

Ekonomiutskottet

Övrigt ärende: Statsrådets förordning om temporär begränsning av förplägnadsrörelers öppethållning i syfte att förhindra spridning av en smittsam sjukdom

Till grundlagsutskottet

INLEDNING

Remiss

Övrigt ärende: Statsrådets förordning om temporär begränsning av förplägnadsrörelers öppethållning i syfte att förhindra spridning av en smittsam sjukdom (Ö 5/2021 rd): Ärendet har remitterats till ekonomiutskottet för utlåtande till grundlagsutskottet. Tidsfrist: 6.4.2021.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Liisa Huhtala, arbets- och näringsministeriet
- professor Olli Vapalahti, Helsingfors universitet
- ekonomisk expert Miika Heinonen, Konkurrens- och konsumentverket
- överläkare Otto Helve, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- regionförvaltningsöverläkare Sari Kemppainen, Regionförvaltningsverket i Lapland
- överläkare Markku Broas, Lapplands sjukvårdsdistrikt
- infektionsöverläkare Irma Koivula, Norra Savolax sjukvårdsdistrikt
- verkställande direktör Timo Lappi, Turism- och Restaurangförbundet rf
- ordförande Annika Rönni-Sällinen, Servicefacket PAM rf
- expert Karoliina Katila, Företagarna i Finland rf
- professor Petri Kuoppamäki.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Regionförvaltningsverket i Södra Finland
- Regionförvaltningsverket i Östra Finland
- forskardoktor, docent Tuomas Aivelo, Helsingfors universitet
- överläkare Matti Rekiaro, Syd-Österbottens sjukvårdsdistrikt
- direktör Ilkka Luoma, Norra Österbottens sjukvårdsdistrikt
- Ålands landskapsregering
- Compass Group Finland Ab
- Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- Keski-Pohjanmaan Yrittäjät
- Pohjois-Pohjanmaan Yrittäjät.

Utlåtande EkuU 10/2021 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Syftet med statsrådets förordning. Statsrådets förordning om temporär begränsning av förplägnadsrörelsernas öppethållning innehåller bestämmelser om de områden i vilka förplägnadsrörelserna ska hållas stängda för kunder samt om de förplägnadsrörelser med tillhörande utrymmen i vilka begränsningarna ska iakttas. Enligt förordningen ska förplägnadsrörelserna vara stängda till och med den 18 april. Stängningen omfattar inte Åland, Södra Österbotten, Mellersta Österbotten och Kajanaland och inte heller landskapet Lappland, med undantag av Kittilä kommun.

Vid behandlingen av den tidigare lagstiftningen om stängning av förplägnadsrörelser (RP 22/2021 rd—RSv 13/2021 rd 8.3.2021) har riksdagen på förslag av ekonomiutskottet godkänt ett uttalande enligt vilket statsrådet uppmanas att i den kommande lagstiftningen efter nedstängningsperioden på tre veckor överväga möjligheten att avgränsa det regionala tillämpningsområdet på en mer detaljerad nivå än på landskapsnivå. Bakgrunden till uttalandet var tanken att en total stängning av förplägnadsrörelserna är en åtgärd som på ett så kraftigt sätt begränsar näringsfriheten och egendomsskyddet att det ska finnas synnerligen vägande skäl för att den ska vara godtagbar och att dessa begränsningar ska hållas i kraft endast under en nödvändig tid och endast inom de geografiska områden där nödvändighetskravet uppfylls.

Ekonomiutskottet granskar i detta utlåtande hur de anmärkningar utskottet gjorde i sitt betänkande om lagförslaget om stängning av förplägnadsrörelser (EkUB 7/2021 rd – RP 38/2021 rd) har beaktats i statsrådets förordning.

Ekonomiutskottet ansåg i betänkandet att det är nödvändigt att i fråga om de landskap där landskapets särdrag (t.ex. långa avstånd eller låg befolkningstäthet) gör det uppenbart att ett smittkluster som förekommer i landskapet inte lätt eller oundgängligt sprider sig till hela landskapet, fastställs det med stöd av epidemilaget mer detaljerat än på landskapsnivå i den statsrådsförordning som utfärdas med stöd av den lagen på vilka områden förplägnadsrörelserna ska hållas stängda på det sätt som avses i den lagen.

