

Nr 1

Utlåtande i anledning av motioner om upphävande av affärstidslagen.

Tredje lagutskottet har behandlat två inom riksdagen väckta och till lagutskott hänvisade motioner, nr 37 i första kammaren av herr *Wikström* och nr 78 i andra kammaren av herr *Romanus m. fl.*

I motionerna, som är likalydande, hemställes

»att riksdagen beslutar upphäva 1966 års affärstidslag (SFS 1966: 668) fr. o. m. den 1 juli 1970».

Utskottet har vidare behandlat två till lagutskott hänvisade motioner, nr 417 i första kammaren av herr *Mattsson m. fl.* och nr 1045 i andra kammaren av herr *Fridolfsson* i Stockholm *m. fl.*

I motionerna, som är likalydande, hemställes

»att riksdagen måtte besluta att affärstidslagen (SFS 1966: 668) upphäves från och med den 1 juli 1970».

Gällande rätt

Bestämmelser om affärstiderna meddelas i *affärstidslagen den 16 december 1966*, vilken trätt i kraft den 1 januari 1967 och gäller till och med den 31 december 1971. Lagen ersatte 1948 års butikstängningslag.

Enligt affärstidslagen får yrkesmässig detaljhandel bedrivas endast under tid som medges i lagen eller med stöd därav (affärstid). Försäljningsställen för sådan handel samt frisérsalonger och fotografiateljéer får inte hållas öppna under annan tid (1 §). Vanlig affärstid är vardagar mellan kl. 8 och 20. Om det för särskilt fall är påkallat med hänsyn till allmänhetens intresse skall kommunens styrelse eller nämnd som utses av fullmäktige i kommunen medge affärstid utöver den vanliga (2 §).

Från lagens tillämpning undantas några typer av försäljning och flera slag av varor. Här må särskilt nämnas att undantag görs för varor som allmänheten särskilt efterfrågar på annan tid än vanlig affärstid (det s. k. kiosksortimentet), om försäljningen sker utan samband med försäljning av andra varor (3 §). Den närmare omfattningen av det fria sortimentet anges i tillämpningsföreskrifter, som utfärdas av *arbetarskyddsstyrelsen*.

Talan mot beslut av kommuns styrelse eller av nämnd enligt lagen föres hos länsstyrelsen genom besvär (6 §). Besvärmyndigheten har att ingå på

en allsidig överprövning av det kommunala beslutet. Länsstyrelsens beslut kan överklagas hos Kungl. Maj:t.

Ur affärstidslagens förarbeten

Affärstidslagen antogs av riksdagen under höstsessionen 1966 (propositionen nr 144/1966, 3LU 58, rskr. 368). Till grund för lagstiftningen låg ett av *affärstidsutredningen* i juni 1965 avgivet betänkande i två delar, »Affärstiderna» (SOU 1965: 38 och 39). Inom affärstidsutredningen och i allt väsentligt även bland remissinstanserna hade enighet rått om att butiksstängningslagen i vissa avseenden haft ogynnsamma verkningar och att den borde upphävas. Diskussionen hade i stället kommit att gälla frågan huruvida man borde helt slopa affärstidsregleringen. *Departementschefen* anförde bl. a. följande (s. 48). Flera omständigheter kunde anföras till stöd för ett antagande att man med beaktande av konsumenternas och de affärsanställdas intresse borde kunna avvara en lagfäst affärstidsreglering, åtminstone på längre sikt. Konsumenternas behov i fråga om affärstidens längd och förläggning skulle visserligen i dåvarande läge kunna i huvudsak tillgodoses inom ramen för en lagreglering, men detta skulle knappast vara möjligt i längden. Utredningen och flera remissinstanser hade nämligen pekat på flera faktorer som väntades komma att föra med sig att behovet av en längre affärstid skulle komma att göra sig mera gällande. Sålunda hade man bl. a. framhållit den ökade yrkesverksamheten bland kvinnor och befolkningsomflyttningen som medförde att allt fler fick längre avstånd mellan arbetsplatsen och bostaden. Man hade vidare menat att behovet av att kunna köpa bl. a. kapitalvaror i lugn och ro efter arbetstidens slut, ofta tillsammans med flera familjemedlemmar, skulle bli mer framträdande i takt med välståndsökningen. Ett omedelbart slopande av affärstidsregleringen skulle emellertid kunna medföra betydande olägenheter. Sålunda kunde man inte utesluta att en tvär omställning skulle få vissa oförmånliga verkningar för konsumenterna. Vidare skulle vissa olägenheter för de affärsanställda otvivelaktigt följa härav. En omedelbar avveckling av affärstidsregleringen skulle också i många fall kunna leda till sociala problem för affärsinnehavare som drev sina företag utan anställda eller med endast några enstaka medhjälpare.

