

Nr 52

Regeringens proposition med förslag till lag om tillfällig handel;

beslutad den 27 februari 1975.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga det förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

OLOF PALME

KJELL-OLOF FELDT

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en skärpt reglering av tillfällig handel. Denna handelsform kommer att starkt begränsas. Den nuvarande rätten att inomhus bedriva handel utan tillstånd föreslås upphöra. Det föreslås vidare att tillstånd skall meddelas endast om särskilda skäl föreligger. Vid bedömningen skall främst beaktas om den avsedda handeln har väsentlig betydelse från konsumentsynpunkt. Tillståndsprövningen föreslås bli flyttad från polismyndighet till länsstyrelse.

Förslag till

Lag om tillfällig handel

Härigenom föreskrives följande.

1 § Med tillfällig handel förstås i denna lag att någon yrkesmässigt salubjuder medförda varor på ett av honom tillfälligt begagnat försäljningsställe eller under kringföring.

Som tillfällig handel anses icke

1. försäljning till återförsäljare,
2. torghandel eller handel på marknad, mässa eller utställning,
3. handel anordnad i samband med sådan offentlig tillställning som avses i 9 § allmänna ordningsstadgan (1956: 617),
4. kringförings- eller utomhushandel, vilken utgör ett underordnat led i en eljest på stadigvarande driftställe bedriven rörelse och avser sådana varor som regelmässigt saluföres eller framställles där,
5. sedvanlig auktionsförsäljning av lösöre som tillhör dödsbo eller enskild person.

2 § Vad som i denna lag sägs om svensk medborgare gäller även svensk juridisk person och vad som sägs om utlänning även utländsk juridisk person.

För tillfällig handel gäller utöver bestämmelserna i denna lag de föreskrifter som gäller om drivande av handel i allmänhet eller vissa slag av handel.

3 § Tillfällig handel får drivas endast efter särskilt tillstånd.

Svensk medborgare och utlänning som har bosättningsstillstånd får dock utan tillstånd driva tillfällig handel med livsmedel, blommor och alster av inhemsk hemslöjd. Vidare får, förutom svensk medborgare, utlänning som har bosättningsstillstånd utan tillstånd driva tillfällig handel med tryckt skrift.

4 § Tillstånd enligt 3 § får lämnas i fråga om varor som tillhör konkursbo eller, i fråga om andra varor, om särskilda skäl föreligger. I sistnämnda fall skall främst beaktas om den avsedda handeln är av väsentlig betydelse från konsumentsynpunkt.

5 § Fråga om tillstånd för svensk medborgare och utlänning som har bosättningsstillstånd prövas av länsstyrelsen i det län där försäljningen skall äga rum.

Fråga om tillstånd för annan utlänning prövas av den myndighet som har att pröva fråga om tillstånd för utlänning att här i riket idka näring i allmänhet.

6 § Den som ansöker om tillstånd skall lämna uppgift om

1. de varuslag handeln skall avse samt om tid och ort för handeln,
2. försäljningsstället om handeln är avsedd att helt eller delvis drivas på visst ställe.

Sökanden skall vidare visa, att han ej är obehörig att driva handel i allmänhet.

I fall som avses i 5 § andra stycket inges ansökningshandlingarna till länsstyrelsen i det län där verksamheten är avsedd att huvudsakligen drivas. Länsstyrelsen skall med eget yttrande sända handlingarna till tillståndsmyndigheten.

7 § Om tillstånd till tillfällig handel beviljas juridisk person, skall för verksamheten finnas en föreståndare som tillståndsmyndigheten har godkänt. Vid ansökan om godkännande av föreståndare skall beträffande denne förebibras utredning som avses i 6 § andra stycket.

8 § Tillstånd skall avse ett eller flera varuslag samt gälla för bestämt tillfälle eller under viss tid, ej över tre år. Tillstånd kan förbindas med särskilda villkor och föreskrifter.

Tillstånd kan återkallas, när särskilda skäl till det föreligger.

9 § Den som driver tillfällig handel, för vilken fordras tillstånd enligt denna lag, skall genom anslag i eller vid försäljningsställe samt i reklam och på kvitton och emballage tydligt ange sitt namn samt fast adress och telefonnummer. Tillståndsbeviset skall i huvudskrift eller styrkt avskrift medföras vid handelns utövande och visas upp vid anfordran.

Den som driver tillfällig handel, för vilken ej fordras tillstånd enligt denna lag, skall vara försedd med bevis om sitt namn och hemvist. Beviset skall visas upp vid anfordran.

10 § Den som driver tillfällig handel utan vederbörligt tillstånd eller utan att godkänd föreståndare finns eller i strid mot villkor eller föreskrift som har meddelats med stöd av denna lag dömes till böter. Till samma straff dömes den som för annans räkning driver eller förestår sådan olovlig handel.

Den som bryter mot 9 § dömes till böter, högst femhundra kronor.

11 § Talan mot tillståndsmyndighets beslut enligt denna lag föres hos regeringen genom besvär.

Beslut enligt denna lag länder till efterrättelse utan hinder av anförda besvär, om ej annat förordnas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1976, då förordningen (1968: 564) om tillfällig handel skall upphöra att gälla.

Lagen tillämpas även i fråga om ansökan som göres före ikraftträdandet och avser tillstånd för tid därefter.

Tillstånd som har meddelats enligt äldre bestämmelser gäller även efter lagens ikraftträdande, dock längst till den 1 januari 1977. Fråga om återkallelse av sådant tillstånd prövas av den myndighet som har meddelat tillståndet.

HANDELSDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1975-02-27

Närvarande: statsministern Palme, statsråden Sträng, Johansson, Holmqvist, Aspling, Lundkvist, Geijer, Bengtsson, Norling, Löfberg, Carlsson, Feldt, Sigurdson, Gustafsson, Zachrisson, Leijon.

Föredragande: statsrådet Feldt.

Proposition med förslag till lag om tillfällig handel.

1 Inledning

Den tillfälliga handeln regleras f. n. av 1968 års förordning (1968: 564) om tillfällig handel (ändrad 1971: 670).

Sedan olika krav framställts om ändring av förordningen, gjorde handelsdepartementet under våren 1973 en enkät rörande tillfällighetsförsäljningar. Med ledning av enkätsvaren upprättades därefter en promemoria (Ds H 1973: 3) med förslag att nuvarande rätt att i vissa fall bedriva tillfällig handel utan tillstånd tas bort, att förutsättningarna för sådant tillstånd skärps samt att tillståndsprövningen flyttas från polismyndighet till länsstyrelse.

Efter remiss har yttranden över promemorian avgetts av Svea hovrätt, kammarrätten i Göteborg, rikspolisstyrelsen, statens livsmedelsverk, kommerskollegium, näringsfrihetsombudsmannen (NO), konsumentombudsmannen (KO), statens pris- och kartellnämnd (SPK), konsumentverket, länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON), hemförsäljningskommittén, distributionsutredningen, affärstidsnämnden, Svenska kommunförbundet, Kooperativa förbundet (KF), Sveriges grossistförbund, Sveriges köpmannaförbund, Sveriges industriförbund, Sveriges hantverks- och industriorganisation (SHIO), Svenska företagares riksförbund, Svensk industriförening, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Landsorganisationen i Sverige (LO), Svenska matthandlareföreningen, Sveriges pälshandlares riksförening, Sveriges livsmedelshandlareförbund, Blomsterhandlarnas riksförbund, Sveriges handelsträdgårdsmästareförbund, Handelsanställdas förbund samt Folkets husföreningarnas riksförbund.

Yttranden har dessutom kommit in från Sveriges körsnärsmästareförening, som avgett gemensamt yttrande med Sveriges pälshandlares riksförening, från Sveriges skohandlarförbund och Sveriges textilhandlareförbund, vilka hänvisat till Sveriges köpmannaförbunds yttrande, och från Sveriges auktionsförbund.

Kommerskollegium har bifogat yttranden från nio handelskamrar och LON yttranden från länsstyrelserna i Stockholms, Värmlands och Kopparbergs län.

2 Gällande bestämmelser

Vid utgången av år 1968 upphörde 1864 års näringsfrihetsförordning att gälla. I samband därmed ersattes näringsfrihetsförordningens bestämmelser om gårdfarihandel och realisation av förordningen (1968: 564) om tillfällig handel. Med tillfällig handel förstås enligt 1968 års förordning att någon yrkesmässigt salubjuder medförda varor på ett av honom tillfälligt begagnat försäljningsställe eller under kringföring (1 § första stycket). Som tillfällig handel anses dock inte följande former av näringsidkande, nämligen försäljning till återförsäljare, torghandel, handel på marknad, mässa eller utställning samt handel anordnad i samband med sådana offentliga tillställningar som avses i 9 § allmänna ordningsstadgan (1956: 617) såsom biograf- och teaterföreställningar, idrottstävlingar och tivoli- och marknadsnöjen. Som tillfällig handel anses inte heller kringförings- eller utomhushandel, vilken utgör ett led i en rörelse som annars bedrivs på stadigvarande driftställe och avser sådana varor som regelmässigt saluförs eller framställs där (1 § andra stycket). Utöver bestämmelserna i förordningen gäller de föreskrifter som finns om drivande av handel i allmänhet eller vissa slag av handel (2 §).

I 3 § första stycket föreskrivs att tillfällig handel får drivas endast efter särskilt tillstånd. Enligt 3 § andra stycket får dock svensk medborgare och utlänning som har bosättningsstillstånd utan tillstånd driva tillfällig handel med livsmedel, blommor, alster av inhemsk hemslöjd och tryckt skrift samt med andra varor om handeln drivs i lokal över vilken han förfogar.

Enligt 4 § äger svensk medborgare och utlänning som har bosättningsstillstånd erhålla tillstånd enligt förordningen om det inte föreligger skäl till antagande att sökanden med hänsyn till sina personliga förhållanden inte är lämplig att driva verksamheten eller att denna kan störa allmän ordning. Fråga om tillstånd prövas, om handeln skall drivas på visst försäljningsställe, av polismyndigheten i den ort där försäljningsstället är beläget och i annat fall av polismyndigheten i den ort där sökanden är bosatt.

Enligt 9 § skall den som utövar tillfällig handel medföra bevis om meddelat tillstånd. Den som driver tillfällig handel, för vilken tillstånd

inte behövs, skall vara försedd med bevis om sitt namn och hemvist. Den som driver tillfällig handel i lokal över vilken han förfogar skall genom anslag i eller vid lokalen tydligt ange sitt namn och hemvist.

3 Framställda ändringsförslag

Den gällande ordningen har kritiserats både i motioner i riksdagen och i framställningar till regeringen. Kritiken har företrädesvis riktats mot de fria former under vilka inomhusförsäljningar av tillfällig art kan bedrivas. Man har därvid särskilt pekat på dess verkningar för konsumenterna, den bofasta handeln och de handelsanställda. Kritik har också riktats mot att vissa slag av varor är helt undantagna från tillståndsplikt.

3.1 Motioner

I motion nr 1041 till andra kammaren år 1970 påtalades att tillfällig handel med bl. a. livsmedel och blommor kunde bedrivas utan tillstånd. Motionärerna menade att på dessa områden en i flera avseenden okontrollerad handel börjat florera och hemställde att även tillfällig handel med de nämnda varorna skulle underkastas tillståndsprövning. Det framhölls att det varken för konsumenterna eller det allmänna kunde vara av intresse att undermåliga produkter köptes upp och såldes på ett okontrollerat sätt.

Tredje lagutskottet uttalade med anledning av motionen (3LU 1970: 62) att det enligt utskottets mening inte inträtt ändrade förhållanden av sådan styrka beträffande den tillfälliga handeln med livsmedel och blommor att det var påkallat att införa prövning av polisiär och social art rörande näringsutövarnas personliga lämplighet. Med hänvisning härtill och till att ett genomförande av motionsförslaget skulle kunna medföra risk för att önskemålet om friaste möjliga konkurrensförhållanden mellan olika distributionsformer skulle kunna motverkas hemställde utskottet att motionen inte skulle föranleda någon riksdagens åtgärd.

Riksdagen biföll utskottets hemställan.

I motion 1973: 1492 hemställdes på nytt att riksdagen hos Kungl. Maj:t skulle anhänga om översyn av de bestämmelser som reglerar den tillfälliga och ambulerande handeln med livsmedel och blommor. Motionärerna erinrade om att undantaget för livsmedel och blommor motiverats av gammal hävd. Enligt motionärernas uppfattning hade dock förhållandena på detta område så radikalt förändrats att det var fel att utan urskiljning behålla detta undantag. Ambulerande försäljare besökte nu tillfälligt olika städer eller större tätorter och tillhandahöll ofta underhålliga varor. Även andra avarter förekom i denna handel. Bl. a.

hade utebliven eller mycket bristfällig mervärdeskatteredovisning upp-
dagats. Försäljarna införskaffade ofta sina varor på kredit och infria-
de sedan inte sina skuldförbindelser. För den händelse leverantören
inte avskrev fordringarna gick vederbörande i konkurs och startade i
stället ett nytt företag i annat namn. Denna procedur syntes kunna fort-
sätta gång efter annan med de skadeverkningar detta fick. De anförda
omständigheterna irriterade vanlig handel och vanliga skattebetalare.
Motionärerna ansåg att en bättre kontroll och ordning skulle kunna
skapas om tillstånd krävdes av alla som bedrev försäljning i annan kom-
mun, dvs. bodde utanför den kommun där varorna salufördes.

