

Handläggare
Kajsa Holmborn
Telefon: 08 508 28 190

Till
Miljö- och hälsoskyddsnamnden
2015-09-22, p.12

Förslag att införa åldersgräns för användning av kosmetiska solarier mm

Remiss från Miljö- och energidepartementet

Förslag till beslut:

1. I huvudsak tillstyrka förslagen i promemorian med de synpunkter som anges i detta tjänsteutlåtande.
2. Justera beslutet omedelbart

Gunnar Söderholm
Förvaltningschef

Monika Gerdhem
Avdelningschef

Sammanfattning

Miljö- och energidepartementet har remitterat en skrivelse ”Promemoria Åldersgräns för användning av kosmetiska solarier” (M2013/1724/Ke) med förslag till nya lagregler för solarier till Kommunstyrelsen, som har överlämnat till miljö- och hälsoskyddsnamnden att hantera remissen och svara departementet. Lagförslaget rör kosmetiska solarier. Med kosmetiskt solarium avses en teknisk anordning som används eller är avsedd att användas för att bestråla människor med ultraviolett strålning från strålkälla i syfte att göra huden brun.

I promemorian föreslås bl.a. att det i strålskyddslagen (1988:220) införs ett förbud att yrkesmässigt upplåta kosmetiskt solarium till en person som inte fyllt 18 år. Promemorians övriga förslag till lagändringar avser möjlighet för tillsynsmyndigheten att göra kontrollköp, regler om tydlig skyltning, föreskriven egenkontroll och utbildning av personal samt regler om miljöstraffsavgift (MSA) vid utebliven anmälan av verksamhet. Överträdelse av 18-årsförbudet föreslås straffsanktioneras.

Miljöförvaltningen tillstyrker förslaget i huvudsak men har vissa synpunkter, främst avseende förslagen om kontrollköp och MSA.

Förvaltningen tillstyrker lagförslagen avseende införande av 18-årsgräns för användning av kosmetiska solarier, kravet att den som upplåter kosmetiska solarier ska utbilda sin personal och upprätta egenkontrollprogram samt straffbestämmelserna.

När det gäller förslaget att införa möjlighet att använda kontrollköp som tillsynsmetod tillstyrker förvaltningen förslaget att införa möjligheten, men anser att resultatet av utförd kontrollköp även ska kunna ligga till grund för förelägganden eller förbud och inte bara utgöra underlag för en dialog, vilket förslaget nu innebär.

Förvaltningen tillstyrker inte förslaget om påförande av MSA vid överträdelse av föreskrifter om anmälningsplikt. Det är förvaltningens erfarenhet att MSA inte bidrar till en ökad lagefterlevnad, dvs. att anmälningarna av verksamheter ökar. En utebliven anmälan beror ofta på okunskap om skyldigheten att anmäla. Hanteringen av MSA-ärenden tar tid att handlägga. Denna tid hade istället kunnat läggas på riktade tillsynsinsatser som medför att brister i verksamheterna kan upptäckas och åtgärdas. Om regler om MSA ska införas anser förvaltningen att sanktionsmöjligheten med MSA endast ska gälla avseende anmälan vid start av verksamhet men inte för anmälan om avslut eller anmälan om förändring.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 11 december 2008 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över lagstiftningen på kärnteknik- och strålskyddsområdet. Utredningen, som antog namnet Strålsäkerhetsutredningen, överlämnade i februari 2011 slutbetänkandet *”Strålsäkerhet – gällande rätt i ny form”* (SOU 2011:18). Betänkandet har remissbehandlats. Remissvaren och en sammanställning av dem finns tillgängliga i Miljö- och

energidepartementet (dnr M2011/1095/Ke). Utredningen lämnade i slutbetänkandet ett förslag att införa en 18-årsgräns för användning av kosmetiska solarier. I mars 2013 begärde Miljödepartementet ett kompletterande underlag från Strålsäkerhetsmyndigheten angående åldersgränspåverkan på obemannade solarier (dnr M2013/1724/Ke). Efter beredning inom Regeringskansliet har det stått klart att utredningens förslag behöver kompletteras med ytterligare bestämmelser om hur åldersgränsen ska utformas och upprätthållas.

Miljö- och energidepartementet har nu överlämnat en promemoria med förslag om införande av åldersgräns för användning av kosmetiska solarier till Kommunstyrelsen för yttrande senast den 30 september 2015. Kommunstyrelsen har överlämnat till miljö- och hälsoskyddsnämnden att besvara yttrandet till Miljö- och energidepartementet.

