19, HSLF-FS 2022:2

Av 3 kap. 5 § [begränsningsförordningen](#) (SFS 2022:2 - den vid tidpunkten för ikraftträdande av HSLF-FS 2022:2 gällande lydelsen) framgick att Folkhälsomyndigheten fick meddela 1) ytterligare föreskrifter om kraven på deltagarbegränsning enligt 2 § och 3 a § 1 och om andra smittskyddsåtgärder enligt 3 § och 3 a § 2 och 3, och 2) föreskrifter om andra åtgärder för att förhindra smittspridning vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Ytterligare föreskrifter om kraven på deltagarbegränsning enligt första stycket 1 får inte innebära att antalet deltagare som högst får uppgå till ett visst antal.

Av 8 kap. 9 § begränsningsförordningen framgår att Folkhälsomyndigheten får meddela föreskrifter om vilka krav som ska ställas för att ett vaccinationsbevis ska godkännas när den som anordnar eller bedriver en verksamhet väljer att använda vaccinationsbevis i sin verksamhet enligt denna förordning.

Av 5 kap. serveringsförordningen (SFS 2022:3 - den vid tidpunkten för ikraftträdande av HSLF-FS 2022:2 gällande lydelsen) framgick att Folkhälsomyndigheten fick meddela föreskrifter om 1) sådana smittskyddsåtgärder som avses i 3 § lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen, 2) vilka krav som ska ställas för att ett vaccinationsbevis ska godkännas när den som driver ett serveringsställe väljer att använda vaccinationsbevis i sin verksamhet och 3) att serveringsställens öppettider ska begränsas.

### 3 Plan för eventuellt införande av smittskyddsåtgärder

Regeringen gav den 23 november 2021 Folkhälsomyndigheten i uppdrag (S2021/07524) att ta fram ett underlag till en plan för eventuellt införande av smittskyddsåtgärder och en redogörelse för vilka bedömningar som ska ligga till grund för avveckling av införda smittskyddsåtgärder. Folkhälsomyndighetens omvärldsbevakning och det nationella epidemiologiska läget för covid-19 skulle vara utgångspunkt i arbetet och andra faktorer som myndigheten bedömer som relevanta skulle beaktas.

Uppdraget skulle genomföras i två delar. Den första delen av uppdraget innebar att myndigheten skulle redovisa ett underlag till en plan för de smittskyddsåtgärder

som eventuellt kan bli aktuella för Folkhälsomyndigheten och regeringen att införa i syfte att förebygga smittspridningen i samhället.

Den första delen redovisades i rapporten [Underlag för att bedöma behovet av smittskyddsåtgärder – Delrapportering i regeringsuppdrag S2021/07524 \(delvis\)](#).

Av rapporten framgår de faktorer som påverkar smittspridningen liksom vilka indikatorer som ingår myndighetens bedömning av smittläget och vilka smittskyddsåtgärder som utifrån läget är ändamålsenliga. En uppdelning i 1) en väsentligt ökad smittspridning och en påtaglig ökning av belastningen på vården och 2) en situation med mycket hög smittspridning och en mycket hög vårdbelastning angav vilka rekommendationer, allmänna råd och föreskrifter som skulle kunna bli aktuella att besluta om. Utifrån Folkhälsomyndighetens återrapporering presenterade regeringen den 7 december 2022 en [åtgärdsplan](#) i tre steg för införandet av smittskyddsåtgärder. Folkhälsomyndigheten och regeringen införde stegvis smittskyddsåtgärder i takt med det försämrade läget med ökad smittspridning och vårdbelastning med planen som utgångspunkt.

## 4 Beskrivning av det dåvarande epidemiologiska läget och vaccinationer

### 4.1 Smittspridning

Folkhälsomyndigheten har under pandemin tagit fram [veckorapporter om covid-19](#). Rapporterna sammanfattar det epidemiologiska läget i Sverige under föregående vecka.

Under hösten 2021 var antalet bekräftade fall av covid-19 per 100 000 invånare relativt lågt i Sverige. Det var betydligt fler bland ovaccinerade personer än bland vaccinerade per 100 000 invånare i respektive grupp. Under v. 44–46 var antalet intensivvårdade (per 100 000 invånare) fem till åtta gånger högre bland ovaccinerade än bland vaccinerade. Medelåldern för vaccinerade som intensivvårdats under samma period var 73 år och för ovaccinerade 53 år.

Den 26 november 2021 (v. 47) [klassade WHO](#) virusvarianten B.1.1.529 som en variant av särskild betydelse (VOC) och gav den namnet omikron. Kunskapen om variantens faktiska smittsamhet och sjukdomsframkallande förmåga hos individer med tidigare genomgången infektion eller hos vaccinerade var initialt begränsad men mycket tydde på att omikron var mer smittsam och att vaccinens effektivitet mot smitta var lägre gentemot omikron jämfört med tidigare virusvarianter. I Sverige var deltavarianten fortsatt dominerande och förekomsten av omikron bedömdes nationellt vara relativt låg men med regionala skillnader. Efter jul- och nyårshelgerna blev dock omikron den virusvariant som dominerade smittspridningen även i Sverige.

#### 4.1.1 Sammanfattning av veckorapporter v. 48–1.

Av [veckorapporten v. 48](#) framgår bl.a. att antalet bekräftade fall av covid-19 hade ökat de senaste veckorna liksom beläggningen inom hälso- och sjukvården, men att det var fortsatt på en betydligt lägre nivå jämfört med våren 2021. Antalet bekräftade och intensivvårdade fall per 100 000 invånare var högre bland ovaccinerade invånare än bland vaccinerade. Av veckorapporten framgick även att Europa är den världsdel som har högst antal rapporterade fall per 100 000 invånare.

Av [veckorapporten v. 49](#) framgår bl.a. att antalet bekräftade fall och antalet individer i behov av slutenvård för covid-19 fortsatte att öka. Antalet fall ökade, med 35 procent jämfört med v. 48 och antalet provtagna individer ökade med 23 procent.

Av [veckorapporten v. 50](#) framgår bl.a. att ökningen av fall och sjukhusvårdade fortsätter men att det är lägre nivåer än under tidigare smittotoppar i pandemin samt att antalet bekräftade fall och antalet intensivvårdade fall per 100 000 invånare fortsätter att vara högre bland ovaccinerade än bland vaccinerade. Antalet bekräftade fall ökade med 32 procent jämfört med v. 49 och antalet provtagna ökade med 15 procent. Antalet fall per 100 000 invånare i Sverige under vecka 49 och 51 var 416 med regionala variationer mellan 123 och 743 per 100 000 invånare.

Av [veckorapporten v. 52](#) framgår bl.a. att spridningen av covid-19 har fortsatt att öka under jul och nyårshelgerna och under v. 52 ökade antalet bekräftade fall kraftigt, ökningen var 112 procent jämfört med vecka 51 samtidigt som antalet provtagna individer minskade med 3 procent. Antalet fall per 100 000 invånare i Sverige under vecka 51–52 var 843, med en regional variation mellan 348 och 1 236 fall per 100 000 invånare. I jämförelse med föregående vecka ökade antalet fall per 100 000 invånare i alla regioner.

Av [veckorapporten v. 1](#) framgår bl.a. att smittspridningen fortsatte att öka kraftigt och antalet rapporterade fall på en vecka var det högsta hittills under pandemin. Antalet bekräftade fall ökade med 109 procent mellan vecka 52 och vecka 1 och antalet provtagna individer ökade med 22 procent. Under v. 1 rapporterades 508 fall av covid-19 bland personer på särskilt boende för äldre (SÄBO), vilket är en ökning med 182 procent jämfört med v. 52. Beläggningen inom slutenvården ökar men ligger fortsatt på en lägre nivå än under tidigare perioder av hög smittspridning. Antalet fall per 100 000 invånare i Sverige v. 52 och v. 1 sammanlagt var 1 769, med en regional variation mellan 828 och 2 775 fall per 100 000 invånare. I jämförelse med föregående vecka ökade antalet fall per 100 000 invånare i alla regioner.

#### 4.1.2 Scenarier för smittspridning

Folkhälsomyndigheten har fått i uppdrag av regeringen att löpande uppdatera scenarier för hur smittspridningen av det virus som orsakar covid-19 kan komma att utvecklas framöver, S2020/08831.

I [delrapport 7](#), som publicerades den 21 december 2021, presenteras tre scenarier. De illustrerade möjliga förlopp under perioden 20 december–20 mars 2022. I samtliga tre scenarier antas omikron vara 25 procent mer smittsam än deltavarianten, vaccinens skyddseffekt mot infektion med omikronvarianten varierades mellan scenarierna. Samtliga scenarier visade på en ökad smittspridning som skulle kunna bli omfattande i mitten av januari beroende på vaccinens faktiska skyddseffekt.