I motion 1973: 833 anfördes att ambulerande företag i ökande ut-
sträckning organiserade s. k. tillfälliga utförsäljningar. Denna verksam-
het medförde enligt motionärerna problem för konsumenter, för an-
ställda och för den etablerade handeln. De tillfälliga utförsäljningarna
fyllde, framhöll motionärerna, sällan de krav på köptrygghet som kon-
sumenterna hade rätt att ställa. De ambulerande företagen utnyttjade
som regel oorganiserad arbetskraft och betalade inte avtalsenliga löner.
Genom att de kunde undvika fasta kostnader för personal och lokaler
kunde de ofta erbjuda vissa varor till lägre priser än den reguljära han-
deln. Detta medförde ett hot mot denna handel som i vissa fall tvingades
vidta kostnadspressande åtgärder, t. ex. personalinskränkningar och i
vissa fall nedläggningar. De ambulerande företagens verksamhet förör-
sakade enligt motionärerna också svårigheter för den kommunala pla-
neringen av framför allt handelsområden och kunde medföra minskat
skatteunderlag för kommunerna, eftersom dessa företags vinster av för-
säljningarna i de olika kommunerna torde vara svåra att kontrollera.
Motionärerna föreslog därför att distributionsutredningen (H 1970: 14)
skulle få i uppdrag att närmare utreda frågan om vilka problem som
uppstått till följd av de ambulerande företagens s. k. tillfälliga utför-
säljningar.

Näringsutskottet uttalade i sitt betänkande 1973: 33 över de nämnda
motionerna att det delade motionärernas uppfattning att de **försäljnings-**
former som motionerna behandlade kunde medföra betydande problem
i olika avseenden. Utskottet fann det dock inte nödvändigt att riks-
dagen hos Kungl. Maj:t anhöll om utredningar av det slag som motio-
närerna förordat. Utskottet erinrade om att sedan motionerna väcktes,
affärstidsnämnden (H 1971: 03) beslutat göra en undersökning angående
omfattningen av den ambulerande handeln och dess effekter på den
reguljära handeln. En kartläggning av detta slag skulle enligt utskottets
uppfattning komma att utgöra ett värdefullt underlag för bedömningen
av om en lagteknisk översyn var motiverad. Utskottet ansåg därför att
utredningsresultatet borde avvaktas och hemställde om avslag på motio-
nerna.

Riksdagen biföll utskottets hemställan.

3.2 Andra förslag

Vid tillämpningen av marknadsföringslagen (1970: 412) har KO uppmärksammat de speciella problem som kan uppstå vid s. k. tillfällighetsförsäljning. I syfte att få hithörande frågor närmare belysta kallade KO representanter för olika branschföreningar och andra berörda till överläggningar i januari 1973. Vid överläggningarna uttalades att problem med tillfällig handel grundade sig på flera faktorer såsom anonym försäljning, kort säljtid, överdrivna och vilseledande produkt- och prislöften m. m. För att komma till rätta med problemen föreslogs en rad åtgärder. Från köpmannahåll förordades viss reglering av tillfällighetsförsäljningar, t. ex. genom avgiftsbelagd registrering, medan andra menade att den rätta vägen borde vara att få till stånd överenskommelser mellan KO och dem som bedriver tillfällighetsförsäljningar. Från något håll anfördes att man i stället borde i politiska instanser diskutera förbud för sådana tillfällighetsförsäljare som i hög grad vilseleder konsumenten och tillhandahåller klart undermåliga produkter. Representanterna enades om att en utredning av förhållandena vid tillfällig handel borde företas som grund för fortsatt diskussion.

4 Departementspromemorian

4.1 Inledning

Inledningsvis anføres i promemorian att några officiella siffror eller prognoser över den tillfälliga handelns totala omfattning f. n. inte finns att tillgå. De uppgifter som finns avser endast utomhus- och kringföringshandel.

Året före upphävandet av näringsfrihetsförordningen uppgick det årliga antalet tillstånd till kringföringshandel till mellan 100 och 200, medan antalet ärenden om tillstånd till realisation, dvs. tillfälliga försäljningar på ort där säljaren inte hade rörelse, uppgick till ca 600 per år. Under åren 1969—1972 handlades enligt promemorian hos polismyndigheterna i landet årligen omkring hundratalet ärenden om tillstånd till kringförings- och utomhushandel enligt 4 § förordningen om tillfällig handel. För tillfällig handel i förhyrda lokaler saknas statistiska uppgifter.

4.2 Tidigare undersökningar

I departementspromemorian redogörs för två undersökningar beträffande omfattningen och inriktningen av den tillfälliga handeln, som Handelns utredningsinstitut (HUI) verkställt på föranstaltande av affärstidsnämnden under vintern och våren 1973. Den första utgjorde en förundersökning och omfattade ca 400 försäljningar. Därvid studerades

försäljningstider, branscher, leverantörer, företagens namn och adress, försäljningslokaler samt ortstyper där försäljningarna förekommit. Den efterföljande undersökningen avsåg tiden den 19 mars—den 4 maj 1973. Nu undersöktes samtliga tillfälliga försäljningar som pågått högst sju dagar i följd från samma försäljningsställe. Totalt observerades då 417 försäljningar, av vilka 378 var annonserade i pressen. Undersökningen avsåg bl. a. under vilka tider försäljning pågick, vilka varugrupper försäljningen avsåg, vilka typer av försäljningslokaler som användes, om försäljningen bedrevs av företag som också hade försäljning från stationär butik, vilken typ av personal som användes samt frekvensen och omfattningen av tillfällighetsförsäljningar.

Undersökningarna gav vid handen att företagets gatuadress endast fanns angiven i 15 % av annonserna.

Försäljningstiden var i båda undersökningarna sällan längre än 2—3 dagar och i många fall endast en dag. Undantagsvis förekom en försäljningstid på mer än en vecka. Vid den senare undersökningen varade 80 % av försäljningarna endast en eller två dagar. De kortvariga försäljningarna var oftast förlagda till veckosluten och då endast en försäljningsdag förekom var denna i regel på lördag eller söndag. Vad gäller frekvensen återkom minst 40—50 % av företagen en eller flera gånger om året till orten i fråga, vissa företag 15—20 gånger. De 378 annonserade försäljningarna bedrevs av 216 olika företag. Av dessa hade en tredjedel mer än en och i genomsnitt två försäljningar under perioden. Endast två företag hade fler än tio försäljningar.

Det stora flertalet av tillfällighetsförsäljningarna berörde framför allt två branscher, skohandel och textilhandel. Vidare förekom handel med päls, mattor, möbler, grammfonskivor, konst, glas och porslin samt "övrigt" (6 %). I gruppen "övrigt" ingick försäljningar av bl. a. hushållskapitalvaror och blommor. Nära hälften av alla tillfällighetsförsäljningar under perioden hänförde sig till herr- och damkonfektion. Under perioden förekom i genomsnitt inom branschen 31 tillfällighetsförsäljningar per vecka. Av totalantalet tillfällighetsförsäljningar nådde ingen annan bransch 10 %.

Av de företagsskategorier som förekom hade en mycket ringa del stationär butik på försäljningsorten. Undersökningsmaterialet i övrigt gav inte underlag för några slutsatser beträffande andelen företag med fast butik utom försäljningsorten eller utan fast butik.

Leverantörssidan hade vid förundersökningen endast undersökts vad gällde textilhandel. Därvid framkom att flertalet svenska fabrikanter avstod från att sälja till tillfällighetsförsäljare. Emellertid tycktes antalet överskottsvaror öka i de svenska fabriken. Främst sådana varor gick till tillfällighetsförsäljningar. De fabrikanter som levererade överskottsvaror för tillfälliga försäljningar uppgav sig ha problem att avyttra dessa och sade sig gärna sälja dem till den reguljära detalj-

handeln om denna varit intresserad. Vidare uppgavs att tillfällighetsförsäljare införskaffade varupartier genom att från reguljära detaljhandlare med svag likviditet och/eller soliditet kontant och oftast till underpris köpa upp befintliga lager.

Tillfällighetsförsäljningarna förekom inom alla ortstyper. Endast ett fåtal försäljningar ägde rum i Stockholm. Av försäljningarna bedrevs 35 % i mindre orter än städer.

Bland de försäljningslokaler där tillfällighetsförsäljningar förekom dominerade Folkets hus-lokaler med drygt hälften av försäljningarna. Andra försäljningstyper som förekom var försäljning från bil, gatuförsäljning, försäljning från tomma affärslokaler, motell, hotell, bygdegårdar, IOGT- och NTO-lokaler, travbanor och kommunala idrottslokaler.

Beträffande anställd personal gav undersökningen vid handen att närmare hälften av tillfällighetsförsäljningarna bedrevs med fast anställd personal som reste med till försäljningsorten, medan personalförhållandena uppgavs vara okända för 48 %.

Av undersökningsmaterialet kunde företagets omsättning inte utläsas. Av HUI:s uppgifter framgick dock att omsättningen varierade väsentligt. Exempelvis förekom företag med en beräknad daglig omsättning på 500 kr. medan ett annat företag kunde omsätta en halv miljon kr. per dag genom tillfällig handel.

4.3 Enkäten

I departementspromemorian redovisas vidare den inledningsvis nämnda enkäten. Denna hade riktats till organisationer av de branscher inom vilka — enligt HUI:s förundersökning — tillfällighetsförsäljningar förekom samt till konsumentverket, representanter för de handelsanställda m. fl. Med tillfällighetsförsäljningar avsågs därvid även sådana försäljningar i tillfällig form som f. n. faller utanför förordningen om tillfällig handel, t. ex. handel med livsmedel och blommor.

Enkät svar inkom från konsumentverket, Sveriges grossistförbund, Sveriges industriförbund, Sveriges köpmannaförbund, Handelsanställdas förbund, Folkets husföreningarnas riksorganisation, KF, Sveriges skohandlarförbund, Sveriges textilhandlareförbund, Svenska matthandlareföreningen, Sveriges orientmatthandlares förening, Sveriges pälshandlars riksförening, Sveriges livsmedelshandlareförbund, Sveriges konst- och antikhandlareförening, Blomsterhandlarnas riksförbund och Sveriges handelsträdgårdsmästareförbund.

Så gott som samtliga instanser som yttrade sig angående omfattningen av tillfällig handel uppgav att denna ökat under senare år och att utvecklingen väntades fortsätta. Anledningarna angavs vara flera och i allmänhet svåra att skilja ut var för sig. Folkets hus-

föreningarna, Sveriges textilhandlareförbund och Sveriges skohandlarförbund pekade på det ökade utbudet av lediga och disponibla lokaler. Försäljningsmetodens goda lönsamhet framhölls av Sveriges köpmannaförbund. Förbundet angav att denna bl. a. berodde på myndigheternas begränsade kontrollmöjligheter. Pålshandlarnas riksförening angav att det fanns ett större utbud av varor i fabrikant- och grossistledet än fast etablerade försäljningskanaler kunde ta hand om. Likaså hade antalet konkurslager ökat på grund av de senaste årens konjunkturunedgång. Liknande synpunkter anfördes av konsumentverket, KF, Sveriges köpmannaförbund och Sveriges grossistförbund. Industriförbundet, textil- och skohandlarförbunden samt KF ansåg att en anledning till expansionen var ett ökat utbud av felaktiga eller genom det snabbare tempot i modeväxlingarna inaktuella varor. Enligt textil- och skohandelns företrädare var detta en internationell företeelse som den svenska industrin inte hade möjlighet att påverka. KF betonade, att detta bl. a. skulle sättas i förening med ökad priskänslighet och minskade kvalitetskrav hos allmänheten.

De praktiska erfarenheterna av tillfällig handel var enligt Folkets husföreningarna blandade. Kundreaktionerna var dock övervägande positiva. Man påpekade att den tillfälliga handeln, som uppskattningsvis till mellan 10 och 15 % av tillfällighetsförsäljningarnas totala volym bedrevs i Folkets huslokaler, på vissa håll tillförde Folkets husen inte oväsentliga hyresintäkter. Sveriges köpmannaförbund upplyste att det på grund av svårigheterna att renodla försäljningssituationen från andra påverkansfaktorer visat sig mycket svårt att direkt finna ett samband mellan dålig försäljningsutveckling och förekomsten av tillfällig handel. Många uppgifter om påverkan hade dock inkommit och som exempel nämndes att en butik i Mellansverige inte funnit det lönsamt att längre saluföra skinnjackor därför att en tillfällig försäljare av skinnjackor uppträdde inom butikens försäljningsområde två gånger per år. Konsumentverket uppgav att undersökningarna angående efterlevnaden av allmänna reklamationsnämndens utslag belyste svårigheterna för konsumenterna att få rättelse av företag som bedrev tillfällig handel. Skälet härtill var ofta att företagen bytt firmanamn, gått i konkurs eller på annat sätt upphört med verksamheten.