Med kosmetiskt solarium avses en teknisk anordning som används eller är avsedd att användas för att bestråla människor med ultraviolett strålning från strålkälla i syfte att göra huden brun.

I promemorian föreslås att det i strålskyddslagen (1988:220) införs ett förbud att yrkesmässigt upplåta kosmetiskt solarium till en person som inte fyllt 18 år. Den som yrkesmässigt upplåter kosmetiskt solarium ska säkerställa att konsumenten har fyllt 18 år. I anslutning till solariet ska det även finnas en synbar skylt som informerar om åldersgränsen. Tillsynsmyndigheten ges också möjlighet att genomföra kontrollköp för att kontrollera att solarieverksamheten har rutiner för kontroll av åldersgränsen. Kontrollköp får endast användas i syfte att ge underlag för en dialog mellan tillsynsmyndigheten och den som yrkesmässigt upplåter kosmetiskt solarium och inte ligga till grund för förelägganden eller förbud. Den som yrkesmässigt upplåter kosmetiskt solarium ska säkerställa att personalen får den utbildningen den kan behöva för att kunna följa bestämmelserna i strålskyddslagen och anslutande föreskrifter. Den som yrkesmässigt upplåter kosmetiskt solarium ska bedriva kontroll och upprätta ett egenkontrollprogram. Strålsäkerhetsmyndigheten föreslås få meddela föreskrifter om anmälningsplikt för kosmetiska solarier. För att anmälningsplikten ska följas föreslås en miljösanktionsavgift. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2017 i fråga om förbudet och föreslagna skyldigheter och i övrigt den 1 januari 2016. Föreslagna förordningsändringar ska träda i kraft den 1 januari 2016.

Aktuella förändringar och förvaltningens synpunkter

1. Åldersgräns för kosmetiska solarier

Förslag

Enligt förslaget ska det förbjudas att yrkesmässigt upplåta kosmetiska solarier (solariet används i syfte att göra huden brun) till någon under 18 år som avser använda solariet för att sola huden brun. Detta innebär att den som yrkesmässigt upplåter ett kosmetiskt solarium (verksamhetsutövaren) måste säkerställa att användaren har fyllt 18 år och det ska vid varje solarium finnas en tydlig skylt som informerar om åldersgränsen.

En konsekvens av föreslaget förbud är att det kommer bli svårt för verksamhetsutövaren att på annat sätt än bemanning på plats förvissa sig om solarieanvändarens ålder. I praktiken innebär detta att obemannade solarier måste bli bemannade.

Skälen till förslaget

Flera instanser både internationellt och nationellt rekommenderar en nedre åldersgräns för användning av solarier på grund av UV (ultraviolett) - strålningens skadliga hälsopåverkan samt det samband som forskningen påvisat finns mellan solning i solarier i unga år och utvecklingen av hudcancer.

Världshälsoorganisationens organ för cancerforskning (IARC – International Agency for Research on Cancer) tillkännagav i en forskningsrapport 2006 att alla dittills tillgängliga undersökningar om solarier och hudcancer visade på att det finns ett klart samband mellan användning av solarier i unga år och hudcancer, främst malignt melanom. I rapporten framfördes att data från mer än 20 epidemiologiska forskningsstudier påvisade en ökad melanomrisk med 75 procent när användningen av solarier börjat före 30 års ålder. IARC beslutade 2009 att klassificera UV- strålning från solarier som ”cancerframkallande hos människor”. Mot denna bakgrund har Världshälsoorganisationen rekommenderat att det införs en nedre åldersgräns för användandet av kosmetiska solarier.

Cancerutredningen anger i sitt betänkande *En nationell cancerstrategi för framtiden* (SOU 2009:11) att cancerformen malignt melanom har ökat mer än femfaldigt under de senaste 50 åren i Sverige. Exponering av UV-strålning, speciellt solbränna

under barndomen, är en känd riskfaktor till sjukdomen. Enligt utredningen ökar användning av kosmetiska solarier, speciellt i unga år, risken för hudcancer. Cancerutredningen anser att IARC:s rekommendationer om åldersgräns bör följas. Detta styrks även av Strålsäkerhetsutredningen och Strålsäkerhetsmyndighetens vetenskapliga råd.