Det var den ökande smittspridningen, belastningen på hälso- och sjukvården och de framtagna scenarierna i delrapport 7 som föranledde att Folkhälsomyndigheten beslutade om ytterligare smittskyddsåtgärder v. 51. Smittskyddsåtgärderna syftade till att minska kontaktintensiteten och därmed smittspridningen för att vaccinationserbudandet för en tredje dos skulle ha möjlighet att nå fler. Det går att läsa om det mer [här](#) samt i delrapport 7.

## 4.2 Vaccinationer

Vaccination mot covid-19 erbjuds i Sverige till alla som är 12 år och äldre.

En hög vaccinationsgrad är den viktigaste åtgärden för att förhindra smitta och vaccinernas effektivitet mot svår sjukdom är mycket hög. Skyddet avtar dock med tiden, särskilt hos äldre. Därför rekommenderades äldre i slutet av september 2021 en påfyllnadsdos för att stärka skyddet och från slutet av november publicerades en rekommendation och en prioriteringsordning för att erbjuda alla ner till 18 år en påfyllnadsdos.

I Scenarier för fortsatt spridning – delrapport 7 konstaterades att arbetet med att nå personer som är 65 år och äldre med en påfyllnadsdos hade kommit relativt långt men behövde fortsätta med hög intensitet för att minska risken för smitta och allvarlig sjukdom i gruppen. Folkhälsomyndigheten uppmanade även regionerna att för de personer som är 18–64 år i så snabb takt som möjligt vaccinera med påfyllnadsdoser för alla utifrån prioriteringsordningen och det rekommenderade intervallet mellan dos 2 och påfyllnadsdosen. Regionerna uppmanades samtidigt fortsätta arbetet med att nå fler med erbjudandet om dos 1 och 2.

Under v. 48–1 ökade andelen i befolkningen som var 12 år och äldre som blivit vaccinerade med minst 1 dos från 84,1 procent till 85,6 procent. Andelen som blivit vaccinerade med minst 2 doser ökade från 79,8 procent till 82 procent. Andelen som vaccinerats med en påfyllnadsdos (dos 3) ökade från 18 procent till 33 procent bland de 18 år och äldre och bland de 65 år och äldre hade över 80 procent antagit erbjudandet om en påfyllnadsdos vecka 2.

## 5 Beskrivning av problemet och vad myndigheten vill uppnå

Smittspridningen under hösten var väsentligt lägre i Sverige än i många andra europeiska länder som hade en kraftig ökning i smittspridning och vårdbelastning

trots en god vaccinationstäckningsgrad. Antalet bekräftade fall av covid-19 i Sverige ökade långsamt från oktober 2021 och accelererade veckorna före jul. Beläggningen inom sjukvården ökade under december 2021 även om det var på en betydligt lägre nivå jämfört med tidigare perioder av hög smittspridning. Den nationella lediga IVA-kapaciteten var den 16 december 2021 16 procent, vilket är lägre än Socialstyrelsens mål om 20 procent ledig IVA-kapacitet nationellt. Utifrån det dåvarande epidemiologiska läget med en ökande smittspridning, ökad vårdbelastning och introduktionen av omikron bedömde Folkhälsomyndigheten att de då gällande smittskyddsåtgärderna inte var tillräckliga. Ytterligare åtgärder behövde vidtas för att undvika en överbelastad hälso- och sjukvård. Eftersom vaccinet skydd mot svår sjukdom inte är fullständigt och då det fortsatt fanns individer som inte var vaccinerade eller som inte nåtts av erbjudandet om en påfyllnadsdos konstaterade myndigheten att en hög smittspridning leder till ett ökat behov av sjukhusvård.<sup>1</sup> Myndigheten beslutade därför bl.a. om de föreskrifter och allmänna råd som fick författningsnumren HSLF-FS 2021:104, HSLF-FS 2021:105 och HSLF-FS 2021:112.

Mellan v. 51 och 52 ökade antalet bekräftade fall av covid-19 med 112 procent och ökningen fortsatte under v. 1, år 2022. Omikronvarianten bedömdes nu dominera smittspridningen i Sverige och vaccinet skyddseffekt mot smitta av omikron var väsentligt lägre än mot tidigare cirkulerande virusvarianter. Redan 2–3 månader efter dos 2 var skyddet mot smitta begränsat men skyddet tycktes bli återställt efter en påfyllnadsdos vaccin, åtminstone initialt. Vaccinets goda skyddseffekt mot allvarlig sjukdom var fortsatt hög efter 2 doser vaccin och ökade ytterligare med en påfyllnadsdos. Som en konsekvens av den ökade smittspridningen syntes en kraftigt ökad risk för ovaccinerade att insjukna med ett påföljande behov av slutenvård. Eftersom skyddet för individen av nuvarande vaccin mot smitta av omikronvarianten var begränsat bedömde Folkhälsomyndigheten att vaccinationsbevis som enskild åtgärd inte var tillräcklig utan att ytterligare smittskyddsåtgärder behövde vidtas.<sup>2</sup> Myndigheten beslutade därför bl.a. om de föreskrifter och allmänna råd som fick författningsnummer HSLF-FS 2022:1 och HSLF-FS 2022:2.

HSLF-FS 2021:105 och HSLF-FS 2022:2 har inneburit begränsningar för arrangörer av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Sådana begränsningar kan innebära en inskränkning i den grundlagsskyddade mötes- och demonstrationsfriheten som bara får begränsas under vissa förhållanden. Begränsningar får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och en begränsning får aldrig gå utöver vad som är

---

<sup>1</sup> Se *Hemställan om smittskyddsåtgärder på platser för privata sammankomster och inom långväga kollektivtrafik samt krav på negativt covid-19 test för utländska medborgare vid inresa till Sverige*, myndighetens dnr 05265-2021.

<sup>2</sup> Se *Hemställan om ändringar avseende inreseförbud och deltagarbegränsningar för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar samt privata sammankomster*, myndighetens dnr 00081-2022.

nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrets grundvalar. Som framgår nedan får föreskrifter om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar i syfte att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 inte heller vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors liv och hälsa. Reglerna om anvisad sittplats, antal personer i varje sällskap, avstånd mellan sällskap, max antal besökare och utställare på mässor samt krav om vaccinationsbevis var enligt myndighetens bedömning nödvändiga åtgärder utifrån rådande förhållanden.

De smittskyddsåtgärder som beslutats genom HSLF-FS 2021:105, HSLF-FS 2021:112, HSLF-FS 2022:2 samt möjligen till viss del, HSLF-FS 2021:104 och HSLF-FS 2022:1 kan ha påverkat förutsättningarna för att bedriva näringsverksamhet och kan därför utgöra ingrepp i regeringsformens och Europakonventionens bestämmelser om t.ex. egendomsskydd och näringsfrihet. En förutsättning för sådana ingrepp är att de görs i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och enligt folkrättens allmänna grundsatser. Sådana ingrepp ska beakta proportionalitetsprincipen. Skydd för liv och hälsa är ett sådant allmänt intresse som motiverar ett sådant ingrepp.

HSLF-FS 2021:105 och HSLF-FS 2022:2 innebar bl.a. bestämmelser om kriterier för giltigt vaccinationsbevis och i vilka situationer det var ett krav om vaccinationsbevis. Regeringen har bedömt att möjligheten att använda vaccinationsbevis är förenliga med bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter i regeringsformen, Europakonventionen och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna<sup>3</sup>. Regeringen har även bedömt att bestämmelserna om vaccinationsbevis i begränsningsförordningen är förenliga med [diskrimineringslagen \(2008:567\)](#)<sup>4</sup>.

Av [smittskyddslagen \(2004:168\)](#) framgår att de åtgärder som vidtas för att begränsa smittsamma sjukdomar ska bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet och de får inte vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors hälsa<sup>5</sup>. Detta betyder att alla smittskyddsåtgärder som vidtas ska vara proportionerliga, adekvata och sättas in i rätt tid.

Av [lagen \(2021:4\) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19](#) (covid-19-lagen) framgår att föreskrifter och beslut om

---

<sup>3</sup> Regeringens promemoria [Vaccinationsbevis som smittskyddsåtgärd \(S2021/06359\)](#), avsnitt 3.6 samt regeringens promemoria [Vaccinationsbevis på serveringsställen och i andra verksamheter, smittskyddsåtgärder i långväga kollektivtrafik och förlängning av begränsnings- och serveringsförordningarna \(S2021/07875\)](#), avsnitt 3.9.

<sup>4</sup> Regeringens promemoria [Vaccinationsbevis som smittskyddsåtgärd \(S2021/06359\)](#), avsnitt 3.2 samt regeringens promemoria [Vaccinationsbevis på serveringsställen och i andra verksamheter, smittskyddsåtgärder i långväga kollektivtrafik och förlängning av begränsnings- och serveringsförordningarna \(S2021/07875\)](#), avsnitt 8.