Ekonomiutskottet har dessutom krävt att bestämmelser om begränsningsåtgärder för olika typer av förplägnadsrörelser differentieras så att begränsningarna är nödvändiga just i fråga om dem. Ekonomiutskottet hänvisar i sitt betänkande till den gällande lagen om smittsamma sjukdomar (165/2021) och säger att i bestämmelsen i den lagen (58 a §) indelas förplägnadsrörelserna enligt verksamhetens art, beroende på om de i regel serverar alkoholdrycker för förtäring i förplägnadsrörelsens lokaler eller om förplägnadsrörelsen huvudsakligen är en restaurang eller ett café. Av dessa har den förstnämnda typen av förplägnadsrörelse ansetts utgöra en större risk för spridning av virusmitta än den sistnämnda, varför begränsningarna enligt den paragrafen har differentierats på motsvarande sätt enligt förplägnadsrörelsernas olika riskprofiler.

Utgångspunkter för regleringen. Med tanke på konkurrensen och marknadens funktion är det viktigt att företagen har jämlika konkurrensvillkor och att de restriktioner som införs för att förhindra spridningen av en smittsam sjukdom snedvrider denna konstellation så lite som möjligt. Av restaurangverksamhetens natur följer att konkurrensen mellan rörelserna typiskt är lokal. Det kommer trots det oundvikligen att skapas geografiska gränser som leder till en snedvridning av

Utlåtande EkuU 10/2021 rd

konkurrensen. Ekonomiutskottet konstaterar att det är svårt att förhindra lokala marknadsstörningar av den här typen.

I denna situation är det dock också objektivt motiverat att konkurrensförhållandena skiljer sig åt: epidemiläget utgör en grund för särbehandling. Det skulle däremot vara problematiskt om restauranger i regioner med totalt olika smittläge behandlades på samma sätt. Ojämligheten i det lokala konkurrensläget lindras dock av att bestämmelserna bara ska gälla en kort tid.

Geografisk exakthet och områdenas särdrag. Ordalydelsen i utskottets betänkande "i fråga om de landskap där landskapets särdrag (t.ex. långa avstånd eller låg befolkningstäthet)" begränsar inte granskningsskyldigheten enbart till landskapet Lappland. Enligt den utredning som fått var epidemisituationen i vissa landskap som omfattas av stängningen vid granskningstidpunkten (dvs. när förordningen utfärdades) delvis likadan som i landskapet Lappland, som inte omfattas av restriktionerna. Restriktionerna motiveras med hälsovårdsmyndigheternas bedömningar av epidemin, i vilka också bland annat avstånd och befolkningstäthet har beaktats.

Ekonomiutskottet betonar att när utskottet i sitt betänkande krävde en mer detaljerad granskning, begränsades inte denna skyldighet till endast ett landskap. Samtidigt bör det beaktas att när människor rör sig kan infektionerna spridas över landskaps- och kommungränserna. Till exempel turistmålen samlar människor, men en smitta registreras dock i regel på personens hemort, vilket innebär att den verkliga källan till smittan inte är känd. Därför är det delvis svårt att göra en noggrant avgränsad bedömning.

Enligt regeringens proposition (RP 38/2021 rd) stöder man sig på Institutet för hälsa och välfärd och sjukvårdsdistriktens bedömning av sjukvårdens kapacitet och smittspridningen. Den sakkunnigutredning som utskottet fått har lyft fram skillnader i sjukvårdsdistriktens och Institutet för hälsa och välfärdens uppfattning om restriktionernas nödvändighet. Enligt utredningen har det till exempel i vissa yttranden från sjukvårdsdistriktet inte ansetts vara nödvändigt att stänga restauranger med matservice i regioner som befinner sig i epidemins accelerationsfas. Däremot är en nedstängning enligt förordningen motiverad i de landskap som befinner sig i samhällsspridningsfasen. Enligt andra sakkunniga har stängningen av förplägnadsrörelser varit förnuftigt avgränsad.

Differentiering enligt typ av restaurang. Ekonomiutskottet har med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 11/2021 rd — RP 38/2021 rd) konstaterat att det med tanke på kravet på nödvändighet är motiverat att genom förordning som utfärdas med stöd av 3 a § föreskriva om begränsningar enligt typen av förplägnadsrörelse. Formellt föreskrivs det i förordningen i separata moment om förplägnadsrörelser vars huvudsakliga förplägnadsverksamhet är att erbjuda allmänheten alkoholdrycker (2 § 1 mom.) och andra än i 1 mom. avsedda förplägnadsrörelser (2 § 2 mom.). Bestämmelserna är dock nu innehållsmässigt likadana.