Med hänsyn till vad sålunda anförts ville föredraganden inte förorda att all affärstidsreglering slopades omedelbart. Däremot ansåg han att det fanns tillräckliga skäl för att ersätta butiksstängningslagen med en friare reglering. Denna borde ges en begränsad giltighetstid, förslagsvis fem år. Vid utgången av denna tid fick man på nytt pröva frågan om affärstidsregleringen skulle slopas helt. Erfarenheterna av den friare regleringen och den utveckling som torde ske inom ramen för denna borde då ge en bättre vägledning för prövningen.

Tredje lagutskottet delade uppfattningen att en direkt övergång till ett helt fritt system skulle kunna medföra nackdelar, som övervägde fördelarna. Den medelväg som departementschefen förordat innebar enligt utskottets mening en lämplig avvägning mellan de intressen som gör sig gällande på området.

Vad beträffar frågan om dispens från den vanliga affärstiden anförde departementschefen bl. a. följande (s. 60 f.).

Som jag har anfört tidigare bör frågor om affärstidens längd i första hand bedömas med utgångspunkt i konsumenternas intresse. En riktig bedömning av dispensfrågorna kräver därför främst kännedom om vilka vanor och behov som konsumenterna i orten har. Den bästa kännedomen härom finns otvivelaktigt hos de kommunala organen. Några remissinstanser har pekat på att det kan finnas risk för bristande enhetlighet vid tillämpningen om prövningen läggs hos kommunerna. Vad man här främst syftar på torde vara att praxis inte lämpligen bör skifta mellan kommuner som tillsammans bildar ett näringsgeografiskt sammanhängande område. Jag utgår emellertid från att sådana kommuner i samarbetsnämnderna i kommunblocken eller i annan ordning kommer att verka för att enhetliga normer följs vid dispensprövningen. Av de skäl som jag nu har anfört biträder jag utredningens förslag att beslutanderätten i dispensfrågorna läggs på kommunerna.

En begränsning i kommuns befogenhet att meddela dispens följer av att kommun, som jag har förordat tidigare, inte skall ha rätt att generellt sträcka ut affärstiden för hela kommunen. Dispens kan således inte medges för alla affärer i kommunen eller för alla affärer inom en viss bransch såvida inte dispensen avser endast vissa dagar. Frågan om dispens bör meddelas skall bedömas i första hand med hänsyn till konsumenternas intresse. För att dispens skall medges måste det kunna antas att det finns ett utbrett önskemål om utsträckt affärstid. Men är det fallet bör dispens inte heller få vägras. Det lär inte vara möjligt att undvika att dispensgivningen i viss mån kan komma att påverka konkurrenssituationen mellan olika företag. Självfallet får emellertid dispens inte medges i syfte att främja en viss näringsidkare eller en grupp av sådana eller för att ställa företagare inom kommunen i ett särskilt gynnsamt konkurrensläge i förhållande till företagare i en angränsande kommun.

I motioner (I: 789 och II: 965) i anledning av propositionen yrkades bl. a. att lagen skulle kompletteras med bestämmelser innebärande att — med hänsyn till de affärsanställda — dispens från bestämmelserna om vanlig affärstid såvitt avser större affärsföretag skulle meddelas endast restriktivt.

Tredje lagutskottet anmärkte i sitt utlåtande (nr 58 år 1966) i anledning av motionerna att lagens grunder innebar bl. a. att dispensfrågorna skulle bedömas i första hand med hänsyn till konsumenternas intressen. För att dispens skall medges måste det antas att det finns ett utbrett önskemål om utsträckt affärstid. Men är det fallet bör dispens inte heller få vägras, framhöll utskottet. Motionärernas förslag om särskilda dispenserregler för större företag innebar ett avsteg från dessa grunder som utskottet inte var berett att förorda.

