

Folkhälsomyndighetens författningssamling

Ansvarig utgivare: Nils Blom
ISSN xxxx-xxxx

Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd om kontrollköp av folköl och tobaksvaror;

FoHMFS 2015:XX

Utkom från trycket
den XX mars 2015

beslutade den xx februari 2015.

Folkhälsomyndigheten föreskriver följande med stöd av 4 § första stycket 9 alkoholförordningen (2010:1636) och 2 § 4 tobaksförordningen (2001:312) samt beslutar följande allmänna råd.

Tillämpningsområde

1 § Dessa föreskrifter innehåller bestämmelser om hur kommunen ska genomföra kontrollköp av folköl och tobaksvaror. De allmänna råden är rekommendationer för tillämpningen av 9 kap. 15 a § alkohollagen (2010:1622) och 22 a § tobakslagen (1993:581) samt för 4 och 5 §§ i föreskrifterna.

Definitioner

2 § I dessa föreskrifter avses med utförare den person som köper folköl och tobaksvaror i syfte att tillämpa kontrollköp som tillsynsметod.

Avtal mellan kommunen och den som anlitas för att utföra kontrollköp

3 § Kommunen ska upprätta ett anställningsavtal med utföraren av kontrollköp.
I avtalet ska ansvarsförhållandet mellan kommunen och utföraren fastställas.

Information och instruktion om kontrollköp

4 § Kommunen ska informera utföraren om kontrollköp som tillsynsметod samt ge instruktioner hur kontrollköp ska utföras.

Lämnande av korrekta uppgifter vid kontrollköpet

5 § Kontrollköpet ska genomföras utan att felaktiga eller vilseledande uppgifter lämnas till kassapersonalen.

Allmänna råd för tillämpningen av bestämmelser i föreskrifterna

Allmänna råd till 4 §

Kommunen bör informera utföraren om syftet med kontrollköp samt om ansvarsförhållandet mellan kommunen och utföraren.

Instruktionen inför kontrollköp bör innehålla följande:

- hur utföraren ska agera vid kontrollköpet,
- vad utföraren ska uppmärksamma och därefter dokumentera i samband med köptillfället,
- hur överlämning av inköpta varor och rapportering till kommunen ska ske,
- hur utföraren kan hantera eventuella konfliktsituationer.

Allmänna råd till 5 §

- Utföraren bör inte vid kontrollköpet ta med sig legitimation eller annan ID-handling.
- Utföraren bör inte vilseleda kassapersonalen, insistera eller utöva andra påtryckningar för att få köpa folköl och tobaksvaror. Exempelvis bör inte utföraren visa bilnycklar, vilket kan tolkas som att kunden har körkort och är 18 år.

Allmänna råd för tillämpningen av bestämmelserna om kontrollköp i alkohollagen och tobakslagen

Ungdomligt utseende

Kontrollköp är en metod som är till för att åldersgränsen ska upprätthållas och kommunen bör för att metoden ska vara ändamålsenlig anställa personer med ungdomligt utseende för att utföra kontrollköpet.

Dokumentation

Dokumentation kring kontrollköp bör innehålla följande uppgifter:

- datum och tidpunkt för kontrollköpet,
- försäljningsställe,
- i vilken kassa kontrollköpet ägde rum,
- kön och ungefärlig ålder på kassapersonalen,
- vilka varor som kontrollköpet omfattade,
- om utföraren blev tillfrågad om sin ålder,
- om utföraren blev ombedd att visa legitimation,
- om utföraren fick eller inte fick köpa folköl och tobaksvaror,
- övriga händelser vid köpet,
- notering om att kommunen underrättat näringsidkaren om kontrollköpet,
- om det är ett uppföljande kontrollköp, och
- om den uppföljande dialogen.

Underrättelse om genomfört kontrollköp

Enligt alkohollagen och tobakslagen ska kommunen snarast efter genomfört kontrollköp underrätta näringsidkaren om att kontrollköp genomförts. Detta gynnar förutsättningarna för den

uppföljande dialogen mellan kommunen och näringsidkaren samt minskar det dolda inslaget. Underrättelsen bör utföras på ett sätt som tar tillbörlig hänsyn till den som har blivit föremål för kontrollköpet, det vill säga kassapersonalen som lämnat ut varan.

Det bör inte ges i uppdrag åt utföraren av kontrollköp att underrätta näringsidkaren om genomfört kontrollköp.

Dialogens innehåll

Kommunen bör i den uppföljande dialogen med näringsidkaren och kassapersonalen som lämnat ut varan ta upp:

- resultatet av kontrollköpet,
- varför det finns en åldersgräns för köp av folköl och tobaksvaror,
- det personliga straffansvaret,
- svårigheter med att bedöma om en kund fyllt 18 år,
- försäljningsställets rutiner för ålderskontroll.

Näringsidkaren bör få möjlighet att ta upp eventuella problem med att uppfylla förvissandekravet och få dela med sig av erfarenheter på området.

Kommunen bör i denna dialog med näringsidkaren beröra egenkontrollprogrammet och särskilt delen om ålderskontroll samt näringsidkarens ansvar för stöd och information till personalen om försäljning av folköl och tobaksvaror.

Återköp

Efter genomfört kontrollköp bör kommunen inte fråga efter möjligheten att göra återköp av folköl och tobaksvaror. Ett giltigt köp är genomfört och avslutat. Näringsidkaren kan befinna sig i en utsatt situation om denne inte sett till att förvissandekravet uppfyllts.

Hantering av inköpt folköl och tobaksvaror

Folköl och tobaksvaror som kommunen köpt bör destrueras av kommunen.