<sup>5</sup> 1 kap. 4 § smittskyddslagen (2004:168).



särskilda begränsningar får meddelas endast om det är nödvändigt för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19<sup>6</sup>. Föreskrifterna och besluten får inte vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors liv och hälsa<sup>7</sup>. Det framgår även att föreskrifterna och besluten bör utformas med beaktande av risken för smittspridning i olika typer av verksamheter och förutsättningarna för att i dessa verksamheter vidta åtgärder för att förhindra smittspridning<sup>8</sup>.

Av [lagen \(2020:526\) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen](#) (serveringslagen) framgår att syftet med lagen är att förhindra spridning på serveringsställen av det virus som orsakar covid-19<sup>9</sup>. Vidare framgår att serveringsställens öppettider endast får begränsas om det är nödvändigt för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19<sup>10</sup>.

Folkhälsomyndighetens mål med hanteringen av pandemin har varit att minska smittspridningen för att minska sjuklighet och dödlighet till följd av covid-19, samtidigt som negativa effekter av åtgärderna i möjligaste mån undviks. De åtgärder som vidtagits i pandemins olika skeenden har anpassats efter läget. De har behövt vara proportionerliga mot riskerna med smittspridningen, sett ur ett bredare folkhälsoperspektiv, och vara utformade för att ge bästa effekt i det aktuella läget. Särskilt viktigt har det varit att beakta barnets perspektiv och barnets bästa liksom att skydda de grupper med högst risk för allvarlig sjukdom och död.

Folkhälsomyndigheten har bedömt att vuxna behöver ta ett större ansvar för att begränsa smittspridningen för att barns skolgång och vardag ska påverkas så lite som möjligt av de åtgärder som införts. Bland annat var det viktigt att så långt som möjligt behålla möjligheten för föreningar att genomföra sina aktiviteter. Dock var det nödvändigt under en period att begränsa anordnande av t. ex. läger och cuper.

Folkhälsomyndigheten tog fram dokumentet *Underlag för beslut om smittskyddsåtgärder*, se bifogat dokument. Av underlaget framgår bl.a. följande: Att vistas nära varandra inomhus under en längre tid innebär en högre risk för smittspridning än att snabbt passera varandra på avstånd, detsamma gäller vid en kortare nära kontakt eller om man är nära varandra utomhus.

Vidare framgår att åtgärderna som infördes syftade till att minska de nära kontakterna där smittspridning kan ske, särskilt mellan människor som annars inte skulle träffas. Åtgärderna riktade sig främst mot inomhusmiljöer där det finns risk för trängsel, åtgärderna var också mer kraftfulla i de miljöer där människor är nära

---

<sup>6</sup> 6 § första stycket covid-19-lagen.

<sup>7</sup> 6 § andra stycket covid-19-lagen.

<sup>8</sup> 6 § tredje stycket covid-19-lagen.

<sup>9</sup> 1 § serveringslagen.

<sup>10</sup> 11 § första stycket serveringslagen i dess äldre lydelse, dvs. den lydelse som gällde vid tidpunkten för de i denna konsekvensutredning aktuella föreskriftsändringarna.

varandra under en längre tid, jämför till exempel åtgärder riktade mot handelsplatser med de mot serveringsställen.

Mot bakgrund av vad som angetts ovan samt vad som framgår av *Underlag för beslut om smittskyddsåtgärder* bedömer Folkhälsomyndigheten att de beslutade föreskrifter och allmänna råd som är föremål för den här konsekvensutredningen har varit proportionerliga och adekvata och att åtgärderna sattes in i rätt tid. De negativa effekter som har uppkommit bedöms inte gå utöver vad föreskrifterna och de allmänna råden ytterst syftar till, nämligen att skydda enskildas liv och hälsa.

## 6 Alternativa lösningar och effekter av utebliven reglering

### 6.1 HSLF-FS 2021:105, HSLF-FS 2021:112 och HSLF-FS 2022:2

#### 6.1.1 Generella avvägningar

Folkhälsomyndigheten valde att så långt som möjligt använda liknande regler som de som gällt tidigare under 2021, främst under våren. Detta då både arrangörer av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, de som bedriver verksamhet inom gym- och sportanläggningar, badanläggningar, museer, konsthallar, nöjesparker, djurparker, temparker och liknande anläggningar samt handelsplatser, serveringsställen och kollektivtrafik såväl som länsstyrelserna och Polismyndigheten hade tidigare erfarenhet av dessa regler.

Syftet med reglerna var även detsamma som våren 2021 – dvs. att hålla nere smittspridningen genom regler framförallt om att hålla avstånd för att kunna minska kontakt mellan personer. Myndighetens mål var även att det skulle vara lättare att få acceptans för och att följa reglerna om dessa i så stor utsträckning som möjligt följde samma principer som tidigare. Myndigheten har även beaktat kostnaderna för de berörda verksamheterna bör bli mindre t.ex. om de i så stor utsträckning som möjligt kan återanvända tidigare gjorda beräkningar avseende kvadratmeter eller möblering gällande avstånd. Myndighetens bedömning var att tidigare regler även vid denna tidpunkt skulle vara effektiva för att minska de negativa konsekvenser som den höga smittspridningen förde med sig.

Det har inte heller bedömts finnas några alternativ till mindre ingripande åtgärder som samtidigt skulle ha gett nödvändiga möjligheter att förhindra ytterligare kontakt mellan personer och därmed få en minskad smittspridning av covid-19.

#### 6.1.2 Generella smittskyddsåtgärder, HSLF-FS 2021:105

En alternativ lösning hade varit att inte införa bestämmelser om generella smittskyddsåtgärder på platser för fritids- och kulturverksamheter (gym- och sportanläggningar, badanläggningar, museer, konsthallar, nöjesparker, djurparker, temparker och liknande anläggningar), handelsplatser och vissa marknader inomhus samt på serveringsställen. Då skulle dessa verksamheter enbart fortsatt att tillämpa covid-19-lagen och begränsningsförordningen. Utifrån vad som redogörs för ovan under rubriken ”5. Beskrivning av problemet och vad myndigheten vill

uppnå” och under rubriken ”6.1.1. Generella avvägningar” bedömde Folkhälsomyndigheten att föreskrifter var nödvändiga för att uppnå syftet med bestämmelserna i lagen och förordningen.

#### 6.1.3 Beräkning av maxantal (kvadratmeter-reglerna), HSLF-FS 2021:105

En alternativ lösning hade varit att inte införa några bestämmelser om beräkning av maxantal besökare och utställare (mässor)/besökare (platser för fritids- och kulturverksamhet)/kunder och andra besökare (handelsplatser och marknader). En annan alternativ lösning hade varit att besluta om ett annat antal kvadratmeter än 10 kvm. Utifrån vad som redogörs för ovan under rubriken ”5. Beskrivning av problemet och vad myndigheten vill uppnå” samt under rubriken ”6.1.1 Generella avvägningar” bedömde Folkhälsomyndigheten att föreskrifter var nödvändiga för att uppnå syftet med bestämmelserna i covid-19-lagen och begränsningsförordningen och att 10 kvm var en väl avvägd siffra. Myndigheten beslutade även att beräkning av maxantal enbart behövde genomföras i inomhusmiljöer då risken för smittspridning är störst i dessa. Utomhusmiljöer påverkades således inte. Vidare beslutade myndigheten om att beräkningsreglerna inte skulle tillämpas under den tid som en verksamhetslokal uteslutande används för verksamheter som riktar sig till barn och ungdomar födda 2002 eller senare eller för sådan undervisning som avses i [skollagen \(2010:800\)](#). Myndigheten beslutade även att beräkningsreglerna inte skulle gälla för gallerior och köpcentrum. Via gallerior och köpcentrum kan man många gånger nå t.ex. vårdcentraler, tandläkare, veterinärer, livsmedelsbutiker, post- och paketutlämning eller kommunal samhällsservice. I vissa fall nås även kollektivtrafik genom ingångar i t.ex. en galleria.

#### 6.1.4 Sittande gäster på serveringsställen och avstånd mellan sällskapen, HSLF-FS 2021:105

En alternativ lösning hade varit att inte införa några bestämmelser om att gästerna ska sitta ner inomhus på serveringsställen och att det inomhus ska vara avstånd mellan sällskapen. Då skulle serveringsställena enbart fortsatt att tillämpa serveringslagen och serveringsförordningen. En annan alternativ lösning hade kunnat vara att istället bestämma om beräkning av maxantal besökare per kvadratmeter. Utifrån vad som redogörs för ovan under rubriken ”5. Beskrivning av problemet och vad myndigheten vill uppnå” samt under rubriken ”6.1.1. Generella avvägningar” bedömde Folkhälsomyndigheten att föreskrifter var nödvändiga för att uppnå syftet med bestämmelserna i lagen och förordningen. Myndigheten beslutade dock att reglerna enbart skulle gälla inomhus då risken för smittspridningen är större där än utomhus. Myndigheten bedömde vid denna tidpunkt även att det inte var nödvändigt att begränsa storleken på sällskapen.