1968 och 1969 års riksdagar

Vid 1968 års riksdag väcktes motioner (I: 25 och II: 36), vari hemställdes att affärstidslagen skulle upphävas från och med den 1 juli 1968. På hemställan av *tredje lagutskottet* föranledde motionerna inte någon riksdagens åtgärd. I sitt utlåtande (nr 9) erinrade utskottet om att det under förarbetena till affärstidslagen bl. a. anförts att lagen borde ges en begränsad giltighetstid och att man vid utgången av denna på nytt fick pröva frågan om slopande av affärstidsregleringen med ledning av erfarenheterna av den friare regleringen. Enligt utskottet hade någon omständighet som kunde föranleda ett ändrat ståndpunktstagande inte inträffat under den jämförelsevis korta tid som lagen varit i kraft. Utskottet ansåg sig därför inte kunna tillstyrka förslaget att lagen skulle upphävas. Utskottet ville emellertid i anslutning till vad som anförts i motionerna om att praxis för dispensgivningen skiftade mellan olika kommuner framhålla det angelägna i att dispensgivningen, särskilt inom områden som näringsgeografiskt bildar en enhet, skulle bli så enhetlig som möjligt. Olika praxis inom sådana områden kunde lätt snedvrída konkurrensen såväl inom som mellan olika branscher. Det var därför viktigt, framhöll utskottet, att kommunerna, i kommunblockens samarbetsnämnder eller i annan ordning, verkar för att enhetliga normer följs vid dispensgivningen. Utskottet förutsatte att denna fråga skulle ägnas erforderlig uppmärksamhet.

Vid 1969 års riksdag väcktes ånyo motioner (I: 348 och II: 399) med yrkande att affärstidslagen skulle upphävas, nu med verkan från och med den 1 juli 1969. I andra hand yrkades att riksdagen hos Kungl. Maj:t skulle hemställa om åtgärder som syftade till en likformig tillämpning av affärstidslagen. Motionerna föranledde inte någon riksdagens åtgärd. Utskottet ansåg i sitt av riksdagen godkända utlåtande (nr 14) att det inte förelåg anledning att frångå den bedömning som 1968 års riksdag gjort i fråga om yrkandet om upphävande av lagen. Vad beträffar andrahandsyrkandet hade detta motiverats med att praxis för dispensgivningar skiftade mellan olika kommuner. Efter att ha hänvisat till vad utskottet anförde i denna fråga i 1968 års utlåtande anförde utskottet följande i anledning av yrkandet.

Utskottet är medvetet om att olika praxis i fråga om dispensgivningen medför olägenheter i skilda hänseenden. De möjligheter som kan stå till buds för att utjämna förekommande olikheter bör därför tillvaratas. Eftersom detaljhandelns villkor är vitt skilda inom olika delar av landet syns det emellertid inte lämpligt att genom generella regler binda kommunerna i deras prövning av dispensärenden för att åstadkomma enhetlighet. I stället torde, i likhet med vad utskottet förordade i utlåtandet år 1968, kommunal samverkan vara att föredra för att nå sagda syfte. Utskottet vill också erinra om att länsstyrelsernas prövning av överklagade ärenden kan antas verka i önskad riktning. Frågan är emellertid av stor vikt, och liksom vid föregående års behandling därav anser sig utskottet därför kunna förutsätta att den ägnas tillbörlig uppmärksamhet.

Vidare må här anmärkas att 1969 års riksdag med bifall till två motioner (I: 295 och II: 329) hos Kungl. Maj:t hemställt om sådana tillämpningsföreskrifter i fråga om dispens från vanlig affärstid att berörda parter normalt kan använda möjligheten att besvära sig hos länsstyrelsen (3LU 1969: 55, rskr. 337). Bakgrunden till framställningen är att det icke sällan förekommit att ärenden om dispens behandlats så sent att besvärsreglerna helt satts ur spel.