Dessa föreskrifter träder i kraft den X mars 2015.

På Folkhälsomyndighetens vägnar

Johan Carlsson

XX



Folkhälsomyndigheten

Konsekvensutredning

Handläggare
Anne-Lie Magnusson

Diarienummer
04007-2014-9.1.1

Datum
2014-12-02

Sida
1 (15)

Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (FoHMFS 2015:X) om kontrollköp folköl och tobaksvaror

Innehåll

1	Allmänt.....	2
1.1	Beskrivning av problemet och vad man vill uppnå.....	2
1.2	Beskrivning av alternativa lösningar för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd.....	7
1.3	Uppgifter om vilka som berörs av regleringen.....	7
1.4	Uppgifter om vilka kostnadsrämsiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda alternativen till reglering.....	7
1.5	Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.....	123
1.6	Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.....	14
2	Företag.....	14
3	Samråd.....	144
3.1	Beskrivning av ett eventuellt tidigt samråd.....	144
4	Kontaktperson.....	15
4.1	Vem som kan kontaktas vid eventuella frågor.....	15

1 Allmänt

1.1 Beskrivning av problemet och vad man vill uppnå

1.1.1 Bakgrund

Folkhälsomyndigheten har i ett föreskriftsprojekt utrett om det finns ett behov av föreskrifter och/eller allmänna råd om hur kontrollköp av folköl och tobak ska genomföras. Myndigheten har tagit fram förslag till både föreskrifter och allmänna råd, för vilka redogörs i denna utredning.

Bakgrunden till föreskriftsprojektet är nya bestämmelser i alkohollagen (2010:1622) och i tobakslagen (1993:581). Det tillkom även nya bestämmelser i lagen (2009:730) om handel med vissa receptfria läkemedel, men dessa berör inte Folkhälsomyndigheten (Läkemedelsverket är tillsynsmyndighet). Bestämmelserna som trädde i kraft den 1 maj 2014 möjliggör för kommunerna att utföra kontrollköp av folköl, tobak och vissa receptfria läkemedel. Motiven till lagändringarna finns i regeringens proposition 2013/14:56 Kontrollköp – ålderskontroll vid försäljning av folköl, tobak och receptfria läkemedel.

I förarbetena anges bl.a. att det av folkhälsoskäl är av största vikt att åldersgränsen för att köpa alkohol och tobak kan upprätthållas. Ett av huvudsyftena med den tillsyn som bedrivs över försäljningen av folköl, tobak (och receptfria läkemedel) är att skapa en dialog mellan tillsynsmyndigheterna och näringsidkarna om gällande regelverk och vikten av att upprätthålla åldersgränser. Kontrollköp infördes som tillsynsmetod för att ge kommunerna ett gott underlag för att kunna främja en dialog mellan kommunen och näringsidkarna som säljer folköl och om värdet av att man vid försäljning av folköl och tobak i högre utsträckning begär legitimation när det föreligger tveksamhet om att kunden har fyllt 18 år.

Ett kontrollköp går till så att en person (anlitad av kommunen) som fyllt 18 år testar om det går att köpa folköl och tobak utan att behöva visa legitimation. Kontrollköp får ske utan att näringsidkaren underrättats om detta i förväg. Det rör sig alltså om dold myndighetsutövning, vilket ställer höga krav på genomförandet – exempelvis att den som genomför kontrollköpet inte lämnar felaktiga eller vilseledande uppgifter. Regeringen framhåller dock att de dolda inslagen ska begränsas i så stor utsträckning som möjligt och hur ett kontrollköp genomförs ska vara förutsebart för näringsidkaren och personalen. Särskilt viktigt vid kontrollköp är att den enskildes integritet skyddas och däri ligger också hänsyn till att kassören kan vara en ung person med kort arbetslivserfarenhet.

Lagstiftaren har inte i detalj reglerat om genomförande av kontrollköpet utan lämnat en möjlighet för regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att föreskriva om det. Folkhälsomyndigheten har fått bemyndigande att ta fram föreskrifter om hur kontrollköp av folköl och tobak ska genomföras.

1.1.2 Folkhälsomyndighetens bemyndigande att meddela föreskrifter

Enligt 4 § p. 9 alkoholförordningen (2010:1636, ändrad genom 2014:833) får Folkhälsomyndigheten meddela föreskrifter om hur kontrollköp ska genomföras enligt 9 kap. 15 a § alkohollagen.

Enligt 2 § p. 4 tobaksförordningen (2001:312, ändrad genom 2014:832) får Folkhälsomyndigheten meddela föreskrifter om hur kontrollköp ska genomföras enligt 22 § a tobakslagen.

1.1.3 Problemställningar kring kontrollköp

Myndigheten har identifierat ett antal problemställningar kring kontrollköp. I det följande kommer redovisas om, och i så fall varför, problemställningarna kräver reglering genom föreskrifter eller rekommendationer i form av allmänna råd.

Problemställningar

- Behövs tydlighet kring anställning och anställningsvillkor för ungdomar som ska genomföra kontrollköp?
- Finns behov av utbildning/instruktion om kontrollköp?
- Bör myndigheten reglera om hur kommunen ska göra sitt urval av ungdomar som ska utföra kontrollköp?
- Det kan förekomma att kommuner använder vilseledande inslag vid kontrollköp. Hur löser man detta problem?
- Dokumentation utgör underlag för den efterföljande dialogen. Ska det regleras om innehållet i denna dokumentation?
- Hur och när ska underrättelse om genomfört kontrollköp ske?
- Med vem ska kommunen ha den efterföljande dialogen om kontrollköpet?
- Det kan förekomma att kommuner avser begära återköp i butiken efter genomfört kontrollköp. Är detta ett problem som myndigheten kan lösa genom föreskrift eller allmänt råd?
- Hur ska kommunerna hantera inköpt folköl och tobak?
- Bör myndigheten reglera kring näringsidkarens ansvar att informera sin personal om kontrollköp som tillsynsметod?
- Kan kommunen använda resultat från kontrollköp i andra sammanhang?