#### 6.1.5 Kollektivtrafik – lång sträcka

En alternativ lösning hade varit inte införa bestämmelser om generella smittskyddsåtgärder eller att det så långt som möjligt skulle säkerställas att varje passagerare skulle ha tillgång till en sitt- eller sovplats inom kollektivtrafik med buss eller tåg med en linjesträckning som överstiger 150 kilometer. Då skulle sådan kollektivtrafik enbart fortsatt att tillämpa covid-19-lagen och begränsningsförordningen. Utifrån vad som redogörs för ovan under rubriken ”5. Beskrivning av problemet och vad myndigheten vill uppnå” bedömde Folkhälsomyndigheten att föreskrifter var nödvändiga för att uppnå syftet med bestämmelserna i lagen och förordningen. Myndigheten hade dialogmöte med flera företrädare för sådan kollektivtrafik som berördes av reglerna, före beslut om dessa ändringar, för att säkerställa att reglernas utformning inte skulle få konsekvenser för företagen eller resenärerna som inte var avsedda. Denna dialog medförde att bestämmelsen möjliggjorde t.ex. för pendlare, som köper biljetter som inte ger möjlighet till sittplats, att ändå resa.

#### 6.1.6 Begränsning av storlek på sällskap och öppettider på serveringsställen, HSLF-FS 2022:2

En alternativ lösning hade varit att inte införa några begränsningar avseende storlek på sällskap eller öppettider. En annan alternativ lösning hade varit att sätta begränsningen på sällskaps storlek till en annan siffra än 8 och att ha andra klockslag avseende de begränsade öppettiderna. Utifrån vad som redogörs för ovan under rubriken ”5. Beskrivning av problemet och vad myndigheten vill uppnå” samt under rubriken ”6.1.1. Generella avvägningar” bedömde Folkhälsomyndigheten att dessa begränsningar var nödvändiga för att uppnå syftet med bestämmelserna i lagen och förordningen. Begränsningen avseende storlek på sällskap gällde enbart inomhus och serveringsställena fick ha öppet för ”take away” även efter kl. 23.00.

#### 6.1.7 Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, HSLF-FS 2021:105

Före beslutet om ändringsföreskriften, HSLF-FS 2021:105, hade myndigheten bedömt att arrangemang inomhus med upp till 100 deltagare kunde genomföras utan specifika krav på exempelvis hur arrangören skulle utforma lokaler, områden och utrymmen för att trängsel skulle kunna undvikas. För arrangemang inomhus med fler än 100 deltagare behövde ytterligare åtgärder införas. Anordnaren kunde då välja mellan att använda sig av vaccinationsbevis eller följa vissa andra angivna smittskyddsåtgärder så som att deltagarna skulle ha en anvisad sittplats, att sällskap fick bestå av högst 8 personer och att det skulle vara 1 meter avstånd åt alla håll mellan sällskapen.

#### Smittskyddsåtgärder vid arrangemang inomhus utan vaccinationsbevis

Genom HSLF-FS 2021:105 ändrades reglerna så att deltagargränsen för när anordnaren behövde vidta smittskyddsåtgärder i form av antingen

vaccinationsbevis eller genom att följa de andra angivna smittskyddsåtgärderna sänktes från 100 till 20 deltagare. Vidare infördes ett ”tak” som innebar att det inte var möjligt att ha arrangemang inomhus med fler än 500 deltagare utan vaccinationsbevis.

#### Smittskyddsåtgärder vid arrangemang inomhus med vaccinationsbevis

Genom HSLF-FS 2021:105 ändrades reglerna så att deltagarna behövde ha en anvisad sittplats även om anordnaren använde vaccinationsbevis som smittskyddsåtgärd. Det innebar att det bara var möjligt med stående publik om det var max 20 deltagare på arrangemanget.

#### Möjlighet att i vissa fall använda anvisad ståplats istället för anvisad sittplats

Genom HSLF-FS 2021:105 infördes en möjlighet att vid gudstjänst eller annan religiös sammankomst för religionsutövning där deltagarna står under ceremonin anvisa deltagarna en ståplats istället för en sittplats, om det var mellan 20 och 500 deltagare. Undantagsregeln kom till efter ett dialogmöte med företrädare för de religiösa samfundet.

#### Smittskyddsåtgärder vid arrangemang inomhus med fler än 500 antal deltagare

Genom HSL-FS 2021:105 ändrades reglerna så att om ett arrangemang inomhus hade fler än 500 deltagare behövde anordnaren både använda vaccinationsbevis samt de övriga smittskyddsåtgärder som gällde för arrangemang utan vaccinationsbevis.

#### Alternativa lösningar och effekter

En alternativ lösning hade varit att inte införa ytterligare restriktioner. En annan alternativ lösning hade varit att sätta andra siffror på de olika deltagarantalerna. Utifrån vad som redogörs för ovan under rubriken ”5. Beskrivning av problemet och vad myndigheten vill uppnå” bedömde Folkhälsomyndigheten att dessa begränsningar var nödvändiga för att uppnå syftet med bestämmelserna i lagen och förordningen.

#### **6.1.8 Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, HSLF-FS 2022:2**

Genom HSLF-FS 2022:2 ändrades reglerna. Dels sänktes ”taket” för när vaccinationsbevis måste användas från 500 deltagare till 50 deltagare, dels ändrades reglerna så att vid arrangemang med fler än 20 och högst 50 deltagare skulle arrangören använda samma smittskyddsåtgärder oavsett om vaccinationsbevis användes eller inte. Detta innebar även att möjligheten att vid vissa gudstjänster och religiösa sammankomster använda anvisad ståplats istället för sittplats bara gällde från 20 men inte fler än 50 deltagare.

En alternativ lösning hade varit att inte införa ytterligare restriktioner. En annan alternativ lösning hade varit att besluta om andra siffror på de olika deltagarantalerna. Utifrån vad som redogörs för ovan under rubriken ”5. Beskrivning av problemet

och vad myndigheten vill uppnå” bedömde Folkhälsomyndigheten att dessa begränsningar var nödvändiga för att uppnå syftet med bestämmelserna i lagen och förordningen.

#### 6.1.9 Vaccinationsbevis på mässor, HSLF-FS 2022:2

Genom HSLF-FS 2022:2 ändrades reglerna så att anordnare av mässor, utöver den beräkningsregel som nämns ovan under avsnitt 6.1.3, behövde använda vaccinationsbevis vid mässor med fler än 50 besökare och utställare.

En alternativ lösning hade varit att inte införa krav på vaccinationsbevis. En annan alternativ lösning hade varit att besluta om en annan siffra på ”taket” för när vaccinationsbevis behöver användas. Utifrån vad som redogörs för ovan under rubriken ”5. Beskrivning av problemet och vad myndigheten vill uppnå” bedömde Folkhälsomyndigheten att dessa begränsningar var nödvändiga för att uppnå syftet med bestämmelserna i lagen och förordningen.

#### 6.2 HSLF-FS 2021:104 och HSLF-FS 2022:1

Genom HSLF-FS 2021:104 upphävdes [Folkhälsomyndighetens allmänna råd till 2 kap. 1 och 2 §§ smittskyddslagen \(2004:168\) om covid-19](#), dess innehåll flyttades i stort över till HSLF-FS 2021:104. Folkhälsomyndighetens rekommendationer till arbetsgivare från den 8 december 2021, myndighetens dnr 05039-2021, flyttades också i stort över till att bli allmänna råd i HSLF-FS 2021:104. Utöver det beslutade myndigheten om ett allmänt råd till föreningar för kultur, idrott och fritid om att dessa bör avstå från att ordna eller delta i läger, cuper eller andra större aktiviteter inomhus med deltagare som normalt inte samlas.

En alternativ lösning hade varit att inte besluta om HSLF-FS 2021:104. Andra alternativa lösningar hade kunnat vara att besluta om den men inte om det allmänna rådet till föreningar eller att lägga in en åldersgräns i det allmänna rådet. Med beaktande av det epidemiologiska läget och det stundande jullovet och utifrån vad som i övrigt redogjorts för ovan under rubriken ”5. Beskrivning av problemet och vad myndigheten vill uppnå” bedömde Folkhälsomyndigheten dock, även med beaktande av barnperspektivet, att dessa alternativ inte var tillräckliga för att minska smittspridningen i syfte att minska risken för allvarlig sjukdom och död.