Vid höstsessionen av 1969 års riksdag framställdes slutligen av herr Romanus en *interpellation* angående öppethållande av butiker på söndagarna. Chefen för handelsdepartementet, statsrådet Lange, besvarade interpellationen i andra kammaren den 5 december 1969, varefter följde debatt i ämnet (II: 40, § 16, s. 131—156). Departementschefen anförde i anledning av framställda frågor, bl. a., att han inte kunde finna att regeringens beslut i ärenden om öppethållande på söndagar ger något utrymme för tvekan beträffande regeringens inställning. Vidare anförde han att svårigheterna att mäta konsumenternas behov av utsträckt affärstid kan ha bidragit till att kommunernas behov blivit olika. Erfarenheterna av ett öppethållande på prov under viss tid behövde enligt departementschefen i och för sig inte ge något mått på konsumentintresset. Konsumenterna utnyttjar naturligtvis en sådan service om den erbjuds, men därmed är inte sagt att detta behov att handla på fritid inte skulle kunna tillgodoses under vanlig affärstid, framhöll departementschefen. Han förklarade vidare att han inte hade för avsikt att föreslå att affärstidslagen skulle avskaffas före 1971 års utgång. Däremot förutskickade han att han inom den närmaste tiden avsåg att begära regeringens bemyndigande att tillkalla sakkunniga för att utreda frågan om affärstidsregleringen skall fortsätta efter utgången av år 1971 eller om den kan avvaras.

Utredning rörande affärstidsregleringen

Chefen för handelsdepartementet har enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 30 december 1969 tillkallat särskilda sakkunniga för att utreda frågan rörande affärstidsregleringen.

I direktiven anför föredragande statsrådet att frågan om affärstidsregleringen skall fortsätta efter utgången av affärstidslagens giltighetstid eller om den kan avvaras nu bör prövas. Vidare sägs att arbetet bör bedrivas i sådan takt att, om fortsatt lagstiftning anses behövlig, slutligt förslag kan underställas 1971 års riksdag. Härutöver må följande återges.

Från konsumenthåll har skäl åberopats som talar för att affärstiden lämnas helt fri. Häremot bör ställas de olägenheter som kan befaras uppkomma för affärsanställda och småföretagare om regleringen upphör. En närmare redogörelse för skäl som talar för och emot en affärstidsreglering har lämnats i förarbetena till affärstidslagen och torde inte i detta sammanhang behöva upprepas. De sakkunniga bör vid sin prövning beakta dessa olika

faktorer och andra omständigheter som kan vara av betydelse. Bl. a. bör hänsyn tas till den pågående snabba utvecklingen på varuhandelns område, till förhållandena inom den berörda delen av arbetsmarknaden och till de erfarenheter som gjorts beträffande affärstidslagens tillämpning och verkningar. I sistnämnda avseende är det i synnerhet av vikt att beakta i vilken utsträckning man utnyttjat de möjligheter affärstidslagen ger till öppethållande inom ramen för vanlig affärstid och i vilken omfattning tillstånd meddelats för öppethållande på tid utöver vanlig affärstid.

Vid bedömningen av konsumentintresset av att affärstidsregleringen slopas eller blir friare kan det finnas skäl för de sakkunniga att särskilt uppmärksamma verkningarna av den fortgående butikskoncentrationen. En av följderna av utvecklingen i nämnda avseende är att många för hushållen lättillgängliga småbutiker tvingas slå igen. Detta medför olägenheter för konsumenterna, som i många fall kan ha ett starkt behov av en kompletterande närhetsservice, kanske delvis i andra former än den traditionella butikshandeln. Möjligheterna att tillgodose konsumentbehovet av bättre närhetsservice kan vara beroende av det sätt på vilket affärstidsfrågan slutligt löses.

Om de sakkunniga finner att en fortsatt reglering av affärstiden behövs, bör de se över lagen och lägga fram förslag till ändringar eller tillägg i den mån det är påkallat. Särskild uppmärksamhet bör i så fall ägnas frågan om behovet av särskilda tillstånd att få hålla öppet längre än den vanliga affärstiden på vardagar och att hålla öppet på söndagar. Om sådant behov anses föreligga bör riktlinjer skapas, som kan ge de kommunala myndigheterna vägledning vid den avvägning som vid tillståndsgivningen bör ske mellan konsumenternas och de affärsanställdas intressen. Samtidigt bör undersökas på vad sätt kravet på en mera enhetlig lagtillämpning skall kunna tillgodoses i syfte bl. a. att minska riskerna för att konkurrensförhållandena inom handeln påverkas av tillståndsgivningen.

Motionerna

I: 37 av herr Wikström och II: 78 av herr Romanus m. fl.

Motionärerna erinrar inledningsvis om att åtskilliga remissinstanser, bl. a. näringsfrihetsombudsmannen (NO) och statens konsumentråd, i sina yttranden över affärstidsutredningens förslag ansett att den dåvarande butiksstängningslagen borde upphävas utan att ersättas av någon ny reglering av affärstiderna. Som motivering härför hade framförts att konsumenternas efterfrågan borde styra öppettiderna, att samhällsutvecklingen — med allt fler familjer där båda makarna förvärvsarbetar — ökat behovet av öppethållande på söndagar och kvällar, och att affärstidslagen skulle få en konkurrensbegränsande verkan. Man framförde vidare att de handelsanställdas önskemål beträffande arbetstiderna borde anses tillgodosedda genom den allmänna arbetstidslagstiftningen. Trots de anförda betänkligheterna antogs affärstidslagen av riksdagen, och lagen har nu varit i kraft i tre år. Motionärerna hänvisar till att föredragande departementschefen vid lagens tillkomst förutskickade att man vid utgången av lagens giltighetstid på nytt skulle pröva frågan om affärstidsregleringen skulle slopas helt. Enligt

motionärernas mening kan man redan nu ta ställning för ett upphävande av lagen. Motionärerna erinrar om att det vid behandlingen 1966 framfördes farhågor för att den dispensgivning, som är nödvändig vid en affärstidsreglering, skulle snedvrída konkurrensen mellan olika butiker i samma område. Så har enligt motionärerna också blivit fallet, och de anför att det i praktiken visat sig att gränsdragningen mellan de butiker som fått dispens och dem som vägrats blivit tämligen godtycklig. Även gränsdragningen för vilka varor som skall ingå i det s. k. kiosksortimentet, och alltså få säljas även på icke affärstid, sägs ha visat sig svår att motivera rationellt.

Motionärerna anför vidare att, sedan riksdagen i mars 1969 avslagit motionsförslag om upphävande av affärstidslagen fr. o. m. 1 juli 1969, regeringen avgjort ytterligare ett antal uppmärksammade dispensärenden, framför allt i Storstockholm. I övervägande antalet fall sägs regeringen ha vägrat dispens. Därigenom har enligt motionärerna uppstått olikheter i servicestandard mellan likartade samhällsdelar och mellan olika butiker i likartade lägen, som verkat förbryllande för såväl allmänheten som för de ansvariga kommunala förtroendemännen och tjänstemännen. Regeringens beslut om upphävande av de dispenser som kommunerna beviljat sägs ha upplevts som en omotiverad serviceförsämring av många medborgare.

Regeringens beslut i dispenserfrågor under 1969 visar enligt motionärerna att propositionens ord, att dispens inte bör få vägras om det kan antas att det bland konsumenterna finns ett utbrett önskemål om utsträckt affärstid, inte förverkligats på det sätt man haft anledning att vänta sig. Motionärerna anför att det faktum att de affärer, som haft söndagsöppet, på söndagarna haft en försäljning långt över genomsnittet, enligt regeringens uppfattning inte ger anledning att anta att konsumenterna önskar handla på söndagarna. De försök som gjorts från regeringens sida att klargöra, på vilket sätt ett »utbrett önskemål om utsträckt affärstid» enligt regeringens mening bör styrkas — t. ex. av handelsminister Lange i interpellationsdebatten i andra kammaren den 5 december 1969 — bevisar enligt motionärerna ytterligare svårigheten att på ett rimligt och rättvist sätt tillämpa affärstidslagen.

Motionärerna anser att den nu tillsatta utredningen för att pröva behovet av fortsatt affärstidsreglering inte behövs. Enligt deras mening kan konsumenterna själva bättre än olika myndigheter, såväl kommunala som statliga, avgöra när de önskar göra sina inköp. Affärerna bör därför ges möjlighet att hålla öppet på de tider då tillräcklig efterfrågan finns för att detta skall vara lönsamt. Motionärerna anser att redan affärstidsutredningens bänkande (SOU 1965:39) gav tillräckligt underlag för ett avskaffande av affärstidsregleringen. De tre år som affärstidslagen varit i kraft har enligt motionärerna givit övertygande belägg för svårigheten att på ett rimligt sätt tillämpa det dispensförfarande som blir nödvändigt vid varje form av reglering av affärstiderna. För att konstatera detta sägs ingen särskild ut-

redning behövas. Motionärerna anser därför att affärstidslagen bör upphävas fr. o. m. den 1 juli 1970. Ett uppskov med detta beslut innebär endast att konsumenterna i ytterligare två år får otillfredsställande och i vissa fall försämrade service, framhålls avslutningsvis.

I: 417 av herr Mattsson m. fl. och II: 1045 av herr Fridolfsson i Stockholm m. fl.

I motionerna sägs nackdelarna av att bibehålla affärstidslagen till och med 1971 års utgång bli alltmera uppenbara. Motionärerna anför att begränsningen i rätten att tillgodose konsumenternas önskan om större valfrihet beträffande inköpsens förläggning i tid innebär allvarliga nackdelar inte blott för familjer där båda makarna förvärvsarbetar utan också för ensamstående förvärvsarbetande mödrar. Vidare framhålls att åldringars och handikappades möjligheter att själva ombesörja sina inköp ofta försvåras genom att närhetsbutikerna tvingas lägga ned. Motionärerna understryker också att den olikformiga tillämpningen av dispensgivningen i olika kommuner är en oroande faktor, och de ifrågasätter om detta är förenligt med de av riksdagen antagna principerna om fri konkurrens. Sålunda sägs den olikformiga tillämpningen ha medfört avsevärda olägenheter för affärsidkare och konsumenter i kommun där affärstid utöver den vanliga ej medgivits men där grannkommun medgivit sådan tid åt i denna kommun belägna affärsställen. Endast arbetsmarknadsskäl torde enligt motionärerna kunna åberopas för att lagen bör bestå till 1971 års utgång. Eventuella problem som skulle kunna uppstå vid ett upphävande av affärstidslagen skulle enligt deras förmenande kunna lösas av parterna på arbetsmarknaden. Det förlängda öppethållande som medgivits i vissa fall har enligt motionärerna inte heller resulterat i befarade prishöjningar eller medfört nackdelar vare sig för grupper av anställda eller köpmän.

Utskottet

Den gällande affärstidslagen trädde i kraft den 1 januari 1967 och gäller t. o. m. den 31 december 1971. Lagen har ersatt den tidigare butikstängningslagen och innebär i jämförelse med denna en väsentligt enklare och friare reglering av affärstiderna. Den vanliga affärstiden är vardagar mellan kl. 8 och 20. Huvuddelen av den handel som tidigare efter dispens fick ske på annan tid än vanlig affärstid, bl. a. hela kioskhandeln, är undantagen från regleringen. Kommun kan för särskilt fall medge längre affärstid än den vanliga om det är påkallat med hänsyn till allmänhetens intresse. Kommuns beslut i sådant dispensärende kan överklagas hos länsstyrelsen.

I motionerna hemställas på ovan närmare angivna skäl att riksdagen beslutar att affärstidslagen upphävs fr. o. m. den 1 juli 1970.

Som framgår av den föregående redogörelsen har sakkunniga tillkallats för att utreda frågan om affärstidsregleringen skall fortsätta efter utgången av affärstidslagens giltighetstid eller om den kan avvaras. De problem som gör sig gällande på området kan således förväntas bli förutsättningslöst prövade mot bakgrunden av de erfarenheter, som gjorts under de år som affärstidslagen varit i kraft. Resultatet av utredningens arbete bör inte föregripas. På grund härav bör motionerna inte vinna bifall.

Utskottet hemställer

att motionerna I: 37 och II: 78 samt I: 417 och II: 1045 inte föranleder någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 18 februari 1970

På tredje lagutskottets vägnar:

ERIK GREBÄCK

Vid detta ärendes behandling har närvarit:

från f ö r s t a kammaren: herrar Svante Kristiansson (s), Åkesson (fp), Knut Johansson (s), Ebbe Ohlsson (m)*, Erik Jansson (s), Skårman (fp), fru Landberg (s) och herr Nils Nilsson (cp);

från a n d r a kammaren: herrar Grebäck (cp), Svenning (s), Ekström (s), Tobé (fp), Hedin (m), fröken Anderson (s), herrar Franzén i Träkumla (cp)* och Johnsson i Blentarp (s).

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.