

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om minuthandeln och vissa arbetsrörelsens affärstider

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att minuthandelsbutiker och frisersalongsrörelser skall kunna hålla öppet mellan klockan 7 och 21. På kyrkliga högtidsdagar, första maj och självständighetsdagen skall butikerna vara stängda. På jul- och midsommarafton skall butikerna stänga klockan 13. Förslaget innehåller en förteckning över de specialformer av handel som lagen inte skall gälla.

Avsikten är att lagen skall träda i kraft så snart som möjligt efter att den har antagits och blivit stadfäst. Bestämmelserna om öppettider i lagen skall, när den träder i kraft, gälla affärer med en butiksareal på högst 400 kvadratmeter. Större affärer än så skall omfattas av lagen räknat från den 15 maj 1999.

ALLMÄN MOTIVERING

1. Nuläget och beredningen av propositionen

1.1. Nuläget

Lagstiftning och praxis

Enligt lagen om minuthandeln och vissa arbetsrörelsens affärstid (435/69), nedan affärstidslagen, är de tillåtna öppettiderna för minuthandeln från klockan 7 till 20 på vardagar och, med vissa undantag, från klockan 7 till 18 på lördagar och helgdagsaftnar. På söndagarna i december och sex andra söndagar som handels- och industriministeriet fastställer kan butikerna hålla öppet från klockan 10 till 18. På övriga söndagar och helgdagar skall de i regel vara stängda. Den sista dagen av en s.k. dubbelhelg får handel idkas i livsmedelslokaler fyra timmar mellan klockan 8 och 18. I 6 § ingår en förteckning över de speciella former av minuthandel som lagen inte gäller.

Öppethållningsreglerna gjordes år 1989 flexibla genom lagen om ändring av lagen om minuthandeln och vissa arbetsrörelsens affärstid (918/89). Då slopades affärstidsbegränsningarna i fråga om försäljning i buti-

ker och butiks-bilar i glesbygderna samt vissa andra, närmast till hemslöjd och trädgårdsprodukter anslutna handelsformer. Med glesbygd avses enligt förordningen om minuthandeln och vissa arbetsrörelsens affärstid (252/90) områden utanför bosättningscentra för vilka stads- eller byggnadsplan har fastställts. Med bosättningscentrum avses en stad, ett kommuncentrum och annan tät bosättning som är jämförbar med dessa.

År 1994 gjordes stadgandena om affärstider flexibla genom en lag om ändring av lagen om minuthandeln och vissa arbetsrörelsens affärstid (446/94) enligt vilken söndagsöppet är tillåtet i december och sex andra söndagar. Samtidigt överfördes beviljandet av dispenser från handels- och industriministeriet till länsstyrelserna.

De verkliga öppettiderna i Finland tenderar, i synnerhet beträffande dagligvaruhandeln, att ligga mot kvällen. I Sverige har däremot söndagsöppet i och med avregleringen i fråga om öppettiderna blivit allmänare, och mången gång har inte ens de största dagligvarubutikerna i Sverige vardagsöppet lika länge som i Finland. Däremot är över hälften av affärerna regelbundet öppna på söndagar. Av specialvarubutikerna är i

synnerhet kläd- och möbelaffärerna i Sverige öppna på söndagar. I Finland är åter de s.k. söndagsvisningarna utan försäljning allmänna t.ex. inom bil- och möbelhandeln.

De stadganden i affärstidslagen som begränsar öppethållningen i tätorter har inneburit ett fortsatt dispensförfarande, också om antalet dispenser i någon mån har minskat. År 1995 beviljade länsstyrelserna 302 dispenser. Av dessa sammanhängande nästan hälften (121) med mässor och utställningar. 80 dispenser beviljades för dagligvaruaffärer och 39 för specialvaruaffärer. Av dessa dispenser gäller flera butiker belägna i närheten av ett glesbygdsområde eller också anfördes turismen som skäl för dispens. I anslutning till tillställningar av olika slag beviljades 50 dispenser. Särskilt över de dispenser som länsstyrelserna i Lappland, Uleåborg och Nyland har beviljat har besvär anförts hos högsta förvaltningsdomstolen. En del av besvären har ännu inte avgjorts. Även hos justitiekanslern har klagomål anförts bl.a. om den dispens för sommartiden som har beviljats butikerna i kärncentrum av Helsingfors och om dispenser som har beviljats för dagen före julafton.