Hur omfattande är problemen?

Alkohollagen och tobakslagen tillsammans med förarbeten ger redan god ledning hur kontrollköp ska genomföras. Folkhälsomyndighetens vägledningsdokument till kommuner som finns på myndighetens webbplats bör även bidra till en enhetlig tillämpning av metoden ute i landet. Sammantaget ser myndigheten ändå delar som kräver ytterligare reglering genom

föreskrifter för att metoden ska utföras på ett rättssäkert och likformigt sätt och för att skydda utföraren och personal där kontrollköp genomförs. Myndigheten ser även att det finns behov av rekommendationer i form av allmänna råd.

1.1.4 Problemställningar Folkhälsomyndigheten valt att reglera genom föreskrifter och ta fram rekommendation om genom allmänna råd

Förhållandet mellan kommunen och den som ska genomföra kontrollköp

De som anlitas för att genomföra kontrollköp bör få avtalsenlig lön. En formell anställning är visserligen mer kostsam för kommunen än såsom annan ersättning, exempelvis badbiljett, festivalbiljett etcetera. Skyddsaspekten för den som utför kontrollköpet är viktigare att ta hänsyn till än kostnaden som anställningsavtal medför för kommunerna. Folkhälsomyndigheten antar att de flesta kommuner har kollektivavtal och väljer därför inte att ta fram något förslag om reglering om kollektivavtal.

Om kommunen anlitar privatpersoner för att utföra kontrollköp bör ansvarsförhållandena mellan den enskilde och kommunen klargöras i anställningsavtalet. Detta är viktigt om utföraren ska utföra förvaltningsuppgifter. I JO-beslut från 2009 (beslut 2009-12-18, dnr 2972-2009, Okonventionella metoder vid tillsyn enligt alkohollagen) understryker JO att privatpersoner inte kan anlitas för att utföra självständiga myndighetsutövande uppgifter utan att de ansvarsförhållanden under vilka de medverkar klargörs. Se även JO-beslut 2005-10-07, dnr 2561-2004, där JO resonerar kring uppdragstagares ställning i förhållande till uppdragsgivande myndighet vid utförande av förvaltningsuppgift.

I sammanhanget bör belysas huruvida företag kan anlitas av kommunen för att genomföra kontrollköp. Kommunallagen reglerar möjligheten för en kommun att överlämna förvaltningsuppgifter åt privaträttsliga subjekt (3 kap. 16 §). Genomförande av kontrollköp räknas tydligt till myndighetsutövning.¹ Vården av en angelägenhet som innefattar myndighetsutövning får dock enligt 12 kap. 4 § regeringsformen överlämnas endast om det finns stöd för det i lag.

Den som utför kontrollköp behöver inför sitt uppdrag få kunskap om kontrollköp som tillsynsметод och information om hur hen ska agera vid köpet eller om exempelvis en hotfull situation uppstår. Myndigheten har därför föreslagit att i föreskrift reglera om att kommunen ska informera utföraren om kontrollköp samt instruera denne i hur detta ska utföras. Kommuner som tidigare gjort provköp² har angett att det är viktigt med en urvalsprocess för att få ett urval av ungdomar som ska utföra kontrollköp utifrån exempelvis kön och utseende. Vissa kommuner har använt sig av en jury för detta urval. En fastställd urvalsprocess innebär en kostnad för kommunen. Folkhälsomyndigheten har därför inte lämnat något förslag på reglering kring urvalsprocessen. Vi har istället tagit fram ett förslag på ett allmänt råd om att kommunen bör anställa personer med ungdomligt utseende. Detta för att kontrollköpet ska bli trovärdigt och för att skapa goda förutsättningar för den efterföljande dialogen om kassören frågat efter legitimation vid köpet.

¹ Regeringens proposition 2013/14:56 Kontrollköp – ålderskontroll vid försäljning av folköl, tobak och receptfria läkemedel, s. 18 f.

² Tidigare benämning för kontrollköp innan det kom att regleras i lag.

Korrekta uppgifter vid kontrollköp

Kravet på skydd för den enskildes integritet är noga avvägt inför ändringarna i alkohollagen och tobakslagen. En utgångspunkt är att den som genomför kontrollköp uppträder som en kund vilken som helst och att hen inte lämnar några felaktiga eller vilseledande uppgifter (prop. 2013/14:56, s.18). En ytterligare aspekt är att utföraren inte ska hamna i en situation där hen behöver ljuga. Folkhälsomyndigheten har tagit fram ett förslag att reglera om att kontrollköpet ska genomföras utan att felaktiga eller vilseledande uppgifter lämnas till kassören. Vidare föreslår vi ett allmänt råd om att utföraren inte bör ta med sig legitimation vid köpet eller vilseleda genom att exempelvis visa bilnycklar (för att ge intryck av att köparen är över 18 år), insistera eller utöva andra påtryckningar.

