

EKONOMIUTSKOTTETS BETÄNKANDE 7/2013 rd

Statsrådets redogörelse för inverkningarna av liberaliseringen av butikernas öppettider

INLEDNING

Remiss

Riksdagen sände den 20 februari 2013 statsrådets redogörelse för inverkningarna av liberaliseringen av butikernas öppettider (SRR 5/2012 rd) till ekonomiutskottet för beredning.

Ställningstagande

I enlighet med riksdagens beslut har arbetslivs- och jämställdhetsutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (AjUU 2/2013 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- handelsråd Tomi Lounema, arbets- och näringsministeriet
- specialforskare Liisa Vuorio, Konkurrens- och konsumentverket
- specialforskare Ari Peltoniemi, Konsumentforskningscentralen
- direktör Satu Koskela och överinspektör Marko Peltonen, Regionförvaltningsverket i Södra Finland

- vice verkställande direktör Tommi Rasila, Centralhandelskammaren
- verkställande direktör Antti Eskelinen, Tammerfors handelskammare
- utvecklings- och ansvarsdirektör Marko Juhokas, Citycon Oyj, som representant för Suomen Kauppakeskushdistys ry
- köpman Harri Ahola, K-supermarket Karkkila
- verkställande direktör Tiina Oksala, Erikoiskaupan Liitto
- verkställande direktör Juhani Pekkala, Kaupan liitto, även som representant för Finlands dagligvaruhandel rf
- chefsjurist Tuula Sario, Kuluttajaliitto — Konsumentförbundet ry
- PR-ansvarig Hanna Kuntsi, Servicefacket PAM rf
- juridisk ombudsman Tiina Toivonen, Företagarna i Finland.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- Tjänstemannacentralorganisationen FTFC rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt. Bestämmelserna om utvidgat öppethållande för butikerna har varit i kraft sedan 2009.

Öppethållandet förändrades avsevärt, vilket också återspeglades på branschens kollektivavtal. Öppettiderna under helgdagar påverkades inte av lagändringen, med undantag av att öppethåll-

landet under julafton och midsommarafton förkortades med en timme. Helgdagarnas betydelse för öppethållandet i dess helhet varierar dock, eftersom helgernas fördelning över vardagar, lördagar och söndagar växlar från ett kalenderår till ett annat.

Genom ändringen har företagen kunnat pröva på att hålla öppet längre. En del butiker har permanent infört längre öppettider, medan andra avbrutit försöken därför att förlängningen inte var lönsam.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet har i sitt utlåtande till ekonomiutskottet (AjUU 2/2013 rd) behandlat redogörelsen utifrån sitt eget ansvarsområde och fäst uppmärksamhet vid hur öppettiderna inverkar på företagarnas och personalens arbetshälsa, personalens säkerhet, samordningen av arbete och privatliv samt utvecklingen av sysselsättningen inom handelsbranschen.

De nya öppettidernas verkningar för de anställda. Enligt utredning till utskottet har antalet utförda arbetstimmar inom handeln ökat samtidigt som timmarna fördelar sig på allt fler personer. Antalet heltidsanställda har däremot inte ökat. Det står inte helt klart i vilken grad anställda jobbar korta skift därför att omständigheterna tvingar dem till det och i vilken grad de gör det av egen vilja. Många hittar sitt första jobb i en butik, så handeln har en viktig roll som introduktör till arbetslivet. För många kan ett deltidsjobb vara det enda sättet att överhuvudtaget delta i arbetslivet.

Enligt inkommen utredning anser de anställda att de förlängda öppettiderna har försvårat samordningen av arbetet och familjelivet samt arrangemangen kring arbetsresorna. Man har försökt mildra dessa effekter genom att i handelskollektivavtal införa bestämmelser om att oändamålsenligt korta arbetsskift ska undvikas och att den anställda i samband med att arbets-schemat görs upp måste ges tillfälle att framföra sin åsikt om schemat. Detta har dock inte förbättrat situationen på önskat sätt. Det är ett problem framför allt för de handelsanställda och småföretagare inom branschen. Det är viktigt att

följa med situationen och vid behov vidta ytterligare åtgärder.

Säkerheten. En stor del av de anställda anser att de förlängda öppettiderna har haft negativa verkningar på arbetssäkerheten. Dock verkar det som om butikens läge, t.ex. om den ligger i ett lugnt eller oroligt område, inverkar mer på säkerheten än öppettiderna gör. Enligt redogörelsen finns det i dag finns inga egentliga forskningsrön om hur lagen inverkat på personalens trygghet. Ekonomiutskottet håller med arbetslivs- och jämställdhetsutskottet om att redogörelsen är bristfällig i detta avseende.

Det är dock svårt att förbättra säkerheten genom bestämmelser om handelns öppettider. Utskottet konstaterar att säkerheten effektivare kan förbättras genom annan lagstiftning, däribland bestämmelserna om påföljderna för ringa brott. Det är viktigt att statsrådet inhämtar forskningsrön om säkerhetsfrågorna som underlag för lagberedningen.

Ekonomiutskottet förutsätter att regeringen inhämtar forskningsrön om öppettidernas inverkan på butikspersonalens säkerhet.

Barnomsorg. Enligt de sakkunniga som har hörts är det tämligen svårt att utreda behovet av växelvård inom barnomsorgen. En del föräldrar väljer att ordna barnpassningen under kvällstid på något annat sätt än genom den kommunala dagvården, vilket leder till svag efterfrågan. Liten efterfrågan kan i sin tur leda till minskat utbud; om endast få daghem erbjuder växelvård kan resorna till daghemmet bli långa eller besvärliga, vilket ytterligare sänker efterfrågan.

Konsumentperspektivet. Majoriteten av konsumenterna är positivt inställda till liberaliseringen av öppettiderna. Det har dock visat sig att den stora spridningen av varierande öppettider skapar viss förvirring. Butikerna utnyttjar inte den maximala öppettiden fullt ut. I stället håller de, inom de gränser lagen tillåter, öppet utifrån vad som är företagsekonomiskt lönsamt för dem. Det har lett till en diversifiering av öppettiderna. Det

är dock inte ändamålsenligt att man med detta som motivering reglerar öppettiderna ännu hårdare. Utskottet menar tvärtom att det med tanke på en fungerande marknad och i sista hand konsumentens fördel är bättre att handelsmannen själv kan bestämma om butikens öppettider, så som det är i dag.

Småföretagarnas ställning i ett köpcentrum eller en motsvarande koncentration av affärer. I lagen bestäms om rätten till en ledig dag i veckan för en företagare i ett köpcentrum eller en motsvarande koncentration av affärer. Enligt utredning till utskottet har denna avtalsenliga ledighet och parternas ojämlika förhandlingsposition lett till att rätten till en ledig dag inte utnyttjas fullt ut på det sätt som lagen avser. Det har lett till en olöslig konflikt mellan olika mål. Bristen på lediga dagar försvagar enligt redogörelsen orken hos småföretagarna. Redogörelsen säger vidare att öppethållningen på söndagar huvudsakligen varit olönsam för småföretagarna. Det är en utveckling som gynnar varken småföretagarna eller konsumenterna. Det är beklagligt att lagstiftarens vilja i praktiken inte uppfyllts, och utskottet påminner om att lagstiftningen vid behov ska begränsa avtalsfriheten för att skydda den svagare parten. Det är skäl att följa med hur tillämpningspraxisen utvecklas. Likaså måste det genom kommunernas beslut om markanvändning och byggande säkerställas att företagarna hittar andra platser än köpcenter där de kan bedriva en företagsekonomiskt lönsam verksamhet.

Ekonomiutskottet förutsätter att regeringen vidtar åtgärder för att förbättra småföretagarnas ställning i köpcentren.

Centralisering av tillståndshandläggningen. Vid utfrågningen av de sakkunniga aktualiserades frågan om huruvida det nuvarande förfarandet för beviljande av dispens är ändamålsenligt. Problematiskt är att ansökningsprocessen är administrativt orimligt tung och att lagstiftningen tolkas på varierande sätt i olika delar av landet. Sakkunniga har framfört kritik mot att kriterierna för beviljande av dispens inte är tillräckligt

detaljerade; detta anses ha lett till att praxisen varierar runtom i landet. Bestämmelserna är dock redan i dag tämligen detaljerade. Att centralisera tillståndshandläggningen skulle sannolikt ge ett bättre resultat än en mer detaljerad reglering. De lokala och regionala behoven måste också i fortsättningen beaktas i tillståndshandläggningen.

En centralisering innebär samtidigt en effektivisering, i och med att ansökningarna då handläggs av tjänstemän som specialiserat sig på respektive område. För att minska den administrativa bördan och säkra att tillståndsprövningen i samband med ansökan om dispens är genomsynlig bör handläggningen i största möjliga utsträckning stödja sig på offentligt tillgängliga uppgifter (t.ex. gränsintervjuundersökningar). Om myndigheternas arbetsuppgifter justeras måste ändringarnas effekter på resursbehovet beaktas.

Ekonomiutskottet förutsätter att regeringen vidtar åtgärder för att centralisera handläggningen av dispensansökningar till en enda myndighet.

Ansökan om dispens för någon annans räkning. Riksdagens biträdande justitieombudsman har konstaterat att handelskamrarnas och föreningarnas rättsliga ställning är problematisk med tanke på förvaltningslagens partsbegrepp. Dagens förfarande, där handelskamrarna ansöker om dispens för privata aktörers räkning, behövs för att tillståndsmyndigheterna överhuvudtaget ska hinna behandla ansökningarna med de resurser de nu har tillgång till. Utskottet ser det som viktigt att statsrådet utreder om bestämmelserna kan ändras så att man kan ansöka om dispens för någon annans räkning inom ett visst geografiskt område. För att garantera en jämlik konkurrens och minska den administrativa bördan kunde det vidare vara ändamålsenligt att dispensen skulle gälla alla företag i det aktuella området.

Sammanfattning. Utskottet menar att regleringen i huvudsak har visat sig fungera som önskat. När redogörelsen gjordes upp hade lagstiftningen dock varit i kraft endast en kortare tid, varför

tillgången till oberoende forskningsrön varit liten eller obefintlig. Redogörelsen bygger i hög grad på statistik som tagits fram av olika intressentgrupper. Det ger ett besvärligt utgångsläge för en analys av nuläget. Även arbetslivs- och jämställdhetsutskottet har fäst sig vid bristen på forskningsrön. I ljuset av de omständigheter som tagits upp ovan (verkningarna för de anställda, säkerhetsfrågorna, småföretagarnas ställning i köpcentrum) ser ekonomiutskottet det som viktigt att regeringen fortsätter följa med vilka effekter regleringen ger och att den vidtar åtgärder för att inhämta oberoende forskningsrön och vid behov genomdriva ändringar i lagstiftningen. Utskottet förutsätter att regeringen vidtar åtgärder för att åtminstone justera regleringen så att dispensansökningar i fortsättningen handläggs centralt av en enda myndighet.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

har inte något att anmärka med anledning av redogörelsen men förutsätter

1. att regeringen vidtar åtgärder för att koncentrera handläggningen av dispensansökningar till en enda myndighet,

2. att regeringen vidtar åtgärder för att förbättra småföretagarnas ställning i köpcentren, och

3. att regeringen inhämtar forskningsrön om öppettidernas inverkan på butikspersonalens säkerhet.

Helsingfors den 17 april 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Mauri Pekkarinen /cent
vordf. Marjo Matikainen-Kallström /saml
medl. Lars Erik Gästgivers /sv (delvis)
Teuvo Hakkarainen /saf (delvis)
Harri Jaskari /saml (delvis)
Johanna Karimäki /gröna
Pia Kauma /saml
Miapetra Kumpula-Natri /sd (delvis)

Jukka Kärnä /sd (delvis)
Eero Lehti /saml (delvis)
Päivi Lipponen /sd (delvis)
Jari Myllykoski /vänst
Martti Mölsä /saf
Sirpa Paatero /sd (delvis)
Arto Pirttilahti /cent
Kaj Turunen /saf (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Teija Miller.