Under lågkonjunkturen har handeln förlostat 60 000—70 000 arbetsplatser. I ett principbeslut som statsrådet utfärdade den 19 oktober 1995 om de åtgärder som förutsätts för ett sysselsättningsprogram för landet konstateras bl.a. att man fortsätter att göra begränsningarna av affärstiderna flexibla. I sysselsättningsprogrammet konstateras att baslinjen för näringspolitiken är att de hinder som begränsar företagsamheten skall undanröjas i så stor utsträckning som möjligt. Om butikernas öppettider görs mindre stränga ger det också köpmännen i städer och tätorter en möjlighet att följa de öppettider som enligt deras åsikt bäst betjänar kunderna och butiken och på detta sätt tillmötesgå konsumenternas önsknings.

Enligt förordningen om kiosk- och därmed jämförlig handel (436/69) får försäljning bedrivas från fristående, enbart för kioskhandel utrustat försäljningsutrymme genom försäljningslucka till person utanför detsamma. I praktiken har kioskhandelns försäljningslokaler till sin konstruktion ändrats i rymligare riktning jämfört med vad som stadgas i kioskförordningen. De s.k. självbetjäningsskioskerna, som är oklara fall, har blivit allmänna och detsamma gäller olika kombinationskiosker. Riksdagens biträdande justi-

tieombudsman har i en skrivelse av den 1 november 1995 föreslagit för handels- och industriministeriet att ministeriet skulle överväga att utfärda närmare bestämmelser om begreppet kiosk eller vidta andra till buds stående åtgärder för att korrigera de brister som har upptäckts vid övervakningen. Kioskfrågan och minuthandelns öppethållning påverkar varandra, i synnerhet när det gäller utvecklandet av småbutikerna.

Affärstidslagen motsvarar inte konsumenternas behov. Bland annat Finlands Konsumentförbund har i sina ställningstaganden betonat att butikernas öppettider bör kunna fastställas fritt så att de betjänar de lokala konsumenterna. Den nuvarande snedvridningen av handelns uppbyggnad samt förvrängningen av konkurrensen mellan handeln och kiosk- och serviceverksamheten kan ses i högre priser, försvagad betjäning och ett mindre produktutbud för konsumenterna på områden där kundtjänsterna inte kan bestämmas fritt och enligt kundströmmarnas behov.

Konkurrensverket föreslog den 23 mars 1992 för handels- och industriministeriet att ministeriet skulle vidta åtgärder för att upphäva affärstidslagen, eftersom den är onödig och en faktor som gör den ekonomiska konkurrensen stelare. Konkurrensverket konstaterade att stadgandena i affärstidslagen har försatt de olika distributionskanalerna i ojämlig ställning.

Utförda utredningar

Enligt en undersökning om handelns öppettider, som har utförts av konsumentforskningscentralen (Konsumentforskningscentralens publikation 13/95), anser största delen av konsumenterna (85 %), av försäljarna (63 %) och av handelsmännen (70 %) att affärerna själva borde få bestämma om sina öppettider, också om de tillfrågade i huvudsak var nöjda med de nuvarande öppettiderna. Fortgående söndagsöppet understöddes enligt undersökningen av 16 % bland konsumenterna och av 11 % bland handelsmännen. Mest intresse för söndagsöppet visade de butiker som har stor omsättning. I fråga om de små dagligvarubutikerna betonades behovet av en säsongvis utvidgad öppethållning. Försäljarna understöder inte fria öppettider, 44 % skulle aldrig vilja arbeta på söndagar.

Handels- och industriministeriet har sedan början av 1996 i enlighet med sysselsätt-

ningsprogrammet förhandlat om flexibla affärstider med representanter för Handelsbranschens fackförbund och Handels Centralförbund. Vid förhandlingarna motsatte sig Handelsbranschens fackförbund att öppettiderna avregleras och ansåg att detta inte medför några nya arbetsplatser. Handels Centralförbund ansåg för sin del att en lösning kan hittas om affärstidslagen upphävs. Vid förhandlingarna stannade man för att beställa en utredning över vilka effekter öppettiderna har på sysselsättningen.