Flertalet instanser framhöll att den tillfälliga handeln hade negativa konsekvenser från konsument synpunkt. Särskilt betonades varornas ofta bristfälliga kvalitet. Konsumentverket påpekade sålunda att en del undermåliga produkter såsom tvättkolor kunde finna avsättning genom försäljningsformen, och Sveriges handelsträdgårdsmästareförbund anförde att konsumenten kunde vilseledas om en krukväxts egenskaper, speciellt blomnings- och hållbarhetstid, om t. ex. utblommade krukväxter försåldes genom tillfällig handel. Vidare betonade bl. a. konsumentverket att marknadsföringen vid tillfällig handel ofta försvårade för kon-

sumenterna att göra pris-, kvalitets- och servicejämförelser med andra produkter och att fatta väl avvägda köpbeslut. Liknande synpunkter anförde också Sveriges industriförbund. Från flera håll framhölls vidare att det var svårt för konsumenterna att reklamera, då säljaren vanligen var anonym och ständigt flyttade till nya platser. Enligt konsumentverket gällde problemet framför allt företag som helt saknade fast försäljningsställe. Dessa företag var ofta inte registrerade i handelsregistret, i register för mervärdesskatt eller på annat sätt. Konsumenterna saknade möjlighet att identifiera företagen, som underlät att på kvitton, fakturor, ordersedlar o. d. uppge namn och adress, dit konsumenten kunde vända sig för reklamation, garantianspråk och andra anmärkningar mot varan.

Vad gäller den tillfälliga handelns betydelse som distributionskanal för industrin framhöll Sveriges industriförbund att handelsformen bidragit till den försiktiga inköpspolitik hos detaljhandeln, som i sin tur lett till en nedgång av industrins fasta orderstock och därmed till en accentuering av de s. k. säsongskarvproblemen. Dessa problem måste inte sällan lösas med lagertillverkning av relativt spekulativ art, som kunde leda till att varorna måste säljas till priser som inte täckte tillverkningskostnaderna. Ofta hamnade dessa partier just hos den tillfälliga handeln. Konsumentverket anförde att tillfällighetsförsäljningarna torde ge industrin möjligheter att bli av med felvaror, returpartier och produkter som på grund av felspekulation inte kunnat lanseras via den reguljära handeln. Pålshandlarnas riksförening lämnade liknande synpunkter men framhöll att det vid föreningens diskussioner med fabrikantledet framkommit att man gärna skulle avstå från den typen av försäljningar som uppenbarligen var negativa för fabrikernas normala kundkrets. Enligt Blomsterhandlarnas riksförbund och Sveriges handelsträdgårdsmästareförbund hade tillfällig handel svåra konsekvenser för den lokala odlingen. Detta berodde på att handeln med blommor var säsongartad och knuten till vissa helger samt att de på orten boende odlarna var mycket känsliga för tillfällighetshandel, eftersom det inte i någon större utsträckning gick att lagra trädgårdsprodukter eller omdisponera varorna till andra orter. Tillfälliga överutbud på den lokala marknaden kunde alltså medföra allvarliga konsekvenser. Handelsanställdas förbund anförde att den tillfälliga handeln inte torde ha någon större betydelse som distributionskanal för den inhemska industrin då bl. a. varusortimentet ofta var av utländskt ursprung.

Många instanser yttrade sig kritiskt beträffande den påverkan på b o f a s t h a n d e l och därigenom indirekt för konsumenterna som tillfällig handel ansågs ha. Sveriges industriförbund och Blomsterhandlarnas riksförbund uttalade till en början, att alla affärsformer borde få fritt konkurrera med varandra. Blomsterhandlarnas riksförbund framhöll dock att prognoserna för den lokala handeln, som ofta etablerats i intim kontakt med de lokala myndigheterna för att tillgodose berättigade

konsumentskrav på sortiment, service, gångavstånd etc., kunde kullkastas av tillfällighetsförsäljningar av omfattande karaktär. Enligt Pålshandlarnas riksförening var tillfällighetsförsäljningarna självklart negativa för den etablerade handeln. Sveriges köpmannaförbund anförde att detaljhandeln hade mycket svårt att lägga upp budget och långtidsplaner eftersom den tillfälliga handeln orsakade kraftiga ekonomiska avbräck under kortare perioder.

Hänsynen till de handelsanställda framhölls av bl. a. Handelsanställdas förbund, som anförde att personalen vid tillfällighetsförsäljningar i stor utsträckning erhöll löner som låg under avtalad nivå och att brister förelåg beträffande allmänna anställningsförhållanden och sociala förmåner. Tillfällig handel utgjorde enligt de handelsanställda ett visst hot mot den etablerade handeln och kunde för denna medföra lägre lönsamhet och därigenom ökad arbetslöshet eller inskränkningar i arbetstider för de butiksanställda. Förbundet ansåg det vidare förvånande att hälso- och brandmyndigheter, skyddsombud m. fl. inte som beträffande den bofasta handeln ställde några krav på de lokaler, som uthyrdes för tillfällighetsförsäljningar. Liknande synpunkter anfördes av Sveriges textilhandlareförbund och Sveriges skohandlarförbund.

Slutligen behandlades i enkäten frågan om betydelsen av tillfällig handel från samhällsekonomisk och näringspolitisk synpunkt. SSLF uppgav att tillfällig handel inte förekom inom livsmedelsområdet men att man principiellt ansåg att verksamheten i största möjliga utsträckning borde begränsas. En verksam service i glesbygden i framtiden skulle allvarligt försvåras om den stationära handeln måste konkurrera med olika former av tillfällig handel. Sveriges industriförbund anförde att priskonkurrensen på kort sikt självfallet verkade positivt för konsumenterna, medan konkurrensen från tillfällig handel på längre sikt torde kunna medföra, att konsumenternas permanenta varuförsörjning äventyrades. Sveriges köpmannaförbund framhöll, att det inte kunde ligga i konsumenternas intresse att den bofasta detaljhandeln utsattes för störningar som kunde leda till nedläggning av butiker eller att varusortimenten begränsades. Konsumenterna påverkades även indirekt genom att de tillfälliga försäljarna inte betalade skatt i den kommun där försäljningen ägde rum. Likaså var myndigheternas möjligheter att kontrollera att företagen erlade skatter och sociala avgifter betydligt säkrare beträffande den bofasta handeln. Liknande synpunkter anfördes av Blomsterhandlarnas riksförbund, Svenska matt-handlareföreningen, Sveriges textilhandlareförbund, Sveriges skohandlarförbund, KF, Handelsanställdas förbund och Orientmatthandlarnas förening.

Beträffande behovet av åtgärder var åsikterna delade. Konst- och antikhandlareföreningen ansåg att man med legala eller

andra kontrollerande åtgärder knappast torde komma åt tillfällig handel utan att man endast kunde hoppas på att ökad upplysning om riskerna vid dylik handel kunde hejda dess utveckling.

Från några håll framställdes önskemål om en utredning beträffande tillfällig handel. Sveriges industriförbund framhöll att det genom marknadsföringslagen fanns möjligheter att avlägsna de moment i den tillfälliga handelns reklam, som kunde betraktas som vilseledande. Man borde också kunna kräva att den för försäljningen ansvarige i sin annonsering angav en permanent adress, till vilken konsumenterna kunde vända sig i reklambesvär. Industriförbundet ansåg dock att en närmare undersökning av effekterna på den fasta handelns struktur måste göras innan åtgärder övervägdes. Liknande synpunkter anfördes av Sveriges grossistförbund.

Konsumentverket ansåg att missförhållandena vid tillfällig handel borde undanröjas genom konsumentpolitiska åtgärder. Handelsanståndas förbund, Sveriges textilhandlareförbund och Sveriges skohandlareförbund förordade särskilda villkor för bedrivande av tillfällighetsförsäljningar. Enligt KF borde försäljningsformen regleras, varvid stor hänsyn borde tas till den reguljära handeln. Vidare borde enligt KF varorna åtminstone fylla vissa minimikrav för att få säljas och bytesrätt tillförsäkras konsumenten.

Från flera håll förespråkades ett tillståndssystem. Folkets husföreningarna anförde att ett system med tillståndsgivning var att föredra framför en ordning som innebar att samhället med hänvisning till näringsfrihetsproblematiken överlämnade åt folketshusföreståndare och andra lokalhållare att vid uthyrning av lokaler både göra kvalitetsbedömningar och näringspolitiska överväganden. Enligt Orientmatthandlarnas förening måste auktionsbegreppet definieras och auktionsförfarandet kontrolleras. Sveriges handelsträdgårdsmästareförbund förordade tillstånd för all tillfällig handel utanför den kommun, där försäljaren var bosatt.

Slutligen förordades även totalförbud. Blomsterhandlarnas riksförbund anförde att fri konkurrens mellan olika företagsformer var stimulerande och att det totalt sett var till gagn för såväl konsumenterna som företagarna. Dock måste denna konkurrens ske på lika villkor, alternativt vara till stort värde för konsumenterna eller fylla viktiga samhälls-ekonomiska eller näringspolitiska krav. Tillfällig handel med blommor och trädgårdsprodukter syntes i dag inte bedrivas på samma villkor som gällde för den fast etablerade handeln. Inte heller fyllde den berättigade konsumentkrav eller var till gagn för samhället. Eftersom den tillfälliga handelns karaktär och uppläggning gjorde det mycket svårt att genom olika samhälleliga förordningar korrigera missförhållandena ansåg man ett förbud mot denna form av handel som det mest logiska och riktiga. Liknande synpunkter anfördes av Pålshandlarnas riksförening.

4.4 Överväganden

I departementspromemorian framhålls, att tidigare utredningar särbehandlat frågan om restriktioner beträffande tillfällig handel såvitt angår kringföringshandel och s. k. realisationer. Efter 1968 års lagstiftning görs dock inte längre skillnad mellan dessa två former av handel utan avgörande är i stället om handeln sker huvudsakligen utomhus (eller under kringföring) eller inomhus. Promemorian har främst tillkommit med hänsyn till de problem med den växande inomhushandeln som aktualiserats på senaste tid.

Ett av de skäl som åberopats för restriktioner av tillfällig handel i förhållande till lokal är, anför det i promemorian, att denna försäljningsform innebär en oönskad konkurrens för den fasta handeln. Det betonas att även om tillfällig handel innebär konkurrens för den bofasta handeln, försäljningsformerna dock har sina speciella fördelar. Den fasta handeln står ständigt till konsumenternas förfogande och kan erbjuda ett mera rikhaltigt och varierat sortiment. Den kan också ge bättre service. Näringsidkaren kan å sin sida räkna med en fast kundkrets. Tillfällighetsförsäljaren har större möjligheter att utnyttja de bästa försäljningstiderna under året, månaden och veckan. Han kan också koncentrera försäljningen till de vid varje tidpunkt lämpligaste platserna med hänsyn till avsättningsmöjligheterna. Han kan därigenom ofta hålla sina omkostnader nere, till skillnad från den fasta handeln som har kontinuerliga kostnader för personal, lokaler osv. På grund av vanligtvis lägre kostnader och ett lågprissortiment kan han också erbjuda konsumenterna varor till låga priser.

Att tillfällighetsförsäljaren vid en jämförelse har ett förmånligare utgångsläge i vissa hänseenden kan dock inte, framhålls det i promemorian, anses motivera restriktioner mot försäljningsformen som sådan eftersom skälet att tillgodose den fasta handelns egna ekonomiska intressen inte kan anses tillräckligt. Däremot kan frågan bedömas annorlunda om något allmänt intresse talar för att tillfällighetshandlarnas konkurrensmöjligheter bör begränsas. Tesen om friaste möjliga konkurrens grundar sig på antagandet att fri konkurrens främjar rationalisering, varav följer billigare produktion och distribution till gagn för konsumenterna och samhället i stort. Om däremot fri konkurrens i visst fall inte synes medföra dessa fördelar utan till och med nackdelar för konsumenterna föreligger enligt promemorian skäl att frånga principen om fri konkurrens.

I promemorian konstateras vidare, att det vid tillkomsten av 1968 års förordning, som byggde på ett betänkande (SOU 1962: 15) av 1958 års näringsrättssakkunnige, ansågs att lagstiftningen borde inriktas på att olika distributionsformer skulle få konkurrera fritt med varandra. Avgörandet vilken omfattning den ena och den andra formen skulle erhålla fick bli beroende av de olika formernas inneboende ekonomiska betingelser och den köpande allmänhetens bedömning av vilken han-

delsform den ansåg för sig fördelaktigast. 1958 års näringsrättssakkunnige (SOU 1962: 15 s. 169) framhöll, erinrar promemorian, att det inte kunde vara förenligt med denna allmänna inställning att anse värnandet om den fasta handeln såsom ett sådant allmänt intresse som motiverar att statsmakterna skall lägga hinder i vägen för distributionsformer som konkurrerar med denna och som i viss utsträckning kan ersätta fast handel. Andra handelsformer som också fritt konkurrerade med den bofasta handeln var postorder- och efterkravshandel, orderupptagning genom utsända agenter samt telefonackvisition, framhöll den sakkunnige.

Inställningen i fråga om konsumentens valmöjligheter och behov av vägledning och skydd har, framhålls det i promemorian, emellertid väsentligt förändrats på senare tid. Uppenbart är att konsumentens möjligheter att överblicka varuutbudet och värdera olika alternativ är begränsade. Olika åtgärder har vidtagits för att stödja konsumenterna och förbättra deras ställning på marknaden. Lagstiftningsvägen har konsumentskyddet ökat genom bl. a. hemförsäljningslagen (1971: 238), marknadsföringslagen (1970: 412) och avtalsvillkorslagen (1971: 112). Genom tillkomsten av konsumentverket den 1 januari 1973 har verksamheten på det konsumentpolitiska området byggts ut och förnyats i fråga om utredningar och information om varor och tjänster.