Flera länder i Europa (Belgien, Finland, Frankrike, Island, Litauen, Nederländerna, Norge, Spanien, Storbritannien och Tyskland) har redan infört en nedre åldersgräns för användning av kosmetiska solarier. I övriga världen har tolv delstater i USA infört 18-års gräns, tre provinser i Kanada har infört 19-års gräns och flera andra provinser är på gång att införa åldersgräns. I Brasilien har kosmetiska solarier totalförbjudits.

För att stärka förbudets genomslagskraft ska verksamhetsutövaren förvissa sig om att solarieanvändaren har fyllt 18 år och det ska finnas synbar skylt som informerar om förbudet.

Avseende konsekvensen att obemannade salonger behöver bli bemannade ses det allmänna skyddsintresset av barn och ungas hälsa väga tyngre än de nackdelar som det innebär för verksamhetsutövarna.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen tillstyrker förslaget. Med de riskfaktorer som finns med solning i kosmetiska solarier i unga år anser förvaltningen att det är bra att det införs en 18-årsgräns för användning av kosmetiska solarier.

I förslaget framförs att det enda tillförlitliga sätt som verksamhetsutövaren i dagsläget kan använda sig av för att kontrollera åldern på solarieanvändaren, är genom bemanning på plats och kontroll av id-handling. Detta kan få till följd att solarier som idag är obemannade (ca 45 stycken i Stockholm stad) kommer att behöva bemannas.

Förvaltningen ställer sig positiv till denna konsekvens av förslaget. Med bemannade solarier får verksamhetsutövaren en bättre kontroll på användningen av solarierna, uppkomna skador på solarierna och kunderna har någon på plats att vända sig till. Det finns idag även problem med att obehöriga nyttjar lokalerna för annat än solning på obemannade solarier.

Förvaltningens tillsyn på obemannade solarier under 2015 visade att majoriteten (90 procent) av besökta verksamheter fick anmärkning för att de inte uppfyllde kraven i solarieföreskrifterna (SSMFS 2012:5). Kunskapsbristen är stor hos verksamhetsutövarna. Med bemannade solarier är det förvaltningens förhoppning att kunskapen hos verksamhetsutövarna förbättras.

För att tydliggöra både för verksamhetsutövaren och för tillsynsmyndigheten behöver det klargöras var skylt med information om förbudet ska sitta uppsatt. Det är därför bra att Strålsäkerhetsmyndigheten får möjlighet att meddela föreskrifter om hur informationsskyldigheten om förbudet ska fullgöras.

2.Kontrollköp som tillsynsmetod

Förslag

Enligt förslaget ska tillsynsmyndigheten kunna använda sig av kontrollköp som tillsynsmetod. Kontrollköp innebär att tillsynsmyndigheten använder sig av en person med ungdomligt utseende och som fyllt 18 år som oannonserat besöker solariet. Syftet är att kontrollera att verksamheten förvissas sig om att den som avser använda solariet har fyllt 18 år. Syftet med kontrollköpen är att skapa en dialog med verksamhetsutövaren och får inte användas som grund för förelägganden eller förbud.

Skälen till förslaget

För att kunna kontrollera efterlevnaden av kravet på åldersgräns behöver tillsynsmyndigheten verktyg. Kontrollköp har därför föreslagits som metod. Bestämmelser om kontrollköp har införts i tobakslagen (1993:581), lagen (2009:907) om handel med vissa receptfria läkemedel och alkohollagen (2010:1622). Där har tillsynsmyndigheterna fått möjligheten att använda sig av metoden kontrollköp. Kontroll av åldersgräns för användning av kosmetiska solarier bör jämföras med den kontroll som sker i fråga om tobak, alkohol och vissa receptfria läkemedel. Syftet med denna tillsynsmetod är att skapa en dialog med verksamhetsutövaren för att försäkra att verksamhetsutövaren har förstått gällande regelverk, vikten av att säkerställa att solarieanvändaren har fyllt 18 år samt konsekvenserna av att inte göra det. Resultatet ska endast ligga till grund för en dialog med verksamhetsutövaren och ska följas upp med utbildning och återbesök. Vid kontrollköp får endast personer som har fyllt 18 år användas för kontrollen.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen tillstyrker i huvudsak förslaget men har följande synpunkter.