Ekonomiutskottet betonar behovet av att granska en differentiering av bestämmelserna, särskilt i de områden där de numeriska värden som anger om en stängning är nödvändig eller inte (spårbarhet, sjukvårdens kapacitet, antalet nya infektioner) ligger nära de avgörande gränsvärdena i regleringen. Det kan vara motiverat luckra upp den skarpa gränsdragningen mellan stängning och att tillåta verksamheten när smittsituationen möjliggör det, så att förplägnadsrörelser som medför en mindre smittrisk kan hållas öppna också när rörelser med hög smittrisk måste hållas stängda.

Utlåtande EkUU 10/2021 rd

En uppluckring av gränserna i regleringen kan bedömas minska incitamenten att röra sig mellan områdena.

Sammanfattande kommentarer. Ekonomiutskottet anser det vara utrett att restriktioner som införs för att förhindra att en smittsam sjukdom sprids även bör kunna verkställas snabbt om epidemiläget kräver det. Det hann dock bara gå några timmar från det att förordningen utfärdades tills den trädde i kraft. Ekonomiutskottet anser att detta är oskäligt ur näringsidkarnas synvinkel.

Ekonomiutskottet betonar att det allra skadligaste för ekonomin är om viruset sprider sig i stor skala. Utskottet anser det vara viktigt att regleringen möjliggör tillräckligt effektiva och effektivt riktade åtgärder för att begränsa smittriskerna. Det är motiverat att rikta restriktionerna särskilt till restaurangbranschen eftersom restaurangerna är en samlingspunkt för många av riskfaktorerna för spridning av coronaviruset, i synnerhet att människor vistas tillsammans inomhus under en längre tid utan att bära mask.

Ekonomiutskottet upprepar sin uppfattning i sitt tidigare utlåtande (EkUU 9/2021 rd – RP 39/2021 rd) att metodurvalet för att förhindra spridning av smittsamma sjukdomar bör vara öppet för insyn redan vid beredningen och med tillhörande argument bli offentligt i ett så tidigt skede som möjligt. Detsamma gäller nyckeltalen för smittspridningen och hälso- och sjukvårdskapaciteten eftersom införandet av varje åtgärd är kopplat till hur nyckeltalen utvecklas. Detta skulle ge näringsidkarna bättre möjligheter att förutse framtida reglering.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Ekonomiutskottet föreslår

att grundlagsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande EkUU 10/2021 rd

Helsingfors 6.4.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Juhana Vartiainen saml
vice ordförande Hanna Kosonen cent
medlem Atte Harjanne gröna
medlem Mari Holopainen gröna
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Eeva Kalli cent
medlem Pia Kauma saml
medlem Matias Mäkynen sd
medlem Sakari Puisto saf
medlem Minna Reijonen saf
medlem Janne Sankelo saml
medlem Joakim Strand sv
medlem Hussein al-Taee sd
medlem Veikko Vallin saf
medlem Tuula Väätäinen sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Teija Miller.

Utlåtande EkUU 10/2021 rd Avvikande mening 1

Avvikande mening

Motivering

Epidemiläget i Finland är fortfarande allvarligt våren 2021. Nya restriktioner har behövts för att förhindra att coronaviruset sprids och för att trygga den specialiserade sjukvårdens bärkraft. Således kan man med fog instämma i propositionens mål i fråga om stängningen av restauranger. Det måste dock göras en mycket noggrann bedömning av vilka de bästa och minst skadliga metoderna är för att förhindra spridningen av coronavirussmitta och hur nödvändighetsprövningen har genomförts. Det bör också noteras att regeringen fortfarande inte på ett tillräckligt sätt har utrett i vilken utsträckning smittan har spridits i olika typer av restauranger, trots att det redan har gått drygt ett år sedan coronapandemin började hos oss.

Särskild nödvändighetsprövning bör iaktas vid bedömningen av de olika typerna av restauranger och deras riskprofiler och av hur noggrant restriktionerna följs inom olika landskap.

Vid efterhandsutvärderingen av statsrådets förordning kan det konstateras att regeringen när restaurangstängningen fortsätter har iakttagit en regional prövning på en mer detaljerad nivå än landskapsnivån endast i fråga om landskapet Lappland. Av någon anledning har någon motsvarande prövning inte iakttagits till exempel i fråga om Norra Österbotten, Norra Savolax eller Norra Karelen, trots att man av sakkunnigutlåtandena har kunnat dra den slutsatsen att det också i fråga om dessa skulle ha funnits grundad anledning att granska restriktionerna på en mer detaljerad nivå än på landskapsnivå.

Restaurangerna befinner sig i en exceptionellt svår ekonomisk situation eftersom coronapandemin nu har pågått i över ett år och restaurangernas verksamhet har begränsats redan under en längre tid. Allt fler restauranger som tidigare varit lönsamma har hamnat i ekonomiska svårigheter, och de ekonomiska ersättningar som fås i form av kostnadsstöd eller ersättning för stängning räcker inte för att kompensera förlusterna under de gångna månaderna. Det ekonomiska handlingsutrymmet är ytterst begränsat, och därför är det särskilt motiverat att stänga endast de restauranger och restaurangerna i de områden där risken för coronavirussmitta är verklig. Både lagstiftningen och tillämpningen av den måste därför vara noggrant avgränsad och exakt.

Statsrådets förordning om temporär begränsning av förplägnadsrörelsernas öppethållning innehåller bestämmelser om de områden i vilka förplägnadsrörelserna ska hållas stängda för kunder samt om de förplägnadsrörelser med tillhörande utrymmen i vilka begränsningarna ska iaktas. Enligt förordningen ska förplägnadsrörelserna vara stängda till och med den 18 april. Stängningen omfattar inte Åland, Södra Österbotten, Mellersta Österbotten och Kajanaland och inte heller landskapet Lappland, med undantag av Kittilä kommun.

Vid behandlingen av den tidigare lagstiftningen om stängning av förplägnadsrörelser (RP 22/2021 rd—RSv 13/2021 rd 8.3.2021) har riksdagen på förslag av ekonomiutskottet godkänt ett uttalande enligt vilket statsrådet uppmanas att i den kommande lagstiftningen efter nedstängningsperioden på tre veckor överväga möjligheten att avgränsa det regionala tillämpningsområdet på en mer detaljerad nivå än på landskapsnivå. Bakgrunden till uttalandet var tanken att en total

Utlåtande EkUU 10/2021 rd Avvikande mening 1

stängning av förplägnadsrörelserna är en åtgärd som på ett så kraftigt sätt begränsar näringsfriheten och egendomsskyddet att det ska finnas synnerligen vägande skäl för att den ska vara godtagbar och att dessa begränsningar ska hållas i kraft endast under en nödvändig tid och endast inom de geografiska områden där nödvändighetskravet uppfylls.

Ekonomiutskottet granskar i detta utlåtande hur de anmärkningar utskottet gjorde i sitt betänkande om lagförslaget om stängning av förplägnadsrörelser (EkUB 7/2021 rd—RP 38/2021 rd) har beaktats i statsrådets förordning.

Ekonomiutskottet ansåg i betänkandet att det är nödvändigt att i fråga om de landskap där landskapets särdrag (t.ex. långa avstånd eller låg befolkningstäthet) gör det uppenbart att ett smittkluster som förekommer i landskapet inte lätt eller oundgängligt sprider sig till hela landskapet, fastställs det med stöd av epidemilaget mer detaljerat än på landskapsnivå i den statsrådsförordning som utfärdas med stöd av den lagen på vilka områden förplägnadsrörelserna ska hållas stängda på det sätt som avses i den lagen.

Ekonomiutskottet har dessutom krävt att bestämmelser om begränsningsåtgärder för olika typer av förplägnadsrörelser differentieras så att begränsningarna är nödvändiga just i fråga om dem. Ekonomiutskottet hänvisar i sitt betänkande till den gällande lagen om smittsamma sjukdomar (165/2021) och säger att det i en bestämmelse i den lagen (58 a §) indelas förplägnadsrörelserna enligt verksamhetens art, beroende på om de i regel serverar alkoholdrycker för förtäring i förplägnadsrörelsens lokaler eller om förplägnadsrörelsen huvudsakligen är en restaurang eller ett café. Av dessa har den förstnämnda typen av förplägnadsrörelse ansetts utgöra en större risk för spridning av virusmitta än den sistnämnda, varför begränsningarna enligt den paragrafen har differentierats på motsvarande sätt enligt förplägnadsrörelsernas olika riskprofiler.

Utgångspunkter för regleringen. Med tanke på konkurrensen och marknadens funktion är det viktigt att företagen har jämlika konkurrensvillkor och att restriktioner som införs för att förhindra spridningen av en smittsam sjukdom snedvrider denna konstellation så lite som möjligt. Av restaurangverksamhetens natur följer att konkurrensen mellan rörelserna typiskt är lokal. Det kommer trots det oundvikligen att skapas geografiska gränser som leder till en snedvridding av konkurrensen. Ekonomiutskottet konstaterar att det är svårt att förhindra lokala marknadsstörningar av den här typen.