I promemorian sägs vidare, att tesen att konsumenternas val av handelsform bör följa utslaget vilken handelsform som i viss ort är att föredra inte längre torde stå oemotsagd. En sak är att konsumenterna vid en given tidpunkt kan gynna den som tillfälligtvis tillhandahåller de billigaste varorna. En annan sak är vilken distributionsform som föredras i längden. Från konsumentsynpunkt kan tillfällig handel, som endast förekommer då och då i en ort, i allmänhet inte utgöra någon fullgod ersättning för den fasta handeln. Det torde därför på lång sikt vara en nackdel från konsumentsynpunkt om den tillfälliga handeln får sådan omfattning att den slår ut fast handel inom vissa branscher eller beträffande vissa varor i en ort.

Enligt promemorian är omfattningen av utomhus- och kringföringshandeln begränsad och någon ökning har inte skett sedan näringsfrihetsförordningen upphävdes. De företagna undersökningarna ger, anför det i promemorian vidare, inte tillräckligt underlag för några säkra slutsatser eller prognoser beträffande den tillfälliga inomhushandelns totala omfattning. Emellertid konstateras, att en markant ökning skett de senaste åren samt att en betydande strukturomvandling i detaljhandeln pågår. Huruvida den planerade nedläggningen av butiker totalt och inom textilbranschen särskilt till någon del beror på den ökning av tillfällig handel som skett kan dock inte utläsas av något material. Att ett samband kan finnas och att risk för sådant utkonkurrerande föreligger bör dock, framhålls det i promemorian, inte lämnas obeaktat.

I promemorian behandlas därefter konsumenternas intresse av att den tillfälliga handeln begränsas. Det framhålls härvid, att de varor som tillfällighetsförsäljarna tillhandahåller ofta är av mindre god kvalitet och i många fall betingar för höga priser i förhållande till kvaliteten. En begränsning av tillfällig handel torde av endast denna anledning dock inte vara försvarbar så länge konsumenterna vid andra försäljningsformer själva måste bedöma om varor är värda åsatt pris. Emellertid bör, framhåller promemorian, konsumenten ha lika stor möjlighet till rättelse vid fel eller brist i varan vid tillfällig handel som vid köp i etablerad butik.

Det påpekas vidare i promemorian, att bland andra KO framhållit att gällande regler inte är tillräckliga för att i efterhand spåra upp tillfällighetsförsäljare t. ex. för reklamation. Konsumenten är vid köpet oftast inte uppmärksam på namnskyltar o. d. En registrering hos myndighet av tillfällighetsförsäljarna, så att dessa kan återfinnas i efterhand, är enligt promemorian påkallad. Härigenom skapas dock ingen garanti för att kunden kommer i kontakt med rätt säljare och slutligen får den rättelse som begärs. Av försäljningsformen följer att ansvaret gentemot kundkretsen känns mindre tungt för en tillfällighetsförsäljare med ständigt växlande köpare än för en näringsidkare med fasta kunder.

I promemorian framhålls att den bristande vederhäftigheten i den reklam som förekommer vid tillfällig handel ofta påtalats. KO:s ingripanden med vitesförelägganden mot otilfbörliga marknadsföringsmetoder har dock haft effekt såvitt angår seriösa tillfällighetsförsäljare. Även om det inte kan anses tillräckligt för ett ingripande mot försäljningsformen som sådan att anmärkningar kan riktas mot de reklammetoder som används och att svårighet föreligger att angripa metoderna med marknadsföringslagen, kan man inte, framhålls det i promemorian, bortse från att dessa omständigheter talar för en reglering av tillfällig handel.

I promemorian diskuteras vidare de tänkbara sociala och samhällsekonomiska konsekvenserna av en reglering av den tillfälliga handeln.

Som skäl för ingripande mot tillfällig handel har, påpekas det, anförts att handelsformen underlättar avsättning av stöld- och smuggelgods. Även försäljning av förfalskningar, exempelvis av konst, antikviteter och mattor, sker enligt uppgift i ökad utsträckning genom tillfällig handel. Enligt promemorian kan dock med fog hävdas att försäljare som sysslar med sådan verksamhet inte skulle bekymra sig om att ansöka om tillstånd eller att iaktta övriga regler om tillfällig handel, som kunde gälla. I stället borde övervakningen av lagöverträdelse av typ häleri, olovlig befattningsmed smuggelgods, bedrägeri, brukande av falsk signatur m. fl. intensifieras. Det erinras om att skrothandelsförordningen (1949: 723), som bl. a. reglerar handeln med begagnat gods av skilda slag, har till syfte att tjäna som kontrollinstrument över all handel som

bedöms riskfylld från angivna utgångspunkter. Även med beaktande av intresset av fri konkurrens talar dock enligt promemorian den omständigheten att tillfällig handel lättare än fast handel kan utgöra en försäljningskanal för kriminella försäljare för en reglering av handeln såväl i samhällets som i konsumenternas intresse.

I debatten har vidare anförts att omsättningen vid tillfällighetsförsäljningar är svår att kontrollera. Som följd härav skulle mervärdeskatteredovisningen bli bristfällig och skattskyldigheten även i övrigt nonchaleras av tillfällighetsförsäljare. I promemorian konstateras, att invändningar av detta slag torde kunna riktas mot all form av fri företagsamhet. Det torde inte finnas belägg för att missförhållanden skulle föreligga oftare vid tillfällig handel än annan handel. Om så vore fallet kan det enligt promemorian utgöra ett skäl att öka skattekontrollen av tillfällig handel men inte att införa en näringsrättslig reglering. Det är dock naturligt att skattesynpunkten beaktas när en reglering av försäljningsformen övervägs.

Frågan huruvida den tillfälliga handeln genom sin utbredning kommit att utgöra ett hinder för samhällspolitiska strävanden av flera slag diskuteras vidare i promemorian. Det konstateras sålunda, att det gjorts gällande att de lokaler som används vid tillfällig försäljning i hygieniskt hänseende inte överensstämmer med vad som på arbetsplatser krävs för personalens vidkommande såsom i fråga om tvätt- och omklädningsrum, sjukrum, vilrum m.m. Genom att tillstånd till inomhushandel inte fordras kan några särskilda föreskrifter om hygienförhållanden inte ges. Även lokaler som på andra sätt är olämpliga beträffande arbetsmiljön används för tillfälliga försäljningar. Enligt promemorian har även gjorts gällande att de förhållningsregler som gäller med avseende på hygien för lagring och försäljning enligt livsmedelslagen inte iakttas vid tillfällig handel.

Vidare anförts i promemorian, att det hävdats att tillfällighetsförsäljare anlitar oorganiserad arbetskraft och därigenom undviker att betala avtalsenliga löner. Vid kontroll som gjorts år 1973 inom konfektionsbranschen har lönerna för tillfälligt anställda legat mellan 8 och 10 kr. per timme oavsett dag-, kvälls- eller söndagstid. För butikspersonal var år 1971 den genomsnittliga timförtjänsten 10:90 kr. Enligt det avtal som slöts mellan Handelsnäringsgivarorganisation och Kooperationens förhandlingsorganisation, å ena sidan, och Handelsanställdas förbund, å andra sidan, vid upphörandet av affärstidslagen 1971 utgår ersättning för arbete på obekvämtid med 50 procent av den avtalsenliga lönen måndag till fredag mellan kl. 18.00 och 20.00, med 70 procent måndag till fredag efter kl. 20.00 och med 100 procent lördagar efter kl. 12.00 samt sön- och helgdagar. För all anställd butikspersonal med kontinuerlig tjänstgöringstid om minst 16 timmar i genomsnitt per vecka tillkom-

mer därutöver sociala förmåner i form av avgångsbidragsförsäkring, permitteringslön, full grupplivförsäkring samt avtalsenliga sjuk- och pensionsförmåner.

Genom att minska sina kostnader för personalen på angivet sätt kan, konstateras det i promemorian, tillfälliga försäljare hålla nere varupri- serna, så att en snedvriden konkurrenssituation uppstår för den lokala handeln. Att sänka priserna för konsumenten genom att undvika åta- ganden som gäller för den fasta handeln kan enligt promemorian inte vara ett samhällsintresse.

I promemorian sägs härafter, att de synpunkter som hittills anförts i vissa fall talat för en reglering av tillfällig handel och i vart fall inte tytt på att negativa konsekvenser av sådan tyngd nödvändigtvis skulle uppstå vid förbud eller reglering av handeln att ett ingripande därför bör underlåtas. Emellertid har, påpekar promemorian, den tillfälliga handelns betydelse inom varudistributionen ännu inte analy- serats. Genom försäljningsformen kan allmänheten i mindre orter och på orter som saknar fast handel med vissa varor få tillgång till dem. Distributionsformen kan vidare fylla en uppgift när det gäller avsättning av skadade eller för hastig förskämning utsatta varor. Likaså är för- säljningsformen lämplig för utförsäljning av varor tillhöriga konkursbo eller dödsbo.

Som ett ytterligare argument för försäljningsformen har, framhålls det i promemorian, anförts att industrin härigenom kan få avsättning för ett varuöverskott inom viss varugrupp, som annars inte skulle kunna säljas. Enligt promemorian har det framgått, att detaljhandeln inte är intresserad av att ta hand om överskottslager för reguljär försäljning. Tillfällighetsförsäljarna kan däremot söka upp lämpliga försäljnings- ställen för överskottsproduktionen där konsumenterna kan ges tillgång till varor till låga priser. Emellertid är det enligt promemorian inte sä- kert att det från samhällsekonomisk synpunkt alltid är fördelaktigt att varuöverskott kommer ut okontrollerat på marknaden med hänsyn till uppkommande avsättningssvårigheter för nyproduktion av samma vara. Ett stort och oväntat överskott inom viss bransch kan få krisartade ef- fekter för både produktionen och detaljhandeln inom branschen och även närliggande branscher. Det saknas dock underlag för en bedömning av i vilken utsträckning placering av varuöverskott nu sker genom till- fällig handel men det finns skäl att anta att man inom vissa branscher kalkylerar in att eventuell överskottsproduktion kan avsättas genom till- fällig handel. Även om tillfällig handel föll bort som försäljningskanal torde enligt promemorian en ofrånkomlig överskottsproduktion komma att finna avsättning på andra vägar, exempelvis genom industrins egna utförsäljningar eller genom realisationer i den fasta handeln. Därigenom skulle även konsumenter, som i första hand söker billiga varor utan krav

på varornas kvalitet och moderiktighet och som nu nyttjar tillfällig handel som inköpskälla, få tillgång till billiga varor.

Sammanfattningsvis konstateras i promemorian, att det kan hävdas att den tillfälliga handeln endast i vissa undantagsfall fyller någon egentlig funktion samt att den kritik, som i olika hänseenden riktats mot att tillfällig handel bedrivs under i allt väsentligt okontrollerad form, är berättigad. Enligt promemorian föreligger därför skäl att begränsa förekomsten av sådan försäljning och att införa någon typ av kontroll av den del av handeln som bör få förekomma.

4.5 Förslag till ändrad lagstiftning

Efter redogörelsen för frågan om behovet av ökad reglering av den tillfälliga handeln följer i promemorian allmänna synpunkter på en ändrad lagstiftning.

Den framförda kritiken har, anför det, berört främst tillfällig handel som anordnas inomhus i tillfälligt förhyrda lokaler. Rätten att utan tillstånd driva handel i sådan lokal bör i enlighet med det anförda inte längre bestå. I promemorian föreslås i stället att sådan handel bör få drivas när behov av försäljningsformen föreligger. Hit hör enligt promemorian försäljning av skadade eller för hastig förskämning utsatta varor samt varor som tillhör konkurs- eller dödsbo. I övrigt bör särskilda skäl föreligga för att försäljningsformen skall få användas. Bedömningen av om särskilda skäl föreligger bör göras på enhetlig grund. Prövningen bör därför läggas på länsstyrelsen i det län där handeln skall bedrivas. I promemorian föreslås vidare, att regeringen skall utfärda riktlinjer för bedömningen, varvid avgörande bör vara om den tillfälliga handeln synes vara av väsentlig betydelse från konsumentsynpunkt. Behovs- och konkurrenssynpunkter måste härvid beaktas. Som grundförutsättning bör gälla att sökanden på grund av sina personliga förhållanden inte är olämplig att driva verksamheten.

Vad angår tillståndsprövningen påpekas i promemorian, att kringförings- eller utomhushandel f. n. fordrar tillstånd av polismyndighet. Med hänsyn till den ringa omfattning försäljningsformen haft saknas emellertid anledning att ha tillståndsprövningen förlagd till särskild myndighet. Tillstånd bör i stället ges av samma myndighet som beträffande inomhushandeln. I promemorian föreslås därför att tillståndsmyndighet även för kringförings- och utomhushandel blir länsstyrelsen i det län där försäljningen avses bedrivas. Samma regler som för tillstånd till inomhushandel bör gälla.