I en undersökning som Rope-bolagen har gjort på uppdrag av handels- och industriministeriet och arbetsministeriet konstateras på basis av intervjuer med företagare och konsumenter att fria öppettider i tätorterna möjliggör en extra tillväxt på 1—2 % i efterfrågan. När arbetsplatsbortfallet till följd av det nya konkurrensläget beaktas, uppskattas effekterna av avregleringen av handels öppettider något förbättra sysselsättningen, i antalet personer innebär det ca 2 000, av vilka hälften på deltid. Enligt undersökningen kommer öppethållningen att utvidgas i riktning mot veckoslutet, men den kommer att utnyttjas efter prövning och enligt lokala förhållanden. En del av livsmedelskioskerna och småbutikerna blir tvungna att finslipa sin affärsid.

I en undersökning som gällde kiosk tjänster (Konsumentforskningscentralens publikation 5/96) konstateras att av de undersökta kioskerna är ca 43 % s.k. luckkiosker och 48 % s.k. självbetjäningsskiosker. Dessutom är många kiosker olika kombinationer av självbetjäningsskiosker, lucka och serveringslokal. Enligt undersökningen är livsmedels andelen av hela försäljningen i kioskerna i genomsnitt 12 % och basdelen av den utgörs av sötsaker, choklad, läskedrycker och glass. Livsmedelsförsäljningen intar en central ställning endast hos kiosker med liten omsättning, vilka i regel är belägna på bosättningsområden. Dessa säljer också relativt sett mera än andra kiosker vardagar efter klockan 20 och lördagar och söndagar. Kioskerna håller på att utvecklas till en ny mångserviceenhet av typen convenience store.

Andra länder

I Sverige blev öppettiderna helt fria år 1972. Tonvikten hos de svenska öppettiderna ligger mer på veckoslutet än i Finland. I

allmänhet är inte ens vardagsöppettiderna för de största svenska dagligvarubutikerna lika långa som öppettiderna i Finland. Däremot håller över hälften av affärerna regelbundet öppet på söndagar, i synnerhet småbutiker av den s.k. convenience store-typen. Av specialvaruaffärerna har i synnerhet de svenska klädbutikerna och möbelaffärerna söndagsöppet. I Norge är de tillåtna öppettiderna klockan 6—20 från måndag till fredag och klockan 6—18 på lördag. Kommunerna har rätt att förlänga öppettiderna och att tillåta söndagsöppet mellan klockan 14 och 19. I England och Wales kan de stora affärerna (areal över 280 m²) ha öppet söndagar mellan klockan 10 och 18. Små butiker har helt fria öppettider. Affärerna kan i regel hålla söndagsöppet i bl.a. Belgien, Frankrike, Italien, Luxemburg, Portugal, Skottland och Spanien. Butikernas affärstider har inte harmoniserats genom bestämmelser inom Europeiska gemenskaperna.

1.2. De föreslagna ändringarna

Syftet med propositionen är att göra regleringen av butikernas öppethållning flexibla så att det också ger butikerna och frisersalongsrörelserna i bosättningscentra möjlighet att bestämma sina öppettider enligt de lokala konsumenternas behov. Med den föreslagna lagen eftersträvas också en minskning av antalet dispenser gällande affärernas öppethållning. Under de senaste åren har man i enlighet med statsrådets principbeslut från år 1993 för att främja den ekonomiska konkurrensen eftersträvat att upphäva de bestämmelser och tillståndsförfaranden som begränsar näringsverksamheten och konkurrensen.

I propositionen föreslås det att klockslag skall stadgas för alla dagar i veckan, och att yrkesmässig minuthandel och frisersalongsrörelse skall få idkas inom dessa gränser. Förslaget skall vara åskådligt i fråga om de tillåtna öppettiderna. Förslaget innehåller en förteckning över de dagar när butikerna skall hålla stängt eller stängas tidigare. Till denna del motsvarar den föreslagna lagen i huvudsak den nuvarande.

Eftersom de föreslagna materiella ändringarna och justeringarna via hänvisningar medförändringar i många paragrafer i gällande lag, föreslås det att en helt ny lag om minuthandelns och vissa arbetsrörelser affärstid skall stiftas.

2. Propositionens verkningar

I och med att antalet dispenser från de begränsningar som gäller öppethållningen minskar, om den föreslagna lagen blir av, innebär detta att förvaltningen i länen blir lättare.