Genom HSLF-FS 2022:1 gjordes ett förtydligande i det allmänna rådet om att använda munskydd i kollektivtrafiken, det lades till ett allmänt råd om att vuxna bör begränsa antalet nära kontakter inomhus genom att avstå större middagar och fester samt liknande sociala sammanhang. Vidare formulerades det allmänna rådet till ovaccinerade om. Tidigare var fokus både på att dessa individer skulle skydda sig själva men även andra, särskilt de i riskgrupp. Omformuleringen innebar att fokus ändrades till att enbart fokusera på att de ska skydda sig själva.

### 6.3 Effekter

Föreskrifterna och de allmänna råden påverkade berörda branscher ekonomiskt. Det var dock angeläget att minska risken för en ökad smittspridning och därmed en ökning av antalet allvarligt sjuka, en ökad dödlighet samt att inte få en högre belastning på en redan ansträngd hälso- och sjukvård. Föreskrifterna och de allmänna råden bedömdes som effektiva och rimliga för att motverka trängsel och den höga smittspridningen. Folkhälsomyndigheten har ett brett bemyndigande som genom föreskrifterna och de allmänna råden inte användes fullt ut. Det bedömdes inte finnas några alternativa sätt till mindre ingripande åtgärder.

## 7 Vilka som berördes av regleringarna

### 7.1 HSLF-FS 2021:104 och HSLF-FS 2022:1

HSLF-FS 2021:104 berörde alla enskilda och alla verksamheter i Sverige. Ändringsföreskriften HSLF-FS 2022:1 innebar ändringar i allmänna råd till enskilda och berörde därmed alla enskilda.

### 7.2 HSLF-FS 2021:105

Följande berördes av ändringsföreskriften.

- Anordnare av arrangemang som utgör en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning inomhus.
- De som ansvarar för att en mässa bedrivs inomhus.
- Den som bedriver verksamhet som är öppen för allmänheten i form av en gym- eller sportanläggning, en badanläggning, ett museum, en konsthall, en nöjespark, djurpark, temapark eller liknande anläggning. Även de som bedriver verksamhet i form av stadigvarande tivolinöjen (se under avsnitt 2).
- Den som bedriver verksamhet på en handelsplats inomhus. Även de som bedriver vissa marknader (se under avsnitt 2).
- Den som driver ett serveringsställe.
- E-hälsomyndigheten i egenskap av att deltagartaken för när vaccinationsbevis behövdes som en smittskyddsåtgärd sänktes. Vilket skulle kunna innebära att fler personer begärde ut vaccinationsbevis.
- Myndigheten för digital förvaltning – i viss mån eftersom myndigheten tillhandahöll den tekniska ösningen för verifiering av vaccinationsbevis i viss mån.
- Länsstyrelserna och kommunerna i egenskap av tillsynsmyndigheter.
- Polismyndigheten i egenskap av tillståndsmyndighet.

Allmänheten berördes också eftersom föreskrifterna begränsade tillgången till de olika verksamheterna och arrangemangen.

### 7.3 HSLF-FS 2021:112

Samtliga 21 regionala kollektivtrafikmyndigheter som bedriver offentligt finansierad, dvs samhällsorganiserad, kollektivtrafik med stöd av kollektivtrafiklagen berördes av föreskrifterna och de allmänna råden. De regionala kollektivtrafikmyndigheterna står för majoriteten av all regional och storregional kollektivtrafik. Mätt i planerat antal avgångar var 99,9 procent av den regionala linjetrafiken samhällsorganiserad år 2020, och resterande 0,1 procent kommersiell.

Därutöver tillkommer de kommersiella aktörerna, t.ex. linjebussstrafik.

Länsstyrelserna i egenskap av tillsynsmyndighet.

Allmänheten påverkades också eftersom den ena bestämmelsen innebar att passagerare, så långt det var möjligt, skulle ha tillgång till en sittplats eller motsvarande sovplats, vilket kunde påverka möjligheten att resa med vissa avgångar.

### 7.4 HSLF-FS 2022:2

Följande berördes av ändringsföreskriften.

- Anordnare av arrangemang som utgör en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning inomhus.
- De som ansvarar för att en mäsas bedrivs inomhus.
- Den som driver ett serveringsställe.
- E-hälsomyndigheten i viss mån i egenskap av att deltagartaken för när vaccinationsbevis behövdes som en smittskyddsåtgärd sänktes, vilket skulle kunna innebära att fler personer begärde ut vaccinationsbevis.
- Länsstyrelserna och kommunerna i egenskap av tillsynsmyndigheter.
- Polismyndigheten i egenskap av tillståndsmyndighet.

Allmänheten berördes också eftersom föreskrifterna begränsade tillgången till serveringsställen, mässor och arrangemang.

## 8. Barnkonsekvensanalys

Risken för att bli allvarligt sjuk i covid-19 ökar gradvis med stigande ålder. Barn och ungdomar som inte tillhör någon riskgrupp löper således inte någon stor risk att bli allvarligt sjuka. Föräldrar och andra nära anhöriga till barnen och ungdomarna eller för dem andra viktiga vuxna löper dock en ökad risk för allvarlig sjukdom och död i takt med stigande ålder. Syftet med reglerna har varit att minska



riskerna för en ökad smittspridning med de effekter det skulle medföra. Folkhälsomyndigheten bedömer att det gynnat alla i samhället oavsett ålder.

Åtgärder för att begränsa smittspridningen i barns och ungas miljöer kan dock få allvarliga och långtgående negativa konsekvenser för deras fysiska och psykiska hälsa. Myndigheten har under pandemin publicerat och uppdaterat en [kunskapssammanställning](#) med fokus på barn och unga.

I Folkhälsomyndighetens rapport [Hur har folkhälsan påverkats av covid-19-pandemin?](#) redogörs för hur människors levnadsvanor har påverkats på olika sätt och i olika stor utsträckning under 2020. Av rapporten framgår bl.a. att människor var mindre fysiskt aktiva. Det var främst unga, 16–29 år, som rapporterat sämre levnadsvanor, t.ex. att de sitter mer stilla och äter mer snacks och sötsaker.

Med beaktande av barnets bästa beslutade myndigheten om undantaget till beräkningsregeln, 3 kap. 2 § tredje stycket HSLF-FS 2021:105. Vidare har myndigheten beaktat barnets bästa genom att vissa av de allmänna råden i HSLF-FS 2021:104 och ändringsföreskriften HSLF-FS 2022:1 enbart riktade sig till vuxna. Det allmänna rådet till föreningar för kultur, idrott och fritid avseende bl.a. cuper och läger infördes utan åldersbegränsning vilket innebar att det även drabbade barn och ungdomar. Även i det fallet gjorde myndigheten dock en avvägning av olika konsekvenser och bedömde med beaktande av barnets bästa att det allmänna rådet skulle vara utan åldersgräns på grund av att en stor smittspridning bland barn och ungdomar under jullovet skulle ha kunnat påverka skolans terminsstart negativt.

## 9 Kostnadmässiga och andra konsekvenser av regleringen

Föreskrifterna har träffat ett stort antal verksamhetsområden som myndigheten före pandemin inte har reglerat och därför inte har någon tidigare kunskap om att falla tillbaka på. De olika branscher som företagen verkar inom har olika grundförutsättningar och även inom samma bransch är skillnaderna stora vad avser t.ex. storlek på företag. Vad gäller kostnadmässiga konsekvenser finns det även andra aspekter som spelar in som t.ex. att det är svårt att veta om en minskad omsättning enbart berott på Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd eller inte. I en pandemi faller det sig naturligt att många människor ändå, även utan begränsande regler, väljer att t.ex. inte gå på restaurang, ett evenemang, att ställa in en planerad resa eller använda annat färdmedel. För att minska de ekonomiska effekterna för företag har regeringen även beslutat om olika [stödåtgärder](#) såsom t.ex. omsättningsstöd och evenemangsstöd. Flera branscher kan även innan pandemin ha varit påverkade av förändrade konsument- eller köpbeteenden. Förändringar som kan ha skyndats på under pandemin. Då myndigheten valt att i så stor utsträckning som möjligt under återinförandet använda samma regler och allmänna råd som gällt tidigare bör kostnaderna för att t.ex. räkna ut antal tillgängliga kvadratmeter, hitta nya sätt att möblera, ta fram rutiner samt för material som skyltar och annan information blivit lägre än när de togs fram första

gången. Det beror dock på i vilken utsträckning företagen valt att spara och/eller fortsätta använda exempelvis system som köpts in, skyltar samt rutiner. De konsekvenser som uppstått för företagen har därför troligtvis varierat mellan olika företag.

Utifrån dessa svårigheter med att beräkna kostnaderna och för att ändå belysa vissa av de kostnader som företagen haft så har Folkhälsomyndigheten valt att ställa frågor till ett antal företag och organisationer representativa för de som berörts av myndighetens föreskrifter och allmänna råd. Med anledning av en kort svarstid har flera meddelat att det inte haft möjlighet att göra mer grundläggande uträkningar än vad som skickats in. Det finns även kostnader i underlagen som inte är hänförliga till de föreskrifter och allmänna råd som konsekvensutredningen omfattar men som myndigheten låtit kvarstå. Myndigheten har även förståelse för att vissa inte har haft möjlighet att svara på frågorna.

Nedan redogörs för de svar myndigheten fått in.

## 9.1 Antalet företag som har berörts av föreskrifterna och de allmänna råden, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen

### 9.1.1 HSLF-FS 2021:104

Riksidrottsförbundet, RF, beskriver att idrottsrörelsen består av drygt 18 000 föreningar, ca 800 specialdistriktsidrottsförbund och 71 specialidrottsförbund. Av dessa uppskattas 10–11 000 organisationer beröras av föreskrifterna eller de allmänna råden i någon form. Ett hundratal av dessa berördes kraftigt då de genomför den typen av idrottsverksamhet som antingen har större publikantal (ex. högsta serien i ishockey), högt deltagarantal (t.ex. arrangörer av cuper) eller bedriver gymliknande verksamhet inomhus (t.ex. Friskis & Svettis-föreningar). Samtliga de som berördes verkar inom idrottsbranschen, där de som påverkats mest har omsättningar mellan ca 5 mnkr upp till 250 mnkr och sysselsätter mellan 0–100 personer ungefär. Det finns inga samhällsdata som registrerar denna typ av uppgifter regelbundet hos ideella idrottsföreningar. Den kunskap RF har är genom de olika ekonomiska stöd RF fördelat till föreningar och förbund under 2020 och 2021.

### 9.1.2 HSLF-FS 2021:105 och HSLF-FS 2022:2

Enligt uppgift från Svensk Handel har föreskrifterna och de allmänna råden, HSLF-FS 2021:105, berört ca 55 000 företag.

Svensk Scenkonst uppger att faktorer som storlek, bolagsform, ägare, typ av verksamhet, finansiering etc. spelar stor roll i hur verksamheten påverkats av Folkhälsomyndighetens föreskrifter. Svaren från Svensk Scenkonst bygger på ett begränsat urval med hänsyn till den korta svarstiden. Samtliga medlemmar i Svensk Scenkonst, dvs. 115 st., berördes av myndighetens föreskrifter och allmänna råd. Utöver dessa finns det ytterligare 100-tals scenkonstföretag som påverkats.

Allt från privatteatrar, fria teatergrupper, samt enskilda näringsidkare (tekniker, skådespelare, musiker, scenografer, dramaturger m.m.) som är verksamma i branschen. Storleken på företagen varierar från organisationer med en omsättning på 0,5 mdkr och 600 anställda till små enskilda bolag som omsätter ca 100 tkr.

Fairlink anger att det inte finns exakta siffror på antalet företag som påverkats eftersom det är många olika typer av företag som påverkas när mässbranschen tvingas att vara nedstängd. T.ex.:

- Arrangörer: Det finns ett 50-tal större arrangörer i Sverige.
- Monterbyggare: Ca 100–150 st.
- Utställande företag: Ca 25–30 000 under ett år.
- Besökande företag: Finns inga totalsiffror men flera hundratusen.
- Besöksnäringen: Hotell, restauranger etc. som tappar livsviktig beläggning när mässorna är nedstängda.

Från Visita har Folkhälsomyndigheten fått uppgifter i samband med framtagande av konsekvensutredning till HSLF-FS 2021:93 (dnr 04989-2021). Myndigheten har här valt att använda uppgifterna om antal och storlek på företag. Enligt SCB finns det ca 24 500 restaurangenheter i Sverige och drygt 16 000 restaurangföretag med minst en helårsanställd. Dessutom finns drygt 2 100 hotell där majoriteten har någon typ av servering. Det rör sig i de flesta fall om små företag och arbetsplatser. Av de företag som har minst en helårsanställd har nästan 80 procent färre än 10 helårsanställda.

### 9.1.3 HSLF-FS 2021:112

Samtliga 21 regionala kollektivtrafikmyndigheter som bedriver offentligt finansierad, dvs. samhällsorganiserad, kollektivtrafik med stöd av kollektivtrafiklagen berördes av föreskrifterna och de allmänna råden.

Sveriges bussföretag har uppgett att av de 21 företag som bedriver kommersiell linjebustrafik så berördes 18 företag helt eller delvis av föreskrifterna. Då företagen innehåller flera olika typer av busstrafik där alla inte träffades direkt av regelverken så finns det en utmaning i att särredovisa just denna verksamhet.

Sveriges bussföretag lyfter att bussbranschen drabbats mycket hårt och i synnerhet den kommersiella busstrafiken. 95 procent av bussföretagen uppgav att de tappade minst 60 procent av sin omsättning i de kommersiella segmenten under 2020 och en majoritet har tappat ytterligare omsättning under 2021. En viss återhämtning skedde under oktober och november 2021 men denna försvann så fort restriktionerna återinfördes. Vidare uppger Sveriges bussföretag att föreskrifterna och de allmänna råden i mycket hög grad påverkade även turist- och beställningstrafiken med buss då många organisationer ställde in sina planerade

resor under tidsperioden, även om dessa inte var direkt träffade av några föreskrifter.

## 9.2 Beräkning av kostnader

Svensk Handel uppger att det uppstod ökad vatten-, pappers-, tvål- och elförbrukning och att det torde, i vissa fall, krävt nyinvestering. Inköp och tillhandahållande av handsprit var en tydlig merkostnad. Det handlar om mångmiljonbelopp för handelns del. Det har illustrerats med följande räkneexempel:

Om företagen kan köpa in för ca 40 kr (konsumentpris ca 50–55 kr) och man antar att de placeras ut i samtliga ca 32 000 butiker, så blir kostnaden för en flaska per butik ca 1,3 mnkr. I många butiker har det krävts betydligt fler flaskor med handsprit. Ett försiktigt antagande är att det i åtminstone 20 procent av butikerna i genomsnitt har krävts två flaskor tillgängliga samtidigt. Det skulle innebära drygt 38 000 flaskor för en uppsättning av handspritsflaskor i butikerna.

- Om man därefter, också försiktigt, antar att dessa flaskor behöver bytas ut/fyllas på varannan dag så ger det en kostnad på 23 mnkr per månad.
- Byts de varje dag blir den försiktigt beräknade kostnaden 46 mnkr per månad.
- Byts de två gånger per dag blir den försiktigt beräknade kostnaden 92 mnkr per månad.
- Ett års tillhandahållande av handsprit skulle med den mest försiktiga beräkningen (byte varannan dag) kosta 280 mnkr.

Sveriges Kommuner och Regioner, SKR, och Svensk Kollektivtrafik har tillsammans redogjort för kostnader. Den samhällsorganiserade kollektivtrafiken subventioneras av kommuner och regioner, till viss del även av staten. Trafiken finansieras även av verksamhetens intäkter, främst biljettintäkter, i snitt till ungefär hälften. Framför allt rådet om hemarbete, som var direkt kopplat till en minskning av antalet resenärer, och föreskriften att upprätthålla full turtäthet har påverkat verksamheterna med minskade biljettintäkter som följd. Även rådet att undvika trängsel och att i första hand välja andra färdstätt har minskat resandet.

Kollektivtrafikens biljettintäkter i december 2021 var 85 procent jämfört med 2019, dvs ett tapp på 15 procent. Tappet i januari 2022 såg preliminärt ut att bli större med anledning av de återinförda restriktionerna, drygt 30 procent. Myndigheten har inte fått specifika kostnader för dessa två månader. Sett till hela perioden, 2020–2022, har det varit ett intäktstapp på sammanlagt 17 mdkr, men enligt uppgift från SKR och Svensk kollektivtrafik är osäkerheten fortfarande stor.

För kollektivtrafiken uppstod även kostnader för informationsåtgärder, utbudsjustering, personalförändringar etc. för att upprätthålla trafik i full omfattning och förebygga trängsel. SKR och Svensk Kollektivtrafik har dock bedömt att de faktiska kostnaderna varit svåra att uppskatta.

Även Sveriges bussföretag har angett att det uppstått kostnader vad gäller främst information, personal och att förebygga smitta och minska trängsel. Kostnaderna är dock svåra att uppskatta med anledning av kort svarstid men de avser att själva göra en sådan sammanställning under 2022 och avser därför att återkomma i ärendet.

Fastighetsägarna har uppgett att kostnaderna för Folkhälsomyndighetens restriktioner primärt har burits av lokalhyresgästerna (butiker, restauranger, caféer, hotell, teatrar, mässor, nattklubbar etc.). Fastighetsbranschen har emellertid drabbats av indirekta kostnader i den mån lokalhyresgäster som omfattats av restriktionerna har haft svårt att stå dessa kostnader på egen hand. Här har fastighetsägare varit generösa med att till exempel efterskänka hyran för att lokalhyresgästen ska kunna överleva under pandemin. De direkta kostnaderna som uppstått med anledning av restriktioner om trängsel i köpcentrum, gallerior och varuhus har bestått i ökad administration, ökad städning, tillhandahållande av desinfektionsmedel, skyltar med information om antalet besökare samt skyltar med information om restriktioner, fler vakter och personal med uppgift att skingra folk vid behov, nedmontering och bortforsling av sittplatser på allmänna ytor.

Följande extra kostnader har Svensk Scenkonst uppgett: fler publikvärdar p.g.a. kontroller av vaccinationsbevis (såväl egen personal som inhyrda vakter från bevakningsföretag) och framtagandet av information till besökare om vad som gäller vid scenkonstbesök till följd av restriktionerna (annonser, informationsmaterial m.m.). Det var de minskade och uteblivna biljettintäkterna som medförde de stora ekonomiska svårigheterna. Svensk Scenkonst genomförde tidigt under pandemin en undersökning bland medlemmarna och fick fram att de gick miste om ca 50 mnkr per vecka i biljettintäkter. Att genomföra föreställningar med publikbegränsningar var inte lönsamt eftersom kostnaderna hade överstigit biljettintäkterna.

Fairlink har angett följande: Intäktsbortfall p.g.a. nedstängning. Mässbranschen omsätter årligen enligt Institutet för Reklam och Mediestatistik ca 4,5 mdkr. De största mässarrangörerna fick exempelvis förluster på hundratals miljoner per företag/år. Regleringarna har medfört att flera arrangörer valt att investera i nya registreringsystem för att enbart godkänna förhandsregistrerade besökare. Kostnader för mässutformning i form av kostnader för skyltar, trängselvärdar, bredare gångar, handspritstationer etc.

### 9.3 Tidsåtgång och administrativa kostnader.

#### 9.3.1 HSLF-FS 2021:104

RF anger att det skiljer sig kraftigt åt beroende på hur kraftigt verksamheten drabbats och hur nära in på den konkreta verksamhetens genomförande, som omfattades av föreskrifterna, skulle gå av stapeln. Tidsåtgången har varit som störst för de evenemang som ändå genomförts men där restriktionerna gjort att publikantal begränsats, t.ex. när idrottsföreningar sålt biljetter till 10 000

publikbesökare men enbart fått ta in 2 000. Då blev det dels ett högt initialt tryck på organisationen, dels en annan kontrollapparat i samband med evenemanget. Det går dock inte att uppskatta exakt hur många extratimmar som krävts för att säkerställa genomförandet, men uppskattningsvis ett par hundra mantimmar extra per organisation och evenemang. För föreningar som tvingats att ställa in verksamhet har det varit liknande tidsåtgång, men då var det istället tidsåtgång för att kommunicera med deltagare, betala tillbaka anmälningsavgifter osv.

De administrativa kostnaderna har utöver vissa merkostnader för fler funktionärer samt material inte nämnvärt förändrats, utan mycket av extraarbetet har skötts ideellt då även de största föreningarna i mångt och mycket är beroende av ideell arbetskraft.

### 9.3.2 HSLF-FS 2021:105

Svensk Handel har lämnat uppgift om att det uppstod kostnader för dekalering och skyltar med anledning av informationsplikten till kunder. Därtill arbetstid för att beställa, placera ut och klistra fast dessa. Uppskattningsvis rör det sig om mångmiljonbelopp.

Svensk Scenkonst anger följande faktorer som medfört extra kostnader: kostnader i form av konsult- och revisionshjälp avseende ansökningar av krisstöd m.m., framtagandet av nya intäkts- och kostnadsprognoser och hantering av återbetalning och ombokning av sålda biljetter. Summan spänner över ett stort intervall eftersom scenkonstföretagets storlek påverkar den faktiska kostnaden för respektive företag.

Enligt uppgift från Fairlink går det inte få en total överblick men att tvingas flytta eller ställa in ett stort antal mässor, ibland med kort varsel, innebar mycket stora administrativa kostnader för alla inblandade (arrangörer, monterbyggare, utställare etc.).

## 9.4 Andra konsekvenser

Föreskrifterna och de allmänna råden kompletterade covid-19-lagen, begränsningsförordningen, serveringslagen och serveringsförordningen och avsåg liksom dessa författningar att generellt begränsa smittspridningen i de verksamheter som har omfattats. Folkhälsomyndighetens bedömning är att det därför inte fanns någon egentlig möjlighet att ta särskild hänsyn till små företag vid utformningen av föreskrifterna. Det får dock antas att små företag generellt är känsligare för dessa åtgärder än större företag. RF har uppgett att konsekvenserna inte nödvändigtvis var kopplade till storleken på organisationerna utan snarare till branschens karaktär och unika möjligheter att genomföra verksamhet. Svensk Scenkonst anser att det framför allt borde tagits hänsyn till företag med störst behov. Regelverket borde i högre grad anpassats till varje verksamhets unika förutsättningar.

Allmänt anser Folkhälsomyndigheten att konkurrensförhållanden för företagen kan ha påverkats på det sätt att företag med starkare ekonomi påverkades i mindre grad än de med svagare ekonomi, företrädesvis de mindre aktörerna. Under respektive

rubrik nedan har myndigheten fått mer specifika uppgifter för olika verksamheter som berörs av myndighetens föreskrifter och allmänna råd.

#### 9.4.1 HSLF-FS 2021:104

RF har lyft följande om just påverkan konkurrensförhållanden. På kort sikt har regleringen ingen påverkan. Däremot på lång sikt då regleringarna över tid varit många och långa vilket gjort att människors beteendemönster ändrats, att andra aktörer utanför idrotten försöker ta plats och att människors rädsla påverkar utfallet för verksamheten. Exempelvis ser RF idag ett betydligt mindre anmälningstryck hos de större motionsevenemangen som genomförs på våren, jämfört med innan pandemin.

Andra konsekvenser som har lyfts av RF är att i de fall där föreningar eller förbund arrangerat internationella tävlingar har restriktionerna påverkat kostnadsbildningen. Dels utifrån ökade kostnader för testning av aktiva och funktionärer, dels utifrån ökade kostnader för logi och resor då arrangören i många fall är ansvarig för att säkra upp sådana delar.

#### 9.4.2 HSLF-FS 2021:105 och HSLF-FS 2022:2

Svensk Scenkonst uppger att regleringarna har haft en stor påverkan på konkurrensförhållandena. De scenkonstföretag som till största delen är egenfinansierade har påverkats mer än de som är offentligt finansierade, t.ex. privatteatrar som finansieras med biljettintäkter och i viss mån även övrig försäljning som restaurangintäkter samt uthyrning till event och konferenser. Regleringarna har i andra avseende påverkat företagen genom att begränsningar av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som beslutades under pandemin var mycket ingripande åtgärder som innebar inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter. Därtill kommer att begränsningarna haft effekter som påminner om näringsförbud. Begränsningar har gett både direkta och långvariga negativa ekonomiska effekter för yrkesverksamma inom scenkonsten. Många av branschens frilansare har tvingats söka sig till andra branscher för sin försörjning, vilket riskerar att leda till kompetensbrist som består lång tid framöver. Det antas att det tar tid att få publiken tillbaka och att ekonomiska svårigheter kommer kvarstå även en tid efter återstarten. Därtill kommer långa planeringstider, produktionsprocesser som påverkats av regleringarnas brist på framförhållning och tydlig tidshorisont.

Följande information har Fairlink lämnat. Under pandemin har de arrangörer som överlevt tvingats att säga upp 50–60 procent av sin personal. Likaså för monterbyggföretagen. Branschen har drabbats av en kraftig kompetensdränering vilken kommer att ta tid att återhämta sig ifrån då många av de uppsagda nu hittat nya arbeten. Detta påverkar konkurrenskraften både gentemot andra svenska medier men även gentemot utländska mässarrangörer. Brist på monterbyggare innebär att utställare på svenska mässor kan ha svårt att få den hjälp de behöver.

Mässorna har tvingats vara nedstängda medan andra medier fortsatt kunnat bedriva verksamhet, vilket riskerar att påverka konkurrensen mellan olika mediekanaler. Bland annat har det uppstått nya besökar- och utställarbeteenden.

#### 9.4.3 HSLF-FS 2021:112

Sveriges bussföretag anger att konkurrenssituationen påverkades i huvudsak gentemot andra trafikslag, främst bilen, inte bussföretagen sinsemellan. Bilden som kommunicerades ut och i någon mån blev gällande var att man skulle resa på andra sätt än tillsammans, alternativt inte resa alls, vilket gjorde att många valde bort kollektiva färdmedel. Detta har gett följdverkningar även en bit efter att restriktionerna hävdes då många planerade att resa med bil och enligt tillgänglig statistik fortsatt göra så. De införda åtgärderna påverkade inte i så stor utsträckning som tidigare, men samtidigt gav det följd effekter på trafik som inte omfattades av regleringarna, såsom turist- och beställningstrafiken. Det handlar i högre grad om vilken bild som kommuniceras och hur människor upplever reglerna, snarare än vad de faktiska regelverken säger.