Det är bra att tillsynsmyndigheten kan kontrollera att förbudet efterlevs med hjälp av kontrollköp. Detta eftersom det är en metod som säkerställer att verksamhetsutövaren även i praktiken följer sin rutin för kontroll av att solarieanvändaren fyllt 18 år. Däremot anser förvaltningen att tillsynsmyndigheten vid behov ska kunna använda resultatet av kontrollköpet som grund för förelägganden och förbud. Om kontrollköpet har visat att det finns brister i verksamhetens rutin för kontroll av att solarieanvändaren har fyllt 18 år och en dialog med verksamhetsutövaren inte har lett till någon förbättring, anser förvaltningen att kontrollköpet ska kunna ligga till grund för att till exempel förelägga verksamhetsutövaren att upprätta rutiner för att förvissa sig om att kunden fyllt 18 år. Tillsynsmyndigheten bör även ha möjlighet att vid platsbesök själv kunna kontrollera en solariekunds legitimation när det finns misstanke om att kunden inte fyllt 18 år. En särskild bestämmelse om detta bör införas.

3. Utbildning och stöd till personal

Förslag

Enligt förslaget ska det ställas krav på verksamhetsutövaren att ge sin personal den kunskap och utbildning som krävs för att de ska kunna följa kraven i strålsäkerhetslagens bestämmelser och tillhörande föreskrifter

Skälen till förslaget

Det är den som yrkesmässigt upplåter kosmetiskt solarium som är ansvarig för att verksamheten uppfyller gällande lagar och regler. Det är personalen på plats som kontrollerar att solarieanvändaren har fyllt 18 år. Det är därför viktigt att personalen har fått den kunskap som krävs för att de ska kunna följa strålskyddslagens bestämmelser och anslutande föreskrifter. Personalen behöver till exempel ha kunskap om hur de ska säkerställa att solanvändaren fyllt 18 år och hur de ska hantera påstridiga minderåriga som vill använda solariet.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen tillstyrker förslaget. Med förslaget har verksamhetsutövaren ett tydligt utpekat ansvar för att säkerställa att de anställda har den kunskap som krävs. Ett tydligt utpekat utbildningsansvar för verksamhetsutövaren underlättar även tillsynsarbetet för tillsynsmyndigheten.

4. Egenkontroll

Förslag

Enligt förslaget ska det ställas krav på den som yrkesmässigt upplåter kosmetiska solarier att upprätta ett egenkontrollprogram som ger stöd att utforma verksamheten så att lagens olika bestämmelser följs. Egenkontrollen ska bland annat innefatta rutiner för hur verksamheten ska säkerställa att solarieanvändaren har fyllt 18 år.

Skälen till föreslaget

Den som yrkesmässigt upplåter kosmetiskt solarium ska ha skyldighet att utöva egenkontroll. Egenkontrollen ska vara ett stöd för att säkerställa att verksamheten följer de lagar och regler som gäller.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen tillstyrker förslaget. Genom förslaget förtydligas kravet på egenkontroll för verksamhetsutövarna. I dagsläget har solarieverksamheter visserligen ett generellt krav på egenkontroll enligt miljöbalken och enligt strålskyddslagen ska verksamheterna bland annat fortlöpande kontrollera sina strålningsanläggningar. Men genom de lagändringar som nu föreslås föreskrivs verksamhetsutövarna ett specifikt krav på egenkontroll.

Förvaltningen tillstyrker förslaget att Strålsäkerhetsmyndigheten får meddela föreskrifter om egenkontroll med förtydliganden om vad egenkontrollprogrammet ska innehålla. Förvaltningen vill särskilt framhålla att det behöver förtydligas i föreskrifterna om verksamhetsutövarens egenkontroll måste vara dokumenterad eller inte, vilket förvaltningen anser att den ska vara.

5. Miljösanktionsavgift

Förslag

För en överträdelse av en föreskrift om anmälningsplikt genom att yrkesmässigt upplåta ett kosmetiskt solarium till solare utan att ha anmält verksamheten till kommunen ska en miljösanktionsavgift betalas med 3 000 kronor.

Skäl till förslaget

För att säkerställa att verksamhetsutövaren lever upp till anmälningsplikten föreslås det att anmälningskravet är sanktionerat med en miljösanktionsavgift (MSA).