I promemorian diskuteras vidare den tillfällighetsförsäljning av vissa varor (livsmedel, blommor och alster av inhemsk hemslöjd) som kan ske fritt med stöd av 3 § i 1968 års förordning. Det erinras här om att 1958

års näringsrättssakkunnige i sitt betänkande (1962: 15) fann att tillräckliga skäl inte förelåg att frångå den av ålder gällande ordningen att tillfällighetsförsäljning av dessa varor skall vara helt fri. Det erinras vidare om att departementschefen i prop. 1968: 98 uttalade att han trots beaktansvärda skäl för ett tillståndstvång inte funnit tillräcklig anledning att ta annan ståndpunkt än den sakkunnige. Tillfällig handel med dessa varor blev alltså även i fortsättningen fri.

I dagens Sverige torde, enligt promemorian, något behov av särreglering av handeln med livsmedel, blommor och inhemsk hemslöjd inte föreligga, därför att handelsformerna förändrats. Ett skäl för att bibehålla undantaget för dessa produkter kunde dock vara att lantbrukare, trädgårdsmästare, framställare av hemslöjd m. fl. behöver kunna avsätta egen produktion i fria former. Emellertid torde den försäljning av egna produkter som numera förekommer sällan utgöra tillfällig handel i förordningens mening. Sammanfattningsvis konstateras i promemorian att samtliga de allmänna aspekter på den tillfälliga handeln som framförts i lika hög grad gäller livsmedel, blommor och hemslöjd som övriga produkter. Eftersom något behov av särreglering för produkterna inte funnits föreligga, saknas skäl att vid den utvidgade regleringen av försäljningsformen tillfällig handel göra undantag för dessa produkter. En ändrad lagstiftning bör därför enligt promemorian inte uppta undantag för dessa varor.

Beträffande besvär s o r d n i n g e n anför i promemorian, att det med hänsyn till att polismyndighetens funktion som tillståndsmyndighet enligt förslaget övertas av länsstyrelsen och att tillståndsprovningen föreslås bli av delvis annat slag måste övervägas om gällande besvär s o r d n i n g bör bestå. Enligt nuvarande lagstiftning överklagas polismyndighets beslut hos länsstyrelsen och länsstyrelsens beslut hos kammarrätten som sista instans. Besvär s o r d n i n g e n tillkom, erinrar promemorian, som följdändring till den år 1971 antagna förvaltningsrättsliga lagstiftningen. En avgörande anledning härtill var att svenska medborgare och utlänningar med bosättningsstillstånd var tillförsäkrade rätt att under viss förutsättning erhålla tillstånd till tillfällig handel och att ingen som helst behovsprövning fick förekomma i sådana ärenden. Mot bakgrund av att den provning som länsstyrelse enligt förslaget skall företa i dessa ärenden kommer att innefatta provning från näringspolitiska utgångspunkter föreslås i promemorian att dessa beslut skall överklagas hos regeringen.

I promemorian framhålls vidare, att den kritik som på senare år framförts mot att tillfällig handel får bedrivas i huvudsakligen fria former visserligen gällt inomhushandel men att det genom den verkställda enkäten även framkommit klagomål över att t o r g h a n d e l n med framför allt blommor och trädgårdsprodukter är undantagen från förordningen om tillfällig handel. Efter redogörelse för

motiven till undantaget för torghandel i 1 § andra stycket 1968 års förordning och för omfattningen av torghandeln samt den anförda kritiken konstateras i promemorian att den beskrivna torghandeln synes äga stora likheter med utförsäljningar i tillfälligt förhyrda lokaler. Att definitionsmässigt särskilja denna form av torghandel från annan typ av torghandel låter sig dock svårigen göra. Om restriktioner införs kommer de därför att drabba torghandeln i sin helhet. Med tanke på omfattningen av torghandeln skulle ett tillståndstvång för torghandel kräva en alltför omständlig administrativ apparat i förhållande till syftet. Problemet torde emellertid, betonas det i promemorian, kunna lösas genom att kommunerna beaktar det vid uthyrningen av torgplatser.

Avslutningsvis behandlas i promemorian det gällande undantaget för viss kompletteringshandel i 1 § andra stycket i 1968 års förordning. Kringförings- och utomhushandel, som utgör led i en annars på stadigvarande driftställe bedriven rörelse och avser varor som regelmässigt saluförs eller framställs där, är inte att anse som tillfällig handel och berörs därför varken av 1968 års förordning eller av förslaget i promemorian. Med hänsyn till de restriktioner för tillfällig handel som föreslås är det enligt promemorian av vikt att klargöra gränsen mellan tillfällig handel och angivna undantag.

I promemorian erinras om att 1958 års näringsrättssakkunnige som motiv till undantaget anförde att försäljningar som fast etablerad näringsidkare bedrev annorstädes än på sitt stadigvarande driftställe kunde jämföras med fast handel. Därvid borde fordras att försäljningarna verkligen avsåg sådana varor, som regelmässigt salufördes eller framställdes på driftstället. Annars blev det möjligt för försäljare att undandra sig den med lagstiftningen åsyftade kontrollen genom att bara för syns skull upprätta ett fast driftställe, som i verkligheten inte begagnades. Det sagda gällde enligt den sakkunnige endast försäljningar som kunde anses utgöra en naturlig komplettering till de distributionsformer, som annars förekom i samband med fast handel. När det däremot gällde tillfällighetsförsäljningar som anordnades inomhus i exempelvis tillfälligt förhyrda butiker saknades anledning att behandla fast etablerade näringsidkare annorlunda än andra. — Departementschefen instämde i den sakkunniges förslag.

Enligt promemorian bör undantaget förstås så, att försäljning från butiksfordon är att anse som kompletteringstrafik och inte tillfällig handel under förutsättning att trafiken utgår från fabrik, fast butik, fast lager eller liknande. Någon ändring härvidlag avses inte med promemoriaförslaget. Som skäl mot att behålla undantaget vid den föreslagna utvidgade regleringen kan, sägs det vidare i promemorian, anföras att de tillfällighetsförsäljare med fast försäljningsställe som hittills hyrt tillfälliga lokaler för sin verksamhet kommer att övergå till kringföringshandel med butiksfordon om inomhushandeln regleras. På grund av

undersökningar under senare år torde man dock kunna förutse att kringföringshandeln av denna typ bl.a. genom minskad lönsamhet kommer att minska. Om utvecklingen skulle bli en annan kan det enligt promemorian dock vara skäl att närmare undersöka om även försäljningen från fordon bör regleras.

5 Remissyttrandena

Så gott som samtliga remissinstanser anser, att det inom den tillfälliga handeln kan förekomma avarter som gör en vidgad reglering av denna handel befogad.

Promemorians förslag tillstyrks eller lämnas i huvudsak utan erinran av det stora flertalet remissinstanser, nämligen rikspolisstyrelsen, statens livsmedelsverk, samtliga handelskamrar utom en, SPK, konsumentverket, länsstyrelserna i Stockholms och Kopparbergs län, hemförsäljningskommittén, distributionsutredningen, Svenska kommunförbundet, KF, Sveriges grossistförbund, Sveriges köpmannaförbund, Svensk industriförening, TCO, LO, Sveriges skohandlarförbund, Sveriges textilhandlareförbund samt Handelsanställdas förbund.

Flera branschorganisationer inom handeln vill ha regleringen mer omfattande, medan kommerskollegium, NO, länsstyrelsen i Värmlands län, Sveriges industriförbund, Svenska företagares riksförbund, Folkets husföreningarnas riksorganisation och Sveriges auktionsförbund däremot anser promemorians förslag alltför långt gående.

Kammarrätten i Göteborg och KO tillstyrker vissa delar av förslaget men avstyrker andra.

Svea hovrätt, LON, affärstidsnämnden och SHIO tar ej uttrycklig ställning för eller mot förslaget i dess helhet.

Svea hovrätt och kammarrätten i Göteborg framhåller att frågan om behov av skärpning är av näringspolitisk art. Hovrätten anser att de föreslagna begränsningarna ej särskilt väl korresponderar med de skäl som ligger bakom lagstiftningen mot konkurrensbegränsning och att denna sida av saken borde ha blivit bättre belyst i promemorian. Kammarrätten finner att ett tillståndstvång beträffande tillfällig försäljning i förhyrda lokaler i och för sig är motiverat men är tveksam till om tillståndsfrågan bör avgöras efter näringspolitiska grunder. Förslaget innebär, menar kammarrätten, att man genom en restriktiv tillståndsgivning styr varudistributionen bort från tillfällighetsförsäljningen. Kammarrätten anser att det inte finns något som talar för att tillfällighetsförsäljning i förhyrd lokal i och för sig är en från konsumentsynpunkt sämre distributionsform än den bofasta handeln. De motiv som anförs i promemorian är enligt kammarrätten synnerligen magra när det gäller

att ge riktlinjer för tillståndsprövningen. En liknande uppfattning framförs av *kommerskollegium*, som påpekar att de argument som i promemorian åberopas för en hårdare reglering av den tillfälliga handeln i princip är desamma som de som inför tillkomsten av 1968 års förordning anfördes som skäl för restriktioner på området men då inte ansågs tillräckliga för att motivera en reglering. Kollegiet anser inte att de i promemorian redovisade utredningsresultaten ger belägg för att ändrade förhållanden av mer avgörande betydelse inträtt beträffande den tillfälliga handeln. NO konstaterar att det föreligger enighet mellan företrädarna för den enskilda detaljhandels intresseorganisationer och vederbörande fackliga organisation om att tillfällig handel har övervägande oförmånliga verkningar ur konsumentsynpunkt. Den bofasta handeln vill skydda sig mot konkurrensen från tillfällig handel, och det bästa sättet för detta är naturligtvis ett förbud. Men också en obligatorisk restriktiv tillståndsgivning som den som föreslås i promemorian medför ett gott konkurrensskydd menar NO. KO anför att sådana propåer om generella begränsningar och förbud mot tillfällig handel, som kommer från vissa branschorganisationer ofta torde vara betingade mindre av omsorg om konsumenterna än av hänsyn till medlemsföretagens ekonomiska intressen.

Några remissinstanser framhåller i likhet med bl. a. NO, KO och *länstyrelsen i Värmlands län*, att den tillfälliga handeln kan ha många för konsumenterna positiva effekter, vilka dock inte blivit tillräckligt uppmärksammade i promemorian. NO påpekar, att den tillfälliga handeln ibland kan utgöra inkörsport för företag som har lågpris karaktär och som på annat sätt positivt kan påverka strukturutvecklingen inom respektive bransch. Som exempel nämns IKEA och Kapp-Ahl. Därmed är dock inte sagt att all tillfällig handel i sig bär frö till en nyttig strukturpåverkande konkurrens i detaljhandeln, men om man begränsar tillfällig handel till de varor och situationer som anges i promemorian har man i viss utsträckning fransagt sig möjligheten till förnyelse inom berörda branscher, vilket på längre sikt måste vara till nackdel både för prisbildningen och verkningsförmågan inom näringslivet om fackhandeln omgärdas med en skyddsmur mot konkurrens från tillfällig handel. KO anför, att även om det förekommer avarter har varken promemorian eller hans egna erfarenheter övertygat honom att tillfällighetsförsäljningen från konsumentsynpunkt medför sådana negativa effekter att skäl finns att generellt begränsa den. Däremot anser KO, att det är väl försvarbart att i större utsträckning än hittills lägga tillfällighetshandeln under tillståndstvång. Liknande synpunkter anföras av bl. a. *kommerskollegium*.

Från flera håll understryks i likhet med i *Sveriges industriförbunds* yttrande att regleringar bara kan komma i fråga om de positiva konsekvenserna är klart större än de negativa. Enligt förbundets mening

framgår ej av promemorian att så skulle vara fallet. *Stockholms handelskammare* anför att fri konkurrens på lika villkor mellan olika distributionssystem främjar rationaliseringen och därmed blir till gagn för konsument och samhälle och att krav på särskilda tillstånd för sådan handel endast kan tänkas om det ej är möjligt att på annat sätt få till stånd en sådan jämbördig konkurrens. Det bör dock enligt handelskammaren inte komma i fråga att ingripa mot den tillfälliga handeln som sådan utan åtgärderna bör riktas mot de från konsument-, samhälls- och näringslivssynpunkt tveksamma formerna av denna distributionstyp. *LO* betonar, att fri konkurrens mellan olika försäljningsformer i princip är till gagn för konsumenterna och att konkurrensbegränsande åtgärder så långt som möjligt måste undvikas och motarbetas. De fria former under vilka tillfällig handel i dag bedrivs är dock inte acceptabla utan *LO* anser de inskränkningar som föreslås i promemorian välmotiverade. Liknande synpunkter anför också av *Sveriges grossistförbund* och *TCO*.

Konsumentverket förklarar att den enskilde konsumentens intresse på längre sikt bäst tillgodoses genom den bofasta handeln. En under ansvar och kontroll bedriven tillfällig handel kan emellertid stimulera den fasta handeln till priskonkurrens och ge incitament till förnyelse samt på mindre orter komplettera den fasta handeln. Genom allmänna reklamationssnämndens verksamhet får konsumentverket en omfattande dokumentation av de svårigheter för konsumenterna som är förknippade med tillfällig handel. Enligt verkets uppfattning finns det starka skäl att vidta konsumentpolitiska åtgärder för att undanröja missförhållandena inom den tillfälliga handeln.