Dokumentation kring kontrollköp

Det följer av 15 § förvaltningslagen (1986:223) att myndigheter ska dokumentera ärenden. Dokumentationen kring kontrollköp utgör grunden för den uppföljande dialogen om kontrollköpet och för kommunens handläggning av ärendet. Myndighetens förslag är att ta fram ett allmänt råd om vad dokumentationen bör innehålla. Vi vill inte genom föreskrift styra dokumentationens innehåll. Detta dels med anledning av de krav på tillsynsärendets handläggning och dokumentation som följer av förvaltningslagen och annan lagstiftning; dels kan en reglering kring detta ses som uttömmande. Det bör vidare lämnas utrymme för kommunerna att ta hänsyn till exempelvis försäljningsställets storlek där kassanummer eller uppgift om kassapersonal kan bedömas vara överflödig information. Dokumentationen utgör en allmän handling och uppgifter som inte är nödvändiga för ärendets handläggning eller av förvaltningsrättsliga krav (t.ex. namn på kassapersonalen) bör därför inte ingå i det allmänna rådet.

Underrättelse om genomfört kontrollköp samt efterföljande dialog

Enligt alkohollagen och tobakslagen ska kommunen snarast efter ett genomfört kontrollköp underrätta näringsidkaren om kontrollköpet. Eftersom innebörden av "snarast" inte är definierat kan denna underrättelse från kommunen komma att ske vid olika tidpunkter, beroende på kommunernas tolkning av bestämmelsen. I förarbetena till lagändringarna anger regeringen att det är viktigt med underrättelse "så snart som möjligt". JO talar om "omgående" underrättelse efter genomfört kontrollköp. Några remissinstanser talar om direkt återkoppling efter genomfört kontrollköp. Folkhälsomyndigheten anser däremot inte att rekvisitet "snarast" ska tolkas i föreskrifter. Det bör lämnas tolkningsutrymme för kommunerna när och hur återkoppling faktiskt kan ske. Det kan vara svårt att underrätta näringsidkaren på plats om genomfört kontrollköp, då denne inte alltid är på försäljningsstället. Vi har tagit fram ett förslag på allmänna råd om hur underrättelsen bör genomföras.

Myndighetens uppfattning är att näringsidkaren som ansvarig för sin verksamhet bör delta i den uppföljande dialogen. Stöd för den uppfattningen finns i förarbetena där detta uttalas särskilt (prop. 2013/14:56, s. 19, 22). Det är dock inte uttalat i alkohollagen och tobakslagen att näringsidkaren ska delta vid denna dialog. Vi föreslår att det tas fram ett allmänt råd om att kommunen och näringsidkaren diskuterar resultatet av kontrollköpet, åldersgränser, personligt straffansvar, svårighet att bedöma om en kund fyllt 18 år samt försäljningsställets rutiner för ålderskontroll.

Återköp av folköl och tobak

Det finns inte någon lag som ger rätt till öppet köp/återköp när man handlar i butiker. Men det finns många varuhus, affärskedjor och enskilda affärer som tillämpar öppet köp utan att konsumenten behöver be om det. Om man vill köpa en vara på öppet köp bör man enligt Konsumentverket be om det innan betalning sker. Återköp är negativt för näringsidkaren och kan inte anses ingå i vedertagen tillsyn. I Ds 2012:11 anges att det är olämpligt att en kommun efter genomfört kontrollköp begär återköp av den inköpta folkölen och tobaken. Den avtalsrättsliga situationen i ett sådant läge är att ett giltigt köp är genomfört och avslutat. Det finns då inget stöd för att begära att köpet ska återgå. Eftersom näringsidkaren är i en utsatt situation kan det dessutom ifrågasättas av det skälet. För en kommun kan det dock bli kostnadskrävande att inte kunna tillämpa återköp. Det är även en miljöaspekt att köpa varor som sedan förstörs. Kommunen kan visserligen täcka kostnaden med högre tillsynsavgifter. Det är dock inte en självklarhet eftersom näringsidkarna redan är belastade av tillsynsavgifter. Folkhälsomyndigheten har tagit fram ett förslag på ett allmänt råd om att kommunen inte bör fråga efter möjligheten att göra återköp av folköl och tobak.

Hantering av inköpt folköl och tobak

Folkhälsomyndigheten har tagit fram ett förslag på ett allmänt råd att kommunen ska destruera inköpt folköl och tobak. Mer utförliga rekommendationer för denna hantering, såsom exempelvis att folköl kan hällas ut och burken pantas eller att cigaretter bör förbrännas anser myndigheten inte vara nödvändigt.

1.1.5 Problemställningar myndigheten valt att utelämnas från reglering/allmänna råd

Information till personalen om kontrollköp som tillsynsmetod

Enligt alkohollagen är näringsidkaren skyldig att se till att personalen har tillräckliga kunskaper om reglerna för försäljning av folköl. Enligt tobakslagen ska näringsidkaren ge personalen den information och det stöd som behövs för att den ska kunna följa tobakslagen med anslutande föreskrifter. Hur det sker får näringsidkaren själv avgöra. Systemet bygger på egenkontroll av verksamheten. Det är däremot inte särskilt reglerat att näringsidkaren har ett ansvar att informera personalen om *kontrollköp* och i så fall i vilken omfattning, innehåll och hur det i övrigt ska ske. Det är dock viktigt att personalen känner till att kommunen kan komma att genomföra kontrollköp. Eftersom näringsidkaren ansvarar för egenkontroll av sin verksamhet ser Folkhälsomyndigheten att information om kontrollköp kan ingå som en del i egenkontrollprogrammet. Vi har därför valt att ta fram ett förslag på ett allmänt råd om att kommunen i dialogen med näringsidkaren bör beröra verksamhetens egenkontrollprogram och delen om ålderskontroll, samt näringsidkarens ansvar för stöd och information till personalen om försäljning av folköl och tobak (se ovan under *Underrättelse om genomfört kontrollköp samt efterföljande dialog*). Genom detta anser vi att problematiken med information till personalen löser sig utan att myndigheten behöver reglera om tvingande krav för näringsidkaren genom föreskrifter.