Den föreslagna lagen ändrar knappast butikernas nuvarande totala öppethållning per vecka i någon högre grad. Öppettiderna utvidgas troligtvis i riktning mot veckosluten i enlighet med konsumenternas behov. Den föreslagna lagen kan också förbättra småbu-

tikernas ställning. I Sverige ökade avregleringen av öppettiderna i någon mån antalet småbutiker. Enligt undersökningen ger avregleringen av öppettiderna mera arbetsplatser huvudsakligen på deltid.

3. Beredningen av propositionen

Lagförslaget har beretts som tjänsteuppdrag på handels- och industriministeriet. I förslaget har man försökt beakta konsumenternas, handels-, fackföreningsrörelsens och kyrkans synpunkter.

DETALJMOTIVERING

1. Lagförslaget

1 §. I paragrafen skall stadgas om de klockslag mellan vilka affärerna kan hålla öppet i regel alla dagar i veckan. Varje butik bestämmer själv om sina öppettider med beaktande av butikens och konsumenternas samt arbetstagarnas behov.

2 §. I paragrafen finns en förteckning över de dagar när butikerna inom minuthandeln och frisersalongsrörelserna skall vara stängda. Dessutom skall affärerna stängas klockan 13 på jul- och midsommaraftonen. Stadgandet motsvarar det nuvarande stadgandet.

Enligt kyrkolagen (1054/93) är de kyrkliga högtidsdagarna juldagen, annandag jul, nyårsdagen, trettondagen, långfredagen, påskdagen, annandag påsk, Kristi himmelfärdsdagen, pingstdagen, Johannes Döparens dag och alla helgons dag.

3 §. Enligt paragrafen kan länsstyrelsen såsom i dagens läge tillåta öppethållning också under andra än de stadgade öppettiderna. I praktiken kommer behovet av dispenser emellertid att minska avsevärt i och med att öppettiderna utvidgas.

Som särskilda skäl kan nämnas de nuvarande särförhållandena som gäller närheten till ett glesbygdsområde, gränshandel och turism. Läget för en affär kan i praktiken vara jämförbart med ett glesbygdsområde, även om den ligger på ett område med stads- eller byggnadsplan. Även betjäningen av turister kan förutsätta utvidgade öppettider i synnerhet under säsongtider. Också i samband med i synnerhet konstevenemang och andra publikställningar skall minut-

försäljning kunna tillåtas med dispens. På samma sätt skall försäljning av livsmedel enligt den nuvarande lagen kunna tillåtas med dispens den andra helgdagen vid s.k. dubbelhelg, i synnerhet på sådana områden där livsmedel inte kan fås i form av kiosk-tjänster eller andra liknande tjänster. Då undantag beviljas skall såsom i dagens läge uppmärksamhet fästas vid att näringsidkarna får en jämlik behandling samt att affärernas inbördes konkurrensläge inte rubbas allvarligt.

Ett beslut som gäller dispens skall, såsom i dagens läge, kunna innehålla villkor, och dispensen skall kunna vara tidsbegränsad eller gälla tills vidare. Länsstyrelsen kan naturligtvis bevilja dispens endast inom ifrågavarande läns område och på anförda särskilda skäl skall dispenserna i regel vara endast lokala. I paragrafen finns också ett stadgande om återtagande av beviljad dispens. Stadgandet om dispens är detsamma som i den nuvarande lagen.

4 §. Paragrafen innehåller en förteckning över de handelsformer som lagen inte gäller. Förteckningen är i huvudsak densamma som i den nuvarande lagen.

Det föreslås att till 7 punkten på listan, som gäller produkter som säljs i trädgårdsaffärer, skall fogas gödselmedel och trädgårdsmöbler, som i praktiken har upptagits i trädgårdsaffärernas produktutbud. I den nuvarande lagen är arrangerandet av auktioner utanför öppettiderna tillåtet med tillstånd av chefen för polisdistriktet. På samma sätt föreslås det att tillämpningsområdet inte heller skall omfatta sådana utställningar där produkter med anknytning till utställningens

tema och med ringa värde säljs eller där ingen försäljning sker.

5—6 §§. Paragraferna innehåller stadganden om brott mot och övervakning av stadgandena. De är i huvudsak desamma som i den nuvarande lagen. I straffstadgardet föreslås justeringar närmast av teknisk natur.

7 §. Paragrafen innehåller ikraftträdelse- och övergångsstadganden.