Beträffande de direkta verkningarna av tillfällig handel framhåller *NO* och *KO* särskilt de för konsumenten positiva effekter som denna distributionsform kan ha. *NO* understryker sålunda att lika väl som det finns konsumenter som inriktar sig på att göra sina inköp av sällanköpsvaror under den reguljära handelns realisationer torde det finnas konsumenter som avvaktar den tillfälliga handelns besök i hopp om att kunna köpa till lägre pris. Om varan är inkurant, omodern eller av lägre kvalitet får avvägas mot priset. *NO* menar att konsumentens situation vid tillfällig handel närmast liknar den vid den reguljära handelns realisationer. Vad gäller svårigheten att få rättelse vid inköp i tillfällig handel bör beaktas att byte normalt ej medges vid den reguljära handelns realisationer. Enligt *NO*:s uppfattning torde varuutbudet vid tillfällig handel med textil, konfektion, skor och möbler mötas av intresse från en ganska bred konsumentgrupp. Den tillfälliga handeln med orientmattor, konst och antikviteter riktar sig visserligen till en begränsad grupp konsumenter men, menar *NO*, har säkert en funktion att fylla på sådana orter där underlag saknas för reguljär handel eller där sådan förekommer men med begränsat varusortiment. I fråga om blomsterhandel gäl-

ler att de reguljära butikerna inom denna bransch ofta har ett visst lägesmonopol, vilket kan utnyttjas vid prisbildningen. NO framhåller att möjligheten av konkurrens från tillfällig handel här utgör en kostnadspressande faktor som ger incitament till kostnadssänkande åtgärder inom annan handel och därför kan vara förmånlig ur konsumentsynpunkt. Vidare framhåller NO att man bör undvika att från det allmännas sida skapa ett skydd för den reguljära handeln i sådana former som skulle kunna konservera nuvarande kostnadsförhållanden. KO anser att tillfällighetshandeln, särskilt på mindre orter, otvivelaktigt kan bidra till hårdare priskonkurrens och ett vidgat varuutbud till konsumenterna. Dessutom uppkommer inom handelsformen inte sällan nya effektivare vägar för varudistribution till konsumenterna. SPK betonar, att även om den konkurrens som råder mellan bofast och tillfällig handel i förhyrda lokaler ofta ej sker på lika villkor, det inte kan uteslutas, att konkurrensen från den tillfälliga handeln kan ha en för konsumenterna gynnsam inverkan på den lokala prisnivån.

Beträffande verkningarna för de handelsanställda påpekar *Handelsanställdas förbund* att tillfällighetshandeln i mycket stor utsträckning utnyttjar oorganiserad personal vilken erhåller löner som ligger lägre än avtalslönerna. Uppenbara brister råder även när det gäller allmänna anställningsförhållanden, sociala förmåner och arbetsmiljö inom denna handel. Beträffande arbetsmiljön pekar förbundet på att de lokaler som används är dåligt anpassade för försäljningsändamål. Genom de allt vanligare tillfällighetsförsäljningarna utsätts den fasta handeln för hård konkurrens. Denna konkurrens sker, menar förbundet, ej alltid på lika villkor då den tillfälliga handeln ofta saluför varor av bristfällig kvalitet och undviker vissa fasta kostnader för personal och lokaler. Förbundet befarar att denna konkurrens på olika villkor på längre sikt kan utgöra ett hot mot den fasta handeln som kan tvingas vidta kostnadssänkande åtgärder såsom personalinskränkningar, inskränkningar av de anställdas arbetstid — vilket kan äventyra de sociala förmånerna — eller t. o. m. nedläggningar. Förbundets slutsats är att en ökning av den tillfälliga handeln kan medföra arbetslöshet och andra allvarliga konsekvenser för de handelsanställda. Häri instämmer LO, som pekar på de stränga krav som ställs på den fasta handeln vad gäller utformningen av försäljningslokaler i olika avseenden. LO anser att liknande stränga arbetsmiljökrav skall ställas på de lokaler som används för tillfällighetsförsäljningar.

Sveriges auktionsförbund hävdar att förbundets medlemmar på samma sätt som varje annat företag betalar de sociala kostnader, som varje affärsidkare enligt lag är skyldig att svara för. De lokaler som används är i mycket stor utsträckning folkets hus, vilka enligt förbundet genomgående håller god standard. En begränsning av verksamheten skulle drabba de anställda på ett beklagligt sätt.

Många remissinstanser behandlar frågan om de skadliga konsekvenser för den bofasta handeln som tillfällig handel medför. Problemet sammankopplas ofta med glesbygdsfrågan. NO erinrar om att Sveriges köpmannaförbund upplyst att det visat sig mycket svårt att direkt finna något samband mellan förekomsten av tillfällig handel och försäljningsutvecklingen hos den bofasta handeln. I promemorian redovisas önskemål om att skydda dels den bofasta handeln som sådan, dels konsumenterna. NO framhåller att dessa önskemål var uppe till prövning redan vid riksdagsbehandlingen år 1968 av den nu gällande förordningen och då inte ansågs böra föranleda några restriktioner för den tillfälliga handeln. Vad som därefter hänt inom varudistributionen finner NO inte böra föranleda något nytt ställningstagande. Strukturen inom detaljhandeln med konfektion, textilier och skor kännetecknas av en mångfald små butiker med låg omsättning för vilka hyra och löner utgör de dominerande kostnadsposterna. NO menar att det inte kan vara riktigt att avskärma sådan fackhandel från konkurrens då detta skulle kunna medföra att kostnadsstrukturen inom dessa branscher konserverades med därav följande ofrånkomliga verkningar på prisbildningen. KO anser att det är uteslutet att inskränka tillfällighetshandeln enbart av konkurrenshänsyn. Man kan dock inte bortse från det konkurrensproblem som består i att tillfällighetshandeln slår ut bofast handel. Detta får enligt KO negativa effekter för de konsumenter som är beroende av den bofasta handeln (äldre, handikappade, ej bilburna). KO finner dock att promemorian inte ger tillräckligt underlag för ett ställningstagande.

Handelskammaren i Gävle anför, att konsumenten i glesbygd å ena sidan har ett berättigat intresse av att få tillgång till det rikligare sortiment som den tillfälliga handeln kan erbjuda men å andra sidan har ett lika stort — om inte större — intresse av att kunna ta i anspråk det kontinuerliga utbud som den bofasta handeln kan erbjuda. Handelskammaren framhåller att den tillfälliga handeln som tillåtes arbeta med strikt tillämpning av principen om fri konkurrens försämrar existensvillkoren för den bofasta handeln som i det extrema fallet riskerar att slås ut till nackdel för befolkning och näringsliv. Enligt handelskammarens uppfattning finns sålunda även regionalpolitiska skäl för en reglering av tillfällig handel. *Länsstyrelsen i Värmlands län* understryker vikten av att den fasta handeln speciellt i glesbygdsområdena får sina existensmöjligheter säkrade. Länsstyrelsen ställer sig positiv till att reglera den tillfälliga handeln för att på så vis stödja den fasta handeln i glesbygd men är tveksam till om konkurrensingripanden bör tillgripas i fråga om annan handel.

Sveriges industriförbund framhåller att tillfällig handel är ointressant som metod för att finna avsättning för industrins produkter. Däremot har man ett starkt intresse av att den bofasta handeln har sådana ar-

betsbetingelser att den kan fortsätta att utveckla nya och effektivare distributionsmetoder. Om försäljningsformen breder ut sig så att den hotar den fasta handelns struktur, innebär detta också ett starkt hot mot industrins möjligheter att på ett effektivt sätt distribuera sina varor. Industriförbundet anför vidare att det inte heller för avsättning av över-skottspartier orsakade av t. ex. modeväxlingar finns något behov av tillfällighetsförsäljare utan sådana partier placeras bäst genom den reguljära handeln. Däremot kan tillfällighetshandeln påverka svensk industris avsättningsmöjligheter negativt genom att en stor del av de varor som bjuds ut är importerade.

Svenska företagares riksförbund anför att det inte kan visas att tillfällig handel automatiskt minskar konsumtionsefterfrågan i den bofasta handeln. Förbundet anser att uppfattningen om tillfällighetshandelns inverkan på den bofasta handeln är starkt överdriven. Man har svårt att tro att den tillfälliga handeln skulle ha gjort det nödvändigt att på skilda ställen lägga ned den bofasta handeln. I detta hänseende tror förbundet snarare att ändrade konsumtionsvanor, tillgodosedda främst genom varuhusen är en helt avgörande faktor. Den tillfälliga handeln är av förhållandevis mycket liten omfattning, men förbundet menar att den likväl kan fylla vissa behov hos konsumtionssvaga konsumenter och som en ersättning för nedlagda butiker i glesbygd. En del liknande synpunkter anförs också av *Sveriges auktionsförbund*.

När det gäller konsekvenserna av tillfällig handel från fiskal synpunkt understryker *NO* att den påstådda skatteflykten närmast är ett skattetekniskt problem som bör lösas på skatterättslig väg. *NO* anger flera alternativa metoder såsom obligatorisk registrering hos riksskatteverket och årsvis anmälan om försäljningsperioder på olika orter till länsstyrelsen på hemorten att beaktas vid taxeringen. Uppfattningen att de fiskala problemen kan lösas med sådana metoder framförs också av *kammarrätten i Göteborg, kommerskollegium, Svenska företagares riksförbund* och *Sveriges auktionsförbund*. *Länsstyrelsen i Värmlands län* framhåller att erfarenheterna från Värmland inte styrker bärkraften i argumentet att tillfällig handel skulle tjäna som avsättning för stöld- och smuggelgoods. Enligt polismyndigheterna i länet bereder den tillfälliga handeln inte polisen några nämnvärda problem.

En del remissinstanser diskuterar lagstiftningens räckvidd och ifrågasätter, å ena sidan, om regleringen inte bör utsträckas till att omfatta även bl. a. torghandel och varubussar samt, å andra sidan, om inte delar av den nuvarande friheten från tillståndskrav bör bevaras.

Statens livsmedelsverk tillstyrker förslaget att det nuvarande undantaget för livsmedel utgår eftersom den nuvarande lydelsen kan ge uppfattningen att inte heller hälsovårdsnämndens tillstånd enligt livsmedelskungörelsen behövs för tillfällig handel med livsmedel.

KO ifrågasätter om inte undantaget för sådan handel som är ett led i en eljest på stadigvarande driftställe bedriven rörelse är alltför vittgående liksom det generella undantaget för all torghandel samt handel på marknad, mäsas eller utställning. Dock är det KO:s bestämda uppfattning att gängse torghandel med exempelvis frukt och blommor som utbjuds relativt regelbundet på samma ställe och på samma plats även i fortsättningen bör falla utanför förordningens tillämpningsområde. Försäljning vid tillfälligt anordnade utförsäljningar är enligt KO:s mening en säljform där marknadsföringen inte sällan är otillbörlig och där köparens möjligheter att få rättelse ofta är högst begränsade. Det samma gäller åtskilliga av de fall där ett företag med fast driftställe bedriver tillfällighetshandel på annan ort. KO framhåller dessutom att det är ganska enkelt för en tillfällighetsförsäljare att med en obetydlig fast lokal, t. ex. en källarlokal, såsom utgångspunkt med stor buss eller båt göra försäljningsturnéer runt om i landet. KO förordar därför att försäljning från bil, båt, buss eller annat fortskaffningsmedel inordnas under förordningen. KO känner inte till några missförhållanden vid tillfällig handel med livsmedel och menar att om livsmedel som föreslås i promemorian förs in under tillståndstvånget, detta orsakar onödigt krångel och onödiga begränsningar för jordbrukares, bärödlares, fiskares och andras möjligheter att avyttra sina produkter direkt till konsumenterna. KO anser att man inte kommer förbi problemet genom att såsom i promemorian hänvisa till att dessa yrkesgrupper inte yrkesmässigt sysslar med tillfällighetsförsäljning. Även försäljning i mycket begränsad omfattning kan falla under begreppet yrkesmässig. Liknande synpunkter framförs av *Östergötlands och Södermanlands handelskammare*. *Kammarrätten i Göteborg* anser inte heller att några skäl föreligger för att avskaffa den nuvarande tillståndsfriheten för tillfällig handel med livsmedel, blommor och alster av inhemsk hemslöjd. Likaså anser man att nuvarande regler för kringföringshandel och utomhushandel bör bestå.

Sveriges livsmedelshandlareförbund anför att det är uppenbart att handeln från butiksfordon menligt påverkar den stationära handeln. Förbundet vill emellertid inte på detta stadium hävda att det är nödvändigt med en reglering av den ambulerande handeln.