Användning av resultat från kontrollköp i andra sammanhang

Enligt alkohollagen och tobakslagen får vad som framkommit genom ett kontrollköp inte utgöra grund för kommunen att meddela förelägganden eller förbud. Myndigheten väljer att varken reglera genom föreskrifter eller lämna rekommendation i form av allmänna råd om och hur kommunen ska eller bör använda resultat från kontrollköp i andra sammanhang.

1.2 Beskrivning av alternativa lösningar för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd

Även om kommuner generellt följer rekommendationer i allmänna råd är det främst av skyddshänsyn för utföraren och den som säljer folköl och tobak, d.v.s. kassapersonalen att vissa delar kring kontrollköp regleras genom föreskrifter.

Om någon reglering inte kommer till stånd ser myndigheten att det finns en risk för att ovannämnda skyddsvärda aspekter inte i lika hög utsträckning kommer beaktas bland landets kommuner. Vidare ser vi att det finns en risk för att kontrollköp som tillsynsметод kommer tillämpas på olika sätt bland kommunerna, vilket är negativt för förutsebarheten. Vid avsaknad av ledning bedömer vi att det även föreligger en viss risk att kommuner kommer avstå från att tillämpa kontrollköp som tillsynsметод.

1.3 Uppgifter om vilka som berörs av regleringen

Landets kommuner, länsstyrelser och näringsidkare som säljer folköl och tobaksvaror kommer beröras av föreskrifterna och de allmänna råden. Folkhälsomyndigheten bedömer dock att föreslagen på föreskrifter och allmänna råd inte kommer innebära någon kostnad för näringsidkare.

- Antal kommuner, 290 stycken.
- Antal länsstyrelser, 21 stycken, ska lämna stöd och vägledning till kommuner om alkohol- och tobakstillsyn.
- Anmälda försäljningsställen som sålde folköl var 2012 enligt Länsrapport 2012³ omkring 7 000 stycken (ej att jämföra med antal näringsidkare).
- Anmälda försäljningsställen av tobaksprodukter var under 2012 enligt Länsrapporten 2012 omkring 11 400 stycken (ej att jämföra med näringsidkare).

Det totala antalet försäljningsställen som säljer tobaksprodukter och folköl ligger alltså omkring 11 400 – 18 400 butiker. Mest troligt är att majoriteten av de försäljningsställen som säljer folköl även säljer tobaksprodukter och vice versa.

1.4 Uppgifter om vilka kostnadsrässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda alternativen till reglering

1.4.1 Kostnadsrässposter samt redovisning av underlag för beräkningar

Om kontrollköp tillämpas av kommunerna kommer efterlevnad av föreskrifterna och de allmänna råden att medföra kostnader. Tabellen nedan visar om en ny bestämmelse och allmänt

³ Myndighetens rapport av länsstyrelsernas och kommunernas förebyggande arbete inom ANDT och tillsyn enligt alkohollagen respektive tobakslagen.

råd som Folkhälsomyndigheten föreslagit kommer innebära en kostnad eller inte. Myndigheten utgår ifrån beräkningen att andelen kommuner som kommer följa föreskrifterna och de allmänna råden uppgår till 100 %. Möjligen bör man räkna med ett bortfall på några procent, men i beräkningarna tar myndigheten inte hänsyn till ett sådant bortfall. Allmänna råd är rekommendationer som bör följas. Vi har dock inte hittat någon statistik som visar i vilken utsträckning allmänna råd följs.⁴

FÖRESKRIFTER OCH ALLMÄNNA RÅD	OMRÅDE	KOSTNADSPOST
1 §	Tillämpningsområde	Nej, ingen kostnadspost
2 §	Definitioner	Nej, ingen kostnadspost
3 §	Avtal mellan kommunen och den som anlitas för att utföra kontrollköp	Ja
4 §	Information och instruktion om kontrollköp	Ja
5 §	Lämnande av korrekta uppgifter vid kontrollköpet	Nej, ingen kostnadspost
ALLMÄNT RÅD TILL 4 §	Kommunens information och instruktion till utföraren av kontrollköp	Ingår i kostnad för 4 §
ALLMÄNT RÅD TILL 5 §	Minska det dolda inslaget	Nej, ingen kostnadspost
ALLMÄNNA RÅD TILL ALKOHOLLAGEN OCH TOBAKSLAGEN	Ungdomligt utseende	Nej, ingen kostnadspost
	Dokumentation	Ja
	Underrättelse om genomfört kontrollköp	Nej, ingen kostnadspost
	Dialogens innehåll	Nej, ingen kostnadspost
	Återköp	Nej, ingen kostnadspost
	Hantering av inköpt folköl och tobak	Ja

1.4.2 Beräkning av antal kontrollköp under ett år

Det framgår av Länsrapport 2012 att under 2012 genomförde 183 kommuner omkring 4 100 tillsynsbesök på omkring 3 750 försäljningsställen av folköl. En del tillsynsbesök var alltså återbesök. Av samma rapport framgår att under 2012 genomförde 249 kommuner tillsynsbesök på omkring 6 800 försäljningsställen av tobaksprodukter. Inkluderat återbesök gjorde kommunerna omkring 7 900 tillsynsbesök. Sammantaget gjorde kommunerna omkring 12 000 tillsynsbesök under 2012 på försäljningsställen av folköl eller tobak.