I denna situation är det dock också objektivt motiverat att konkurrensförhållandena skiljer sig åt: epidemilaget utgör en grund för särbehandling. Det skulle däremot vara problematiskt om restauranger i regioner med totalt olika smittläge behandlades på samma sätt. Ojämligheten i det lokala konkurrensläget lindras dock av att bestämmelserna bara ska gälla en kort tid.

Geografisk exakthet och områdenas särdrag. Enligt den utredning som ekonomiutskottet fått har begränsningarna endast delvis differentierats på det sätt som riksdagen har krävt. Ordalydelsen i utskottets betänkande "i fråga om de landskap där landskapets särdrag (t.ex. långa avstånd eller låg befolkningstäthet)" begränsar inte granskningsskyldigheten enbart till landskapet Lappland. Enligt den utredning som fåtts har epidemisituationen i vissa landskap som omfattas av stängningen vid granskningstidpunkten (dvs. när förordningen utfärdades) varit likadan som i landskapet Lappland, som inte omfattas av restriktionerna.

Utlåtande EkUU 10/2021 rd Avvikande mening 1

Ekonomiutskottet betonar att när utskottet i sitt betänkande krävde en mer detaljerad granskning, begränsades inte denna skyldighet till endast ett landskap.

Enligt regeringens proposition (RP 38/2021 rd) stöder man sig i bedömningen på Institutet för hälsa och välfärds och sjukvårdsdistriktens bedömning av sjukvårdens kapacitet och smittspridningen. Den sakkunnigutredning som utskottet fått har lyft fram skillnader i sjukvårdsdistriktens och Institutet för hälsa och välfärds uppfattning om restriktionernas nödvändighet. I vissa yttranden från sjukvårdsdistriktet har det till exempel inte ansetts vara nödvändigt att stänga restauranger med matservering i regioner som befinner sig i pandemins accelerationsfas. Däremot är en nedstängning enligt förordningen motiverad i de landskap som befinner sig i samhällsspridningsfasen.

Differentiering enligt typ av restaurang. Ekonomiutskottet har med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 11/2021 rd—RP 38/2021 rd) konstaterat att det med tanke på kravet på nödvändighet är motiverat att genom förordning som utfärdas med stöd av 3 a § föreskriva om begränsningar enligt typ av förplägnadsrörelse. Formellt föreskrivs det i förordningen i separata moment om förplägnadsrörelser vars huvudsakliga förplägnadsverksamhet är att erbjuda allmänheten alkoholdrycker (2 § 1 mom.) och andra än i 1 mom. avsedda förplägnadsrörelser (2 § 2 mom.). Bestämmelserna är dock innehållsmässigt likadana.

Ekonomiutskottet betonar behovet av att differentiera bestämmelserna, särskilt i de områden där de numeriska värden som anger om en stängning är nödvändig eller inte (spårbarhet, sjukvårdens kapacitet, antalet nya infektioner) ligger nära de avgörande gränsvärdena i regleringen. Det kan vara motiverat att luckra upp den skarpa gränsdragningen mellan stängning och att tillåta verksamheten, så att förplägnadsrörelser som medför en mindre smittrisk kan hållas öppna också när rörelser med hög smittrisk måste hållas stängda.

Sammanfattande kommentarer. Ekonomiutskottet anser det vara utrett att restriktioner som införs för att förhindra att en smittsam sjukdom sprids även bör kunna verkställas snabbt om epidemiläget kräver det. Det hann dock bara gå några timmar från det att förordningen utfärdades tills den trädde i kraft. Ekonomiutskottet anser att detta är oskäligt ur näringsidkarnas synvinkel.

Ekonomiutskottet upprepar sin uppfattning i sitt tidigare utlåtande (EkUU 9/2021 rd—RP 39/2021 rd) att metodurvalet för att förhindra spridning av smittsamma sjukdomar bör vara öppet för insyn redan vid beredningen och med tillhörande argument bli offentligt i ett så tidigt skede som möjligt. Detsamma gäller nyckeltalen för smittspridning och hälso- och sjukvårdskapacitet, eftersom införandet av varje åtgärd är kopplat till hur de utvecklar sig. Detta skulle ge näringsidkarna bättre möjligheter att förutse framtida reglering.

Avvikande mening

Vi föreslår

att utskottets utlåtande får ovanstående innehåll och

Utlåtande EkUU 10/2021 rd
Avvikande mening 1

att grundlagsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 6.4.2021

Pia Kauma saml
Juhana Vartiainen saml
Janne Sankelo saml
Veikko Vallin saf
Minna Reijonen saf
Sakari Puisto saf