Sveriges köpmannaförbund menar att det under hela 60-talet skett en påtaglig förändring av den helårsverksamma försäljningen via butiksfordon. Den traditionella formen av tillfällig handel via fordon har minskat i attraktivitet på grund av kostnadsskäl och svårigheter att medföra ett tillräckligt sortiment. Däremot har en ny form uppträtt. Denna bedrivs enligt förbundet så att ett företag med påtagligt begränsad verksamhet på det fasta försäljningsstället bedriver sin huvudsakliga försäljning via ambulerande fordon. Förbundet anser att en fortsatt möjlighet att driva tillfällig handel som bygger på en minimal faktisk verksamhet

på ett fast försäljningsställe kommer att innebära en ökning av denna form av tillfällig handel. Förbundets uppfattning är att försäljning från butiksfordon inte bör undantas från regleringen. För de butiksfordon som fortlöpande och med viss regelbundenhet besöker konsumenterna, t. ex. vid försäljning av dagligvaror i glesbygd, anser förbundet att man relativt enkelt kan ge dispens. Av samma skäl som för varubussar anser köpmannaförbundet att även torghandel i princip skall regleras i den nya lagen.

Vissa branschorganisationer vill ha en längre gående reglering än den som föreslagits i promemorian. Av dessa framhåller *Blomsterhandlarnas riksförbund* och *Sveriges handelsträdgårdsmästareförbund* särskilt, att torghandeln bör inordnas under regleringen.

Frågan om tillståndssystemet diskuteras främst med hänsyn till verkningarna från konsumentsynpunkt.

Kammarrätten i Göteborg är negativ till att tillståndsprövningen kommer att ske efter näringspolitiska grunder och anser att det viktigaste bör vara att undanröja åtminstone de väsentligaste olägenheterna från konsumentsynpunkt. Även *NO* anför betänkligheter mot att man vid tillståndsgivningen skall beakta behovs- och konkurrenssynpunkter. Ur konsumentsynpunkt finns enligt *NO* ingen anledning att anlägga behovs- och konkurrenssynpunkter vid tillståndsgivningen, utan en sådan prövning kan enbart vara till gagn för företagارئntresset hos redan etablerade företag, medan det för konsumenterna alltid är en fördel att utbudet av varor blir varierat till sortiment, priser och distributionsformer.

KO anser att man bör begränsa samhällets insatser till de tillfällighetshandlare som inte uppfyller de krav som konsumenterna har rätt att ställa. Genom att ställa krav på den som vill ägna sig åt tillfällig handel kan man komma åt marodörerna på området. *KO* säger sig i sin verksamhet ha erfart att det många gånger fordrat oproportionerligt stora arbetsinsatser för att uppsåra eller över huvud få fram uppgifter om tillfällighetsförsäljare. *KO* föreslår därför att man skall ställa bestämda krav på att varje tillfällighetsförsäljare exempelvis skall ha fast gatuadress där han åtminstone kan nås brevledes. Likartade synpunkter anför av *konsumentverket* som också anser att vid tillståndsgivningen betydelsen från konsumentsynpunkt skall vara tyngst vägande. Vidare anser verket att utfärdade tillstånd bör förse med särskilda villkor som är beroende av vilka varuslag som skall försälas. Därvid skall krävas att sökanden rättar sig efter allmänna reklamationsnämndens utslag. Öppet köp och bytesrätt bör i vissa fall kunna föreskrivas. Kvitton, ordersedlar, annonser och liknande bör alltid ange företagets namn, adress och telefon. Företag utan permanent adress där garantianspråk och andra anmärkningar mot varan kan mottagas bör enligt verkets

mening inte kunna erhålla tillstånd. *Stockholms handelskammare* anser att tillstånd normalt skall beviljas när tillfällighetsförsäljaren i fråga kan förväntas uppfylla samma krav som ställs på den bofasta handeln i fråga om fullgörandet av skyldigheter mot konsumenter och samhälle.

Rikspolisstyrelsen betonar bl. a. vikten av att tillståndsgivningen sker under beaktande av ordnings- och trafiksynpunkter.

LON hävdar att den föreslagna regleringen lägger ytterst svåra avväganden på tillståndsmyndigheten och att utförliga direktiv krävs för att man skall få en enhetlig tillämpning över hela riket. Förslagets innebörd att tillfällig försäljning endast undantagsvis skall tillåtas innebär en svår och omständlig handläggning. *LON* föreslår därför som en förenkling att reglerna utformas så att tillstånd till tillfällig handel skall ges såvida det inte framgår att behov av försäljningen inte föreligger eller särskilda skäl talar mot denna. Som ett särskilt villkor förordar *LON* att mervärdesskattekontrollen skall vara säkerställd. Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelsen i Värmlands län*. Av samma skäl efterlyser *Sveriges grossistförbund* närmare riktlinjer för tolkningen av promemorians begrepp "av väsentlig betydelse från konsumentsynpunkt". *Distributionsutredningen* framhåller att det inte är uteslutet att åtskilliga konsumenter även med beaktande av riskerna för låg kvalitet m. m. anser att tillfällig handel är en värdefull försäljningsform. Utredningen finner det dock svårt att ange när ett sådant intresse bör få väga tyngre än skälen för att begränsa tillfällighetsförsäljningen.

NO finner det tveksamt att såsom föreslagits i promemorian särskilt prioritera försäljning av varor som är skadade eller utsatta för hastig förskämning. Det kan inte vara något allmänt intresse att konsumenterna skall köpa redan skadade varor eller sådana som exempelvis hotas av förruttning. *NO* menar att det som skyddas genom en sådan prioritering främst är företagارئntresset av att hastigt få avsättning för dylika varor och minimera företagارئrisken. Från allmän synpunkt måste det vara att föredraga att förlusten drabbar enbart den som gjort en fel-speculation eller dålig affärstransaktion än en mångfald konsumenter. Liknande synpunkter framförs av *kammarrätten i Göteborg, KO* och *LO*. En annan inställning till denna fråga redovisas av *Sveriges grossistförbund*, som i likhet med *Sveriges livsmedelshandlareförbund* finner det naturligt att tillstånd skall meddelas för varor som är utsatta för hastig förskämning.

Kammarrätten i Göteborg anser att friheten för dödsbo eller konkursbo att utförsälja varor tillhöriga boet kan behållas. *NO* hävdar att en begränsning av tillfällig handel i andra hand med dödsbovaror inte är konsumentvänlig och att en sådan begränsning beträffande konkursbovaror kan få ogynnsamma verkningar för fordringsägarna. Liknande synpunkter anförs också av *Sveriges grossistförbund*.

KO framhåller riskerna för ett obehörigt kringgående av förordningen som kan följa av en generös bedömning av konkursbon från tillståndssynpunkt. Mindre nogräknade tillfällighetshandlare laborerar många gånger med mer eller mindre fiktiva konkursbon för att kunna utnyttja den slagkraft som ligger i annonsering under rubriken "konkursutförsäljning" etc. *Sveriges köpmannaförbund* anför likartade synpunkter och föreslår vissa ytterligare krav för sådan försäljning.

Det alldeles övervägande antalet remissinstanser som uttalar sig i frågan om tillståndsgivande myndighet stöder promemorians förslag om att länsstyrelserna bör handha denna funktion.

Flera remissinstanser har synpunkter på ett eventuellt remissförfarande vid tillståndsprövningen. *Kamunnarrätten i Göteborg* nämner att branschorganisationer och husmodersföreningar på orten är tänkbara remissinstanser, men man framhåller också att risken för att upplysningen blir ensidig eller ofullständig är uppenbar. *Konsumentverket* föreslår att hemkonsulenter i länen skall delta i beredning och avgörande av tillståndsärenden samt att yttrande regelmässigt inhämtas från de lokala konsumentnämnderna eller motsvarande.

Rikspolisstyrelsen har ingen erinran mot att yttrande i lämplighetsfrågan inhämtas från vederbörande polisstyrelse men framhåller att sådant yttrande skall avse ordnings- och trafiksynpunkterna, inte behovsfrågor. Även *länsstyrelsen i Stockholms län* anför att viss upplysning om en tillståndssökandes lämplighet och vederhäftighet bör kunna inhämtas genom den lokala polismyndigheten. Konkurrens- och behovsfrågan kan enligt länsstyrelsens mening bli belyst genom den lokala näringslivsorganisationen, exempelvis handelskammaren. Dock tror länsstyrelsen att det kan bli svårare att finna en lämplig form för att få konsumentintressena framförda, men man framhåller att hemkonsulenter bör kunna lämna betydande hjälp i detta hänsende.

Sveriges köpmannaförbund föreslår att lämplig konsumentrepresentation på den aktuella orten samt handeln och de handelsanställda får möjlighet att yttra sig. För de orter där lokala konsumentkommittéer etablerats menar förbundet att dessa bör företräda konsumentintressena, medan man för övriga orter föreslår den lokala husmodersföreningen och konsumentkooperativa kvinnogillet. För detaljhandelns del menar man att ortens köpmannaförening kompletterad med förbundets regionala organisation samt den konsumentkooperativa föreningen på orten bör vara remissinstans. Motsvarande skall gälla de handelsanställdas lokala organisation.

Sveriges auktionsförbund motsätter sig att tillstånd skall behandlas och avgöras av enskild tjänsteman och vara underkastade remissförfarande och utlåtande från branschens konkurrenter.

Kammarrätten i Göteborg, kommerskollegium och NO anser promemorians förslag alltför långtgående och lägger själva fram olika alternativa förslag till lösningar för att i görlig mån tillgodose framför allt konsumentintressena. Alla förslagen utgår från ett tillståndssystem men inriktas mer på att vissa objektiva villkor skall vara uppfyllda än att behov av handeln skall föreligga. Genom en registrering av företagen — varvid såväl sökandens personliga lämplighet som registrering i bl. a. mervärdeskatteregister kan kontrolleras — samt viss obligatorisk information från dessa till konsumenterna menar man att några av de viktigaste kraven från konsumentsynpunkt kan bli tillgodosedda. Vidare föreslås bl. a. att olika former av villkor, såsom utfästelse att följa allmänna reklamationsnämndens beslut eller att tillämpa ångervecka, skall kunna knytas till tillståndet.

6 Föredraganden

6.1 Inledning

Tillfällig handel regleras f. n. i förordningen (1968: 564) om tillfällig handel. Enligt förordningen förstås med sådan handel att någon yrkesmässigt salubjuder medförda varor på ett av honom tillfälligt begagnat försäljningsställe eller under kringföring. Som tillfällig handel anses dock inte (1) försäljning till återförsäljare, (2) torghandel eller handel på marknad, mässa eller utställning, (3) handel anordnad i samband med sådan offentlig tillställning som avses i 9 § allmänna ordningsstadgan (1956:917), t.ex. biograf- och teaterföreställning, idrottstävling samt tivoli och marknadsnöje, och (4) kringförings- eller utomhushandel, som utgör ett led i en annars på ett stadigvarande driftställe bedriven rörelse och avser sådana varor som regelmässigt saluförs eller framställs där.

För att driva tillfällig handel behövs tillstånd av polismyndighet. Svensk medborgare och utlänning med bosättningsstillstånd får dock utan tillstånd driva tillfällig handel med livsmedel, blommor, alster av inhemsk slöjd och tryckt skrift samt med andra varor, om denna handel drivs i lokal som han förfogar över. Om tillstånd till tillfällig handel beviljas juridisk person, skall för verksamheten finnas en av tillståndsmyndigheten godkänd föreståndare. Tillstånd skall avse ett eller flera varuslag och gälla för bestämt tillfälle eller under viss tid, högst tre år. Tillstånd kan förbindas med särskilda villkor och föreskrifter (främst av ordningskaraktär) samt återkallas när särskilda skäl föreligger. Den som driver tillfällig handel för vilken tillstånd inte behövs skall vara försedd med bevis om sitt namn och hemvist. Den som driver tillfällig handel i lokal som han förfogar över skall genom anslag i eller vid lokalen tydligt ange sitt namn och hemvist.

I en inom handelsdepartementet upprättad promemoria (Ds H 1973:3) behandlas frågan om en utvidgad reglering av den tillfälliga handeln. Härvid konstateras till en början att de problem som särskilt framkommit beträffande tillfällig handel och främst föranlett promemorian gällt den växande inomhushandeln.

Det framhålls i promemorian att den frågan som särskilt aktualiserat en utökad reglering av den tillfälliga handeln hänger samman med den fasta handelns intresse av att skyddas mot konkurrens. Att tillfällighetsförsäljaren vid en jämförelse i vissa hänseenden har ett förmånligare utgångsläge kan dock enligt promemorian inte anses motivera restriktioner mot försäljningsformen som sådan. Den fasta handelns önskemål om skydd mot tillfällig handel kan endast beaktas i den mån konkurrensen från den tillfälliga handeln medför nackdelar för konsumenterna och samhället i stort. Det betonas att tillfällig handel som endast förekommer då och då i en ort i allmänhet inte kan utgöra någon fullgod ersättning för den fasta handeln. På lång sikt torde det därför vara en nackdel från konsumentsynpunkt om den tillfälliga handeln får sådan omfattning att den slår ut fast handel inom vissa branscher i en ort. Risken för ett sådant utkonkurrerande bör enligt promemorian inte lämnas obeaktad och talar för en vidgad reglering av försäljningsformen tillfällig handel.

Som skäl för en begränsning av den tillfälliga handeln har även anförts konsumenternas intresse av skydd mot utbud av kvalitativt undermåliga varor som inte är värda sitt pris. Det anføres i promemorian bl. a. att man från många håll framhållit att det nu ofta inte går att i efterhand spåra upp tillfällighetsförsäljare för att t. ex. göra en reklamation. Konsumentens möjlighet till rättelse vid fel i varan är därför mindre vid köp hos tillfällighetsförsäljare än vid köp hos fast handel. Sannolikt känns även ansvaret gentemot kunderna mindre tungt för en tillfällighetsförsäljare med växlande kundkrets och skiftande uppehållsort. I promemorian anføres vidare att den reklam som bedrivs av tillfällighetsförsäljare ofta är överdriven eller ovederhäftig samt svår att sanera med hjälp av maknadsföringslagen.