Hur många kontrollköp kan tänkas ske under ett år? Myndigheten uppskattar detta utifrån antal försäljningsställen som fått tillsynsbesök 2012 att antalet försäljningsställen som kommer bli föremål för kontrollköp hamnar då på omkring 10 500 stycken. Om man utgår från att ca 60 % av detaljhandlare av folköl och tobaksprodukter kommer att bli föremål för ett kontrollköp kommer antalet kontrollköp per år uppgå till omkring 7 200 stycken.

⁴ Bl.a. har myndigheten kontaktat Regelrådet som inte hade siffror över detta.

1.4.3 Beräkning av antal utförare av kontrollköp

Utifrån uppgifter från ett par länsstyrelser och kommuner som påbörjat kontrollköp gör myndigheten uppskattningen att kommunerna i snitt kommer att anställa fem utförare av kontrollköp per kommun.

1.4.4 Beräkning av timkostnader

Myndigheten har hämtat uppgifter från SCB för att få fram genomsnittliga månadslöner för olika berörda tjänster såsom handläggare på kommun samt kassapersonal i dagligvaruhandel. Uppgifterna i SCB:s lönedatabas visar 2013 års löner.

För att få fram den korrekta timkostnaden har myndigheten inkluderat sociala avgifter i beräkningen. Formeln vi använder oss av är månadslönen multiplicerat med de sociala avgifterna (152 %) genom den effektiva arbetstiden under en månad som ligger på 136,7 timmar (måadsmedelvärde för Folkhälsomyndigheten).

Enligt Medlingsinstitutet var den uppmätta löneökningen i Sverige fram till april 2014 för hela ekonomin 2,7 %. Därför justeras månadslönen upp med 2,7 %.

Handläggare/utredare på kommun och länsstyrelse

- Administratörer i offentlig förvaltning (*Handläggare/Utredare*), månadslön 33 100 kr (för både kvinnor och män).

$$(33\ 100 \cdot 1,027 \cdot 1,52) / 136,7 \approx 378 \text{ kr/timme}$$

- Tull-, taxerings- och socialförsäkringstjänstemän, kommunal sektor (*Alkoholhandläggare*), månadslön 24 500 kr (för både kvinnor och män).

$$(24\ 500 \cdot 1,027 \cdot 1,52) / 136,7 \approx 280 \text{ kr/timme}$$

- Beräknad snittkostnad per timme.

$$(378 + 280) / 2 = 329 \text{ kr/timme}$$

Kommunjurist

Enligt uppgift från SACO lönestatistik ligger den genomsnittliga (medianen) månadslönen för kommunjurister på omkring 42 500 kronor.

$$(42\ 500 \cdot 1,027 \cdot 1,52) / 136,7 \approx 485 \text{ kr/timme}$$

Kassapersonal i detaljhandel

Kassapersonal m.fl. (*Butiksbiträden*), månadslön totalt (både kvinnor och män) för den privata sektorn, 24 100 kr.

$$(24\ 100 \cdot 1,027 \cdot 1,52) / 136,7 \approx 275 \text{ kr/timme}$$

Utförare av kontrollköp

Myndigheten har valt att beräkna utifrån minimilön som avtalats fram genom HÖK 13-Huvudöverenskommelse om lön och allmänna anställningsvillkor samt rekommendation om lokalt kollektivavtal m.m. mellan parterna Sveriges Kommuner och Landsting, Arbetsgivarförbundet Pacta samt Svenska Kommunalarbetsareförbundet.

Den fasta lönen för arbetstagare som fyllt 19 år ska fr.o.m. 2014-04-01 uppgå till lägst 17 600 kronor i månaden.

$$(17\ 600 \cdot 1,52) / 164 \approx 163 \text{ kr/timme}$$

1.4.5 Årlig personalomsättning av anställda utförare

För att få fram den årliga personalomsättningen av utförare av kontrollköp har myndigheten valt att använda sig av Svenskt Näringslivs rapport "FOLA 2011, Anställda - antal, åldersstruktur m.m.". Enligt rapporten var personalomsättningen 2010 för arbetare inom handel, hotell och restaurang 34,6 %, vilket Svenskt Näringsliv själv anger är en överskattning. Myndigheten har därmed valt att justera ned den siffran vilket ger en personalomsättning på omkring 30 %.

1.4.6 Kostnadsberäkning för kommunerna

Nedan följer en uppskattning av kommunens kostnader för det första året de följer Folkhälsomyndighetens reglering genom föreskrifter och allmänna råd. För det andra året och kommande år bedöms kostnaderna sjunka i förhållande till det första året. Detta eftersom kommunerna kan återanvända anställningsavtal, utbildningsmaterial och mallar för dokumentation. Kostnader för lokal, material och måltider är inte inkluderat i kostnadsberäkningen.

Anställningsavtal

Myndigheten uppskattar att det tar åtta timmar för en handläggare på en kommun att utforma ett anställningsavtal. Detta ska även innehålla uppgifter om ansvarsförhållandet mellan kommunen och utföraren. Handläggaren kan även behöva hjälp av exempelvis en kommunjurist för granskning av avtalet. Vi uppskattar att den granskningen tar två timmar. Antal utförare beräknas till fem stycken och att kommunen efter ett år nyanställer två nya utförare (inbegriper att två utförare slutar). Vidare görs en uppskattning av kostanden för själva tecknandet av avtalet med utföraren av kontrollköp, vilket rimligen inte uppgår till mer än en timme.