Enligt 3 mom. skall lagen, när den träder i kraft, gälla affärer med en butiksareal på högst 400 kvadratmeter. Större affärer än så skall omfattas av lagen räknat från den 15 maj 1999. Till dess tillämpas bestämmelserna i den lag som nu föreslås bli upphävd. Gränsen för butiksarealen avser den ordina-

rie butiksarealen. Den omfattar den areal i affären där försäljningen äger rum, som varuarealen, gångar, köttdisken med betjäningsdisk, kassorna och vindfånget. I denna areal ingår inte lager och personalens tvätt- och matrum.

2 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt efter att den har antagits och blivit stadfäst.

Med stöd av vad som anförts ovan förelägs Riksdagen följande lagförslag:

Lag

om minuthandelns och vissa arbetsrörelasers öppettider

I enlighet med riksdagens beslut stadgas:

1 §

Yrkesmässig minuthandel och frisersalongsrörelse får idkas mellan klockan 7 och 21, om inte något annat stadgas i denna lag.

Vad som i denna lag stadgas om idkande av yrkesmässig minuthandel och frisersalongsrörelse gäller också öppethållandet av den affärslokal där denna handel eller rörelse idkas.

2 §

Yrkesmässig minuthandel och frisersalongsrörelse får inte idkas på kyrkliga högtidsdagar, första maj och självständighetsdagen och inte heller efter klockan 13 på julafton och midsommarafton, om inte något annat följer av stadgandena i 3—4 §§.

3 §

Länsstyrelsen kan av särskilda skäl tillåta att yrkesmässig minuthandel och frisersalongsrörelse idkas också under andra tider än de som stadgas i 1—2 §§. Dispensen kan återkallas, om de förutsättningar som var väsentliga för att tillståndet skulle beviljas inte längre uppfylls eller om brott görs mot villkoren för dispensen.

4 §

Denna lag gäller inte

- 1) apotek,
- 2) försäljning för resandes behov på flygplatser och i hamnar inom områden som är reserverade enbart för utrikestrafik samt i trafikmedel,
- 3) kioskhandel och handel som kan jämföras med den samt automathandel,
- 4) marknads- och torghandel,
- 5) försäljning i inkvanterings- och förplägnadsrörelser,
- 6) handel med bränsle och smörjmedel för motorer, kondenserad brännbar gas samt reservdelar och utrustning för fordon, då handeln sker utomhus, på bensin- och servicestationer samt i bilverkstäder och på försäljningsställen som kan jämföras med dessa,
- 7) försäljning av blommor eller försäljning av blommor, plantor, mylla, gödselmedel,

trädgårdsredskap och trädgårdsmöbler samt andra motsvarande produkter i trädgårdsaffärer,

8) auktion och arrangerande av sådana utställningar där produkter med anknytning till utställningens tema och med ringa värde säljs eller där ingen försäljning sker,

9) försäljning av konst i samband med en utställning som anordnas i en konsthandel eller offentlig lokal,

10) försäljning av hemslöjds- och hantverksprodukter i samband med en utställning samt

11) försäljning i minuthandelsbutiker eller butiksbilar i glesbygder enligt vad som stadgas genom förordning.

Genom förordning kan stadgas att vederbörande ministerium kan meddela närmare föreskrifter om tillämpningen av den förordning som avses i 1 mom. 11 punkten.

5 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot de stadganden om öppettider som ingår i denna lag eller som utfärdats med stöd av den, skall för *öppettidsförseelse* dömas till böter, om det inte stadgas om ett strängare straff i någon annan lag.

6 §

Polisen övervakar att denna lag följs.

7 §

Denna lag träder i kraft den 199 .

Genom denna lag upphävs lagen den 24 juni 1969 om minuthandelns och vissa arbetsrörelasers affärstid (435/69) jämte ändringar.

Om yrkesmässig minuthandel och frisersalongsrörelse idkas i en affärslokal med en butiksareal på mer än 400 kvadratmeter för den ordinarie affärsrörelsen, tillämpas på rörelsen och affärslokalens öppettider dock 1-3 och 5 §§ i den upphävda lagen fram till den 15 maj 1999.

Sådan rätt till längre öppettider än vad som stadgas i denna lag som har beviljats genom ett beslut eller förordnande med stöd av den upphävda lagen är dock i

kraft den tid som avses i beslutet eller för ordnandet, om det inte ändras eller upphävs med stöd av denna lag.

Helsingfors den 30 december 1996

Republikens President

MARTTI AHTISAARI

Handels- och industriminister *Antti Kalliomäki*