Förvaltningens synpunkter

I Promemorian föreslås att den myndighet som regeringen föreskriver ska kunna meddela föreskrifter om anmälningsplikt till kommunen för kosmetiska solarier. Förvaltningen konstaterar att det redan finns en anmälningsplikt för kosmetiska solarier enligt Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter (SSMFS 2012:5). Den föreskriftsrätt som nu föreslås ska dock meddelas med stöd av 9 kap. 12 § miljöbalken. Det anges inte uttryckligen men syftet med förslaget torde vara att kunna sanktionera en överträdelse av föreskrift om anmälningsplikt med MSA.

Förvaltningen tillstyrker inte förslaget om införande av MSA vid överträdelse av föreskrifter om anmälningsplikt. Det är förvaltningens erfarenhet när det gäller andra anmälningspliktiga verksamheter där anmälan om start av verksamhet är sanktionerad med MSA, som skolor, förskolor, hygienverksamheter och bassängbad, att sanktionen inte medför att verksamhetsutövarna anmäler sin verksamhet i högre utsträckning. Utebliven anmälan beror enligt förvaltningens erfarenheter oftast på okunskap och inte en ovilja att anmäla verksamheten. Hanteringen av MSA-ärenden tar onödig tid, som istället borde läggas på riktade tillsynsinsatser som leder till faktiska förbättringar av verksamheten. Förvaltningen anser att tillsynen med förelägganden och vitesförelägganden är effektivare.

Av förslaget framgår inte om MSA endast ska gälla vid krav på anmälan vid start av solarieverksamhet eller om det även ska gälla vid anmälan om avslut och anmälan om förändring, vilket enligt solarieföreskrifterna också kräver en anmälan. Enligt 10 § i solarieföreskrifterna (SSMFS 2012:5) ska anmälan av solarieverksamhet göras till tillsynsmyndigheten senast sex veckor innan start. Av bestämmelsen framgår också att verksamhetsutövaren ska inkomma med anmälan bl.a. om det sker en förändring gällande exempelvis bemanningsförhållandena eller om verksamheten läggs ner eller flyttar. Det måste klargöras vilken typ av anmälan som ska sanktioneras med MSA. Om MSA ska införas anser förvaltningen att MSA endast ska gälla för kravet om anmälan vid start av verksamhet, inte för anmälan om avslut eller anmälan om förändring.

6. Straff

Förslag

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbudet att yrkesmässigt upplåta ett kosmetiskt solarium till den som inte fyllt 18 år döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Beroende på omständigheterna kan såväl verksamhetsutövaren som anställd personal, eller enbart en av dem, anses vara straffansvarig. Det måste avgöras från fall till fall vem som ska anses vara straffansvarig.

Skäl till förslaget

Det har visats att användning av solarier, speciellt i unga år, ökar risken för att utveckla hudcancer. Att bryta mot föreskrifterna om åldersgräns kan därför få allvarliga konsekvenser. Enbart tillsynsbeslut bedöms därför inte vara tillräckligt för att säkerställa att förbudet följs. Därför föreslås att det ska vara straffbart att bryta mot förbudet. Straffreglerna föreslås utformas på samma sätt som straffreglerna enligt tobakslagen (1993:581), alkohollagen (2010:1622) och lagen om (2009:730) handeln med vissa receptfria läkemedel. Enligt dessa är påföljden vid brott böter eller fängelse i sex månader.

Det är det endast den som fysiskt finns på plats som kan göra en bedömning av kundens ålder. Verksamheten måste därför vara organiserad på ett sådant sätt att 18-årsgränsen kan upprätthållas oavsett vem som är på plats. Ansvar för att säkerställa detta ligger på verksamhetsutövaren. Därmed får det avgöras från fall till fall vem som är straffansvarig, verksamhetsutövare eller en anställd.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen tillstyrker förslaget. Skälen för att införa 18-årsgräns är starka och konsekvenserna av att bryta mot föreskriften är potentiellt allvarliga. Det är därför motiverat att straffsanktionera en överträdelse. Förvaltningen anser att det är lämpligt att även anställda kan straffas om det är visat att det har funnits tydliga rutiner i verksamheten om hur kontroll av ålder ska ske. Förvaltningen ser dock att det kan komma att bli svårt att bevisa brott i många fall.

7. Övriga lagförslag

Avseende övriga lagförslag som framförs i promemorian har förvaltningen inget att särskilt att anföra.

Slut

Bilaga:

Förslag till lag om ändring av strålskyddslagen, strålskyddsförordningen och förordningen om miljöstraffavgifter