ENGÅNGSKOSTNAD FÖR ATT UTFORMA ETT ANSTÄLLNINGSAVTAL

Timkostnad (<i>handläggare</i>)	329
Timkostnad (<i>kommunjurist</i>)	485
Utformning av avtal - handläggare (<i>timmar</i>)	8
Utformning av avtal - kommunjurist (<i>timmar</i>)	2
Antal kommuner	290
Summa samtliga kommuner (kr)	1 044 580
Summa/kommun (kr)	3 602

KOSTNAD ATT TECKNA ANSTÄLLNINGSAVTAL

Timkostnad (<i>handläggare</i>)	329
Antal utförare av kontrollköp per kommun	5
Information och tecknande av avtal per utförare (<i>timmar</i>)	1
Antal kommuner	290
Summa samtliga kommuner (kr)	477 050
Summa/kommun (<i>kr</i>)	1 645

Information och instruktion om kontrollköp

Nedan redovisas en uppskattning av kostnaden för att ta fram information om kontrollköp samt eventuellt genomföra utbildning. Beräkningarna bygger på att antalet utförare uppskattas till fem stycken per kommun och att kommunen efter ett år nyanställer två nya utförare (inbegriper att två utförare slutar). Vi har utgått ifrån att en handläggare informerar och lämnar instruktion till samtliga utförare vid samma tillfälle – ett slags utbildningstillfälle. Det kan dock hända att kommunen behöver informera om kontrollköp fler gånger under året, eller löpande allteftersom utförare anställs. Kostnaden kan då komma öka en del. Vi uppskattar antal deltagare/län till i genomsnitt 14 stycken.

KOSTNAD FÖR FRAMTAGNING AV INFORMATIONSMATERIAL OCH INSTRUKTION OM KONTROLLKÖP

Timkostnad (<i>handläggare</i>)	329
Uppskattning av tidsåtgång (<i>timmar</i>)	16
Antal kommuner	290
Summa samtliga kommuner (kr)	1 526 560
Summa/kommun (<i>kr</i>)	5 264

KOSTNAD FÖR UTBILDNING/INFORMATION OM KONTROLLKÖP

Timkostnad (<i>handläggare</i>)	329
Timkostnad (<i>utförare</i>)	163
Antal deltagare	14
Uppskattning av tidsåtgång (<i>timmar</i>)	5
Antal kommuner	290
Summa samtliga kommuner (kr)	1 658 800
Summa/kommun (<i>kr</i>)	5 720

Innehållet i dokumentation

Myndigheten har tagit fram förslag på allmänna råd om vad dokumentationen bör innehålla. Vi bedömer att det kommer innebära en kostnad för kommunerna att ta fram en mall för dokumentation som utföraren kan använda vid kontrollköpet. Vi ser däremot inte att själva genomförandet av kontrollköp kommer medföra ökad kostnad på grund av att utföraren ska använda en mall. Tvärtom kan en mall medföra att kontrollköpet blir mer effektivt.

KOSTNAD TA FRAM MALL FÖR DOKUMENTATION

Timkostnad (<i>handläggare</i>)	329
-----------------------------------	-----

Uppskattning av tidsåtgång (timmar)	16
Antal kommuner	290
Summa samtliga kommuner (kr)	1 526 560
Summa/kommun (kr)	5 264

Hantering av inköpt folköl och tobak

Myndigheten har tagit fram ett förslag på ett allmänt råd om att kommunerna ska destruera inköpt folköl och tobak. Vid vår kontakt med några kommuner har det framkommit att folkölsburkar/flaskor samt plast- och pappersförpackningar återvinns. Själva innehållet (öl och tobak) har kastas för förbränning efter att varan eventuellt klippts- eller brutits sönder. Under stycke 1.4.3 gjorde myndigheten uppskattningen att kommunerna årligen kommer genomföra omkring 7 200 kontrollköp. Vi har inga uppgifter om hur många folköl- och tobaksvaror som inhandlas vid varje kontrollköpstillfälle, men uppskattar att det rör sig om omkring ett paket cigaretter/en snusdosa och/eller omkring 4–6 stycken folköl per kontrollköpstillfälle. 7 200 kontrollköp ger 25 kontrollköp per kommun och år. Om en kommun köper folköl vid varje tillfälle blir det mellan 100-150 folkölsburkar/flaskor att hantera per år. Om en kommun köper tobak vid varje kontrollköpstillfälle blir det 25 cigarettpaket/snusdosor/annan tobak att hantera per år. Det kan vara mer effektivt för kommunen att samla ihop inköpta varor och destruera dessa vid ett par tillfällen per år. Vi har i beräkningen nedan utgått ifrån att destruering sker vid fem tillfällen per år och att det tar handläggaren två timmar per gång.

KOSTNAD FÖR HANTERING AV INKÖPTA VAROR

Timkostnad (handläggare)	329
Uppskattning av tidsåtgång (timmar)	2
Antal tillfällen för destruering (årligen)	5
Antal kommuner	290
Summa samtliga kommuner (kr)	954 100
Summa/kommun (kr)	3 290

1.4.7 Kostnad för länsstyrelser (och kommuner) för utbildning om Folkhälsomyndighetens reglering om kontrollköp

Länsstyrelserna ska lämna råd och stöd till kommunerna kring alkohollagen respektive tobakslagen med anslutande föreskrifter. Folkhälsomyndigheten bedömer att föreslagna föreskrifter och allmänna råd om hur kontrollköp ska genomföras kan komma medföra kostnader för länsstyrelserna, eftersom de kan behöva genomföra en informationsinsats. Vi har valt att räkna på kostanden för en utbildningsdag för kommunerna. Då uppstår kostnader för lokal, resor, planering och deltagande.

Redovisning av kostnaderna bygger på beräkningen att det tar en arbetsdag för en handläggare/utredare vid länsstyrelsen för att planera utbildningsdagen. Till det tillkommer två timmar för förberedelser vid själva utbildningsdagen. Utbildningsdagen i sig beräknas ta en arbetsdag. Dessutom beräknas det tillkomma två timmar restid. Resekostnaden i tabellen nedan är en uppskattning av antal mil som en kommunal handläggare i snitt behöver färdas för att ta

sig till utbildningen (som förutsätts hållas i det egna länet). Lokalkostnaden bygger på vad hyra av konferenslokal generellt ligger på.

KOSTNAD FÖR ETT UTBILDNINGSTILLFÄLLE OM FÖRESKRIFTER OCH ALLMÄNNA RÅD ETC.

Timkostnad (<i>handläggare kommun</i>)	329
Utbildningsdag (<i>timmar</i>)	10
Resekostnader (<i>bil 18,5 per mil á 5 mil, tur och retur</i>)	92,5
Antal kommuner	290
Summa samtliga kommuner (kr)	980 925
Summa/kommun (<i>kr</i>)	3 382

KOSTNAD FÖR ETT UTBILDNINGSTILLFÄLLE OM FÖRESKRIFTER OCH ALLMÄNNA RÅD ETC.

Timkostnad (<i>handläggare länsstyrelsen</i>)	378
Planering/förberedelse inför utbildning (<i>timmar</i>)	10
Utbildningsdag (<i>timmar</i>)	10
Lokalkostnad	7 500
Antal utförare (<i>Länsstyrelsen</i>)	1
Antal länsstyrelser	21
Summa samtliga länsstyrelser (kr)	316 260
Summa/kommun (<i>kr</i>)	15 060

1.4.8 Sammanställning av kostnader

Total kostnad för samtliga kommuner: 8 168 575 kr

Total kostnad för samtliga länsstyrelser: 980 925 kr

1.5 Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Tillsyn av tobak och folköl är inte föremål för harmoniserade regler inom EU-rätten. Medlemsstaterna är därmed fria att lagstifta inom området under förutsättning att bl.a. EUF-fördragets generella regler om de fyra friheterna respekteras. Folkhälsomyndigheten bedömer att de föreslagna föreskrifterna och allmänna råden inte är diskriminerande och innebär inga åtgärder som på något annat sätt hindrar utövandet av de fyra friheterna. Syftet med föreskrifterna och de allmänna råden är att skydda människors hälsa, minderåriga och arbetstagare både avseende både den fysiska miljön samt vad avser anställningsvillkoren. Folkhälsomyndigheten bedömer att dessa åtgärder är nödvändiga.

Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och 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 inte utgör sådana tekniska föreskrifter som ska anmälas enligt direktivet eftersom de inte innehåller krav på produkters egenskaper.

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

Kommunerna kan sedan 1 maj 2014 genomföra kontrollköp och har vad Folkhälsomyndigheten erfarit redan börjat genomföra kontrollköp. Myndigheten planerar att föreskrifterna och de allmänna råden ska träda i kraft under våren 2015. I samband med detta kommer myndigheten att genomföra en utbildningsinsats riktad till länsstyrelserna som ska föra ut kunskapen i sina län.

2 Företag

Regleringen bedöms inte få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt.

3 Samråd

3.1 **Beskrivning av ett eventuellt tidigt samråd**

Myndigheten har haft ett tidigt samråd i början av föreskriftsprocessen, vid möte den 7 oktober 2014. Representanter från kommuner, länsstyrelser, Sveriges kommuner och landsting, Läkemedelsverket och Systembolaget deltog. Svensk Servicehandel & Fast Food var inbjudna men fick förhinder. Organisationen har dock i efterhand fått möjlighet att lämna skriftliga synpunkter, men inte inkommit med några.

Referensgruppen framförde sammanfattningsvis följande:

Avtalsenliga anställningsavtal bör inte vara något problem för kommunerna. Det som är särskilt viktigt är försäkringsfrågan för utföraren. Däremot kan allmänna råd vara en bra vägledning för kommunerna för delar som skyddar utföraren utöver ett anställningsavtal.

- Urvalsprocessen ansågs viktig och somliga i gruppen framförde önskemål om att det tas fram allmänna råd kring detta.
- Referensgruppen hade olika syn på föreskrifter om återköp och för återköp talar att undvika höjda tillsynsavgifter, miljöaspekt att förstöra varor och att gynna industrin vid köp. Mot återköp talar att ett giltigt avtal skett och att inte pressa näringsidkaren till att köpa tillbaka varan. Om återköp upplevs problematiskt kan också bero på butikernas storlek. Ett förslag var att reglera att återköp får ske efter återkoppling.

- Vidare lämnades synpunkter om att det bör tas fram allmänna råd om hanteringen av inköpta varor och att det bör finnas rutiner hos kommunen. Det var samstämmighet kring att det bör vara näringsidkarens ansvar att informera sin personal om kontrollköp, vilket bör rymmas inom egenkontrollen. Referensgruppens syn var övervägande att reglera om urval av butiker kanske inte är relevant eftersom metoden bör användas som generell kontroll. Urval av varor kan rekommenderas i allmänna råd. Det är t.ex. inte trovärdigt att någon köper enbart folköl. Man kan också tänka på vad som är vanligast att ungdomar köper men mer viktigt att det är tydligt för utföraren vilket märke man ska köpa. Myndigheten har lämnat förslag på instruktion till utföraren i allmänna råd. Vi avstår från att rekommendera vilka varor och om andra varor än folköl och tobak ska köpas samtidigt. Det är en kostnadspost för kommunerna och bör ligga inom dras egen myndighet att hantera.

4 Kontaktperson

4.1 Vem som kan kontaktas vid eventuella frågor

Projektledare

Angela Lindberg

Telefon: 010-205 29 27

E-post: angela.lindberg@folkhalsomyndigheten.se