För små företag som saknar mycket kapital så blir alla åtgärder som införs en stor affärsrisk. Det har i många fall resulterat i inställd trafik då den inte har gått att upprätthålla på kommersiell basis, vilket är förutsättningen. Samtidigt har ju företagen kostnader i form av fordon, system, personal etc. kvar i stor utsträckning.

## 10 Om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges EU-anslutning

De föreskrifter och allmänna råd som omfattas av denna konsekvensutredning avsåg smittskyddsåtgärder för att förhindra smitta av covid-19. På detta område finns det inte några harmoniserade regler inom EU-rätten, vilket innebär att EU:s medlemsstater är fria att lagstifta inom området under förutsättning att bland annat generella regler om de fyra friheterna (fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt respekteras.

Folkhälsomyndigheten bedömer att de beslutade föreskrifterna och allmänna råden, numera upphävda, som tas upp i denna konsekvensutredning inte är diskriminerande. Bestämmelserna har gällt för verksamheter som är etablerade i Sverige såväl för dem från någon annan medlemsstat som tillfälligt kan ha bedrivit verksamhet i Sverige. Samma regler har gällt för samtliga berörda näringsidkare oavsett från vilken medlemsstat hen kommer från. Regelverket innebar ingen begränsning avseende fri rörlighet för varor, personer eller kapital och har således inte hindrat utövandet av dessa tre friheter.

Kraven som ställdes på verksamheterna i myndighetens föreskrifter och allmänna råd kan ha påverkat den fria rörligheten för tjänster. Kraven var dock nödvändiga för att säkerställa folkhälsan och skydda människors liv och hälsa. Syftet med regelverket var att minska smittspridningen av covid-19 och därmed skydda människors hälsa. Folkhälsomyndigheten bedömer att föreskrifterna och de



allmänna råden var nödvändiga för att hålla samhällsspridningen nere av covid-19, som vid tidpunkten för beslutet var hög i Sverige. Begreppet folkhälsa, som är ett av de skäl som kan motivera inskränkningar i den fria rörligheten, beskrivs på följande sätt: ”De enda sjukdomar som kan motivera åtgärder som begränsar den fria rörligheten skall vara sjukdomar som kan vara epidemiska enligt Världshälsoorganisationens gällande bestämmelser samt andra smittsamma infektions- eller parasitsjukdomar om de i den mottagande medlemsstaten omfattas av skyddsbestämmelser som gäller för de egna medborgarna.”<sup>11</sup>.

Myndighetens bedömning är att åtgärderna i form av föreskrifter och allmänna råd var proportionerliga. Åtgärderna var lämpliga bland annat genom att de minskade trängseln i verksamheter där det vanligtvis befinner sig många människor och därmed reducerade risken för högre smittspridning av covid-19. Krav på vaccinationsbevis innebar en möjlighet att bedriva verksamhet med reducerad risk för smittspridning. Myndigheten kompletterade föreskrifterna med allmänna råd för att inte åtgärderna skulle vara mer betungande än nödvändigt. Åtgärderna var av tillfällig natur och väl avgränsade och anpassade efter olika verksamheter.

Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster, är medlemsstaterna skyldiga att anmäla förslag till nya föreskrifter som innehåller krav på en produkts egenskaper till kommissionen. Folkhälsomyndigheten bedömer att föreskrifterna som tas upp i denna konsekvensutredning inte utgör sådana tekniska föreskrifter som ska anmälas enligt direktivet eftersom de inte innehåller krav på några produkters egenskaper.

Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (tjänstedirektivet) ska medlemsstaterna anmäla förslag till nya krav, eller ändringar av befintliga krav, på tjänsteverksamhet till Europeiska kommissionen. Folkhälsomyndigheten bedömer att föreskrifterna och ett antal allmänna råd var av sådan art att de skulle anmäls enligt tjänstedirektivet eftersom bestämmelserna även omfattade tjänstetillhandahållare från andra länder som i Sverige vill bedriva sådana verksamheter som omfattades av bestämmelserna. Myndigheten kommer inte att göra någon anmälan i efterhand eftersom bestämmelserna är upphävda efter att ha gällt som längst i två månader. Med anledning av den korta perioden de varit gällande är det ett rimligt antagande att regelverket inte heller har tillämpats av tjänstetillhandahållare från andra länder.

---

<sup>11</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 24 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (EUT L 158, 30.4.2004, s. 77).

## 11 Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser

Det epidemiologiska läget var sådant att myndigheten inte remitterade förslagen innan beslut fattades och det var kort om tid mellan beslutsdatum och ikraftträdande. Tiden för omställning för verksamheterna hade inte varit acceptabla under andra omständigheter.

Myndigheten har haft två tillsynsvägledningar som var tillgängliga för alla att ta del av under den period föreskrifterna var gällande.

- Tillsynsvägledning gällande smittskyddsåtgärder mot sjukdomen covid-19.
- Tillsynsvägledning gällande smittskyddsåtgärder mot sjukdomen covid-19 på serveringsställen.

Myndigheten arbetade med att så snart efter beslut som möjligt få ny tillsynsvägledning på plats. I samband med att beslut fattades publicerade myndigheten nyhetstexter på myndighetens webbplats och uppdaterade ett stort antal sidor innehållande information om de olika restriktionerna. Innehållet i besluten kommunicerades även på presskonferenser och på andra sätt via medier.

I den uträkning det var möjligt försökte myndigheten genomföra dialogmöten med företrädare för berörda verksamheter före besluten. Dialogmöten med fler företrädare genomfördes efter besluten. Se mer under avsnitt 15.

## 12 Yttrande från Regelrådet

Regelrådet har tolkat uppgiften att granska konsekvensutredningar enligt [förordningen \(2011:118\) om myndigheters inhämtande av yttrande från Regelrådet](#) enbart berör konsekvensutredningar till förslag av regler som föranleder yttrande. Det inkluderar därför inte konsekvensutredningar som har tagits fram efter att beslut om regler har fattats. Vid sådana fall kommer Regelrådet enbart lämna besked om att Regelrådet avstår från att yttra sig. Enligt 3 § 1 förordningen får en myndighet avstå från att ge Regelrådet tillfälle att yttra sig över förslaget till föreskrifter och konsekvensutredningen om Regelrådets granskning skulle sakna betydelse. Folkhälsomyndigheten kommer därför inte att skicka konsekvensutredningen för granskning till Regelrådet.

## 13 Överväganden enligt 14 kap. 3 § regeringsformen

Myndighetens bedömning är att föreskrifterna inte skulle medföra en inskränkning i den kommunala självstyrelsen och därför har myndigheten inte genomfört några särskilda överväganden i det avseendet.

## 14 Samråd med ett urval av organisationer

Under och efter arbetet med att ta fram de föreskrifter och allmänna råd som omfattas av den här konsekvensutredningen har myndigheten haft dialogmöten med företrädare för Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Polismyndigheten, Myndigheten för digital förvaltning (DIGG), E-hälsomyndigheten och Läkemedelsverket.

Följande verksamhetsutövare har vid olika tillfällen deltagit i dialogmöten med myndigheten:

Elmia, Easy Fairs Nordic, Fairlink, Filmstaden, Live Nation, Svensk Live, Stockholmsmässan, Svensk Scenkonst, Svenska Filminstitutet, Svenska Nöjesparksföreningen, Svenska Mässan Gothia Towers, Sveriges producenter och Privatteatrar, Tickster, Stockholms marknader, Gröna Lund, Friskis och Sveltis, SATS, Länstrafiken Västerbotten AB, Östersundtåg AB, MTR, Västtrafik, SJ, Vy Buss,

Myndigheten har också haft dialogmöten med följande organisationer: Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Svensk Kollektivtrafik, Sveriges Bussföretag, Tåg företagen och Riksidrottsförbundet.

Myndigheten har även haft dialogmöten med Svensk Handel, Fastighetsägarna och Visita.

Vidare har myndigheten haft dialogmöten med Sveriges kristna råd, Svenska Kyrkan, Sveriges buddhistiska gemenskap, Islamiska samarbetsrådet, Islamiska Kulturcenter, Alevitiska Riksförbundet, Eumeniakyrkan, Judiska Centralrådet, Katolska kyrkan, Syrisk-Ortodoxa kyrkan, Syrisk-Ortodoxa Ärkestiftet samt Myndigheten för stöd till trossamfund (SST).

## 15 Kontakt

Jessica Storm

[jessica.storm@folkhalsomyndigheten.se](mailto:jessica.storm@folkhalsomyndigheten.se)