Mot den tillfälliga handeln har vidare anförts att denna på grund av de begränsade kontrollmöjligheterna skulle främja en tämligen omfattande kriminalitet. Sålunda skulle försäljningsformen underlätta både avsättningen av olovligt åtkommet gods och brott mot mervärde- och annan skattelagstiftning. I promemorian konstateras att sådana följder i viss utsträckning kan undvikas genom en reglering av försäljningsformen. I första hand bör de emellertid angripas genom en effektivare brottsövervakning och skattekontroll.

Till stöd för ytterligare restriktioner mot den tillfälliga handeln har vidare anförts att denna genom sin utbredning har kommit att utgöra ett hinder för samhällspolitiska strävanden av skilda slag. Sålunda har

det framhållits att de anställdas löne- och sociala förmåner inte motsvarar vad som gäller för dem som arbetar inom den fasta handeln. Vidare har det hävdats att de lokaler som används inte uppfyller vad som av hänsyn till bl. a. arbetsmiljön krävs av den fasta handeln. I promemorian anförs att även om man genom att undvika åtaganden som gäller för den fasta handeln kan få lägre omkostnader och därmed sänkta priser för konsumenterna detta inte kan vara ett samhällsintresse.

Slutligen tas i promemorian upp den tillfälliga handelns betydelse för varudistributionen. Det konstateras att vissa varor genom försäljningsformen kan nå konsumenter som saknar fast tillgång på sådana varor. Distributionsformen kan också fylla en uppgift för avsättning av överskott inom en viss varugrupp, skadade eller för förskämning utsatta varor samt varor tillhöriga konkurs- eller dödsbo. Beträffande över-skottsproduktionen framhålls dock att denna skulle kunna nå ut till konsumenterna även på andra vägar, så att de konsumenter, som i första hand söker billiga varor utan krav på kvalitet och moderiktighet och som nu utnyttjar tillfällig handel som inköpskälla, ändå skulle få tillgång till billiga varor.

Sammanfattningsvis konstateras i promemorian att den kritik som i olika hänseenden har riktats mot att tillfällig handel bedrivs under i allt väsentligt okontrollerad form, på flera punkter är berättigad, varför skäl föreligger att begränsa försäljningsformen och införa en kontroll av den del av handeln som bör få förekomma. I promemorian föreslås därför att den generella rätten att utan tillstånd driva tillfällig handel i lokal över vilken man förfogar skall slopas. Beträffande handeln med livsmedel, blommor och hemslöjd anförs att något behov av särreglering inte längre torde föreligga, och det föreslås därför att även friheten för handel med dessa varuslag avskaffas. Enligt förslaget skall tillfällig handel i framtiden endast få drivas när behov därav föreligger. Detta skulle bl. a. vara fallet vid försäljning av skadade eller för förskämning utsatta varor samt varor i konkurs- eller dödsbo. I övrigt bör särskilda skäl föreligga för att försäljningsformen skall få användas. Avgörande bör vara om den avsedda handeln är av väsentlig betydelse från konsumentens synpunkt. Länsstyrelse föreslås bli tillståndsmyndighet för all tillfällig handel.

6.2 Allmänna synpunkter

Vad som i departementspromemorian anförs om att den tillfälliga handeln – framför allt den växande inomhushandeln – medför stora olägenheter i skilda hänseenden bekräftas av nästan alla remissinstanser. Likaså uttalar sig det helt övervägande antalet remissinstanser för en utsträckt kontroll av den tillfälliga handeln. De allra flesta betonar visserligen vikten av fri konkurrens mellan olika försäljningsformer,

men samtidigt framhålls att de fria former under vilka tillfällig handel nu förekommer inte är acceptabla. Även jag finner att den kritik som har anförts rörande den tillfälliga handeln har sådan tyngd att en vidgad reglering av handelsformen är nödvändig.

I promemorian föreslås att en skärpt reglering av den tillfälliga handeln utformas så, att de tillfälliga försäljningarna begränsas. Förslaget innebär i huvudsak dels att inomhushandel inte längre skall kunna drivas utan tillstånd, dels att tillstånd till tillfällig handel, vare sig inom – eller utomhus, skall beviljas endast när särskilda skäl föreligger. Förslaget har också i denna del godtagits av det stora flertalet remissinstanser, bland dem konsumentverket, löntagarorganisationerna och majoriteten av näringslivsorganisationerna. Ett tiotal instanser, bland dem kommerskollegium och näringsfrihetsombudsmannen, har dock kritiska synpunkter. Av dessa instanser anser flertalet förslaget alltför långtgående. Det framhålls att den tillfälliga handeln i många fall är av värde för konsumenterna genom att den medför större varuutbud och hårdare priskonkurrens. En så restriktiv tillståndsgivning som föreslås i promemorian anses därför inte vara ett konsumentintresse utan endast till fördel för konkurrerande företag. Mot denna bakgrund föreslår några av de berörda instanserna ett tillståndssystem som inte innefattar någon behovsprövning utan tar sikte endast på objektiva omständigheter.

Invändningarna mot promemorieförslaget har föranlett mig att överväga alternativa tillståndssystem. Emellertid har jag kommit till den uppfattningen att inget sådant system helt skulle lösa de problem som den tillfälliga handeln enligt vad som har framgått av det föregående vållar samhället, konsumenterna och de anställda. Som har framhållits förut biträder också en stor majoritet av remissinstanserna det förslag som har lagts fram i promemorian. Under dessa omständigheter förordar jag att den skärpta regleringen utformas i huvudsak enligt promemorieförslaget. Detta innebär i första hand att den nuvarande friheten att driva tillfällig handel i lokal över vilken säljaren förfogar slopas. Vidare införs en restriktiv tillståndsprövning som medför att förekomsten av tillfällig handel starkt begränsas.

Mot bakgrund av de restriktioner som föreslås för den tillfälliga handeln anser jag det rimligt med en viss övergångstid för att ge berörda företag tillfälle till omställning. Jag förordar därför att de nya reglerna får träda i kraft den 1 juli 1976.

6.3 Den närmare utformningen av en ny reglering

Enligt promemorian skall tillstånd till tillfällig handel kunna beviljas i fråga om varor som är skadade eller utsatta för hastig förskämning eller som tillhör konkurs- eller dödsbo. I övrigt skall tillstånd kunna beviljas bara om det finns särskilda skäl för det. Vid bedömningen av

detta skall främst beaktas om den avsedda handeln har väsentlig betydelse från konsumentsynpunkt.

Jag vill först ta upp frågan om egendom som tillhör dödsbo. Sådan egendom kan enligt min mening inte i detta sammanhang jämföras med varor i ett konkursbo, vilka ofta är nya och av samma slag som finns i handeln i allmänhet. Egendomen i ett dödsbo består däremot till stor del av begagnade föremål som har karaktär av personligt lösöre. Det är vanligt att sådan egendom avyttras genom en tillfälligt anordnad försäljning i form av auktion och det finns ett påtagligt behov av att detta skall kunna ske också i fortsättningen. Samma behov kan föreligga i fråga om lösöre även i andra fall, t. ex. när någon flyttar till en mindre bostad eller upphör att driva ett lantbruk. Kännetecknande för alla dessa fall är att det är fråga om begagnat gods som traditionellt säljs genom auktion. Självfallet kan i regel ägaren själv fritt anordna försäljning av detta slag, eftersom detta inte innebär yrkesmässig handel. Men praktiska skäl talar för att det även bör finnas möjlighet att anlita en företagare som yrkesmässigt sköter försäljningen för ägarens räkning. Det finns enligt min mening inte behov av en tillståndsprövning i dessa fall. Jag föreslår därför att försäljningar av denna typ helt undantas från regleringen. Detta kan ske genom att de jämföras med de handelsformer som enligt nuvarande ordning inte anses utgöra tillfällig handel. Regeln bör lämpligen formuleras så, att sedvanlig auktionsförsäljning av lösöre som tillhör dödsbo eller enskild person undantas. Det bör framhållas att den föreslagna regeln avser endast försäljning av lösöre som ägs av dödsbo eller enskild person och alltså inte försäljning av lösöre som förvärvats från dödsbo eller enskild.

Jag går nu över till reglerna för tillståndsprövningen.

De invändningar om alltför stor restriktivitet som vid remissbehandlingen gjorts mot det föreslagna tillståndssystemet har behandlats i föregående avsnitt. En annan invändning är att förslaget innehåller otillräckliga riktlinjer för prövningen av tillståndsärenden och därför ställer tillståndsmyndigheten inför ytterst svåra avgöranden. Vidare riktas kritik mot förslaget att prioritera försäljning av varor som är skadade eller utsatta för hastig förskämning.

Otvivelaktigt kan det vid tillståndsprövningen i vissa fall uppstå svårigheter att bedöma om särskilda skäl för tillstånd kan sägas föreligga. Jag räknar dock med att detta problem skall bli av mindre omfattning. Som förut har anförts är utgångspunkten att tillstånd skall ges mycket restriktivt. Det torde endast i undantagsfall kunna föreligga sådana särskilda skäl att tillstånd kommer i fråga.

För att en försäljning skall kunna sägas ha väsentlig betydelse från konsumentsynpunkt måste sålunda krävas att den täcker ett behov hos konsumenterna, vilket inte annars kan tillgodoses på orten.

Beträffande varor som är skadade eller utsatta för hastig förskämning

grundar sig promemorieförslaget på tanken att det från distributions-ekonomisk synpunkt är önskvärt att sådana varor kan komma till nytta. Det kan naturligtvis också vara en fördel för konsumenterna om de på detta sätt får tillgång till användbara varor till billiga priser. Enligt min mening bör emellertid tillstånd till tillfällig handel inte ges enbart därför att handeln avser varor av den typ det här gäller. Det bör även i sådana fall regelmässigt krävas att den avsedda handeln har väsentlig betydelse från konsumentsynpunkt.

I fråga om varor som tillhör konkursbo föreligger ofta behov av att anordna tillfälliga försäljningar. Av praktiska skäl bör det finnas möjlighet för boet att anlita en företagare som yrkesmässigt sköter försäljningen för boets räkning. Jag finner det därför välmotiverat att tillstånd, såsom föreslås i promemorian, skall kunna ges till tillfällig handel med varor som här avses. Det bör understrykas att den föreslagna regeln gäller endast varor som verkligen tillhör ett konkursbo. Jag anser inte tillräckliga skäl föreligga att utsträcka regeln till försäljning i andra hand av varor som har förvärvats från sådana bon.

Sammanfattningsvis förordar jag således att tillstånd till tillfällig handel skall kunna ges när handeln avser varor som tillhör konkursbo eller när annars särskilda skäl föreligger. Vid prövningen huruvida särskilda skäl föreligger skall i regel konsumentintressena tillmätas avgörande vikt.

Vid prövningen bör vidare hänsyn tas till sökandens personliga förhållanden. Bedömningen bör ske enligt samma grunder som f. n.

Tillståndsprövningen skall enligt promemorieförslaget handhas av länsstyrelsen i det län där försäljningen avses äga rum. Jag biträder detta förslag som också har godtagits vid remissbehandlingen. Något skäl att ha skilda tillståndsprövningar för inomhushandel samt kringförings- eller utomhushandel föreligger såsom anförs i promemorian inte. Samma grundregler bör därför gälla för alla dessa typer av tillfällig handel.

Som föreslås i promemorian bör länsstyrelsens beslut i tillståndsärende med hänsyn till att det innefattar prövning från näringspolitiska synpunkter kunna överklagas hos regeringen.

Jag vill slutligen förorda att nuvarande regler kompletteras i syfte att underlätta för konsumenterna att nå tillfälliga försäljare för reklamation eller liknande. Som flera remissinstanser har föreslagit bör föreskrivas att den som driver tillfällig handel för vilken tillstånd krävs skall genom anslag i eller vid försäljningsstället samt i reklam och på kvitton och emballage ange sitt namn samt fast adress och telefonnummer. En sådan föreskrift bör underlätta för konsumenterna att nå företaget för reklamation. Det bör också bli lättare för konsumentombudsmannen (KO) att vid fall av otillbörlig marknadsföring komma i kontakt med företaget.

6.4 Undantagen för livsmedel m. m.

I promemorian föreslås att den nuvarande friheten att driva handel med livsmedel, blommor och inhemsk slöjd slopas. Detta motiveras i promemorian med att de allmänna övervägandena rörande tillfällig handel gäller dessa produkter i lika hög grad som andra. Ett skäl att behålla undantaget kunde vara att lantbrukare, trädgårdsmästare, framställare av hemslöjd m. fl. behöver kunna sälja egna produkter under fria former. I promemorian anförts mot detta att sådan försäljning endast sällan torde utgöra tillfällig handel i förordningens mening.

Emellertid torde — som ett par remissinstanser har anført — ett införande av tillståndsplikt beträffande nu berörda varor kunna leda till såväl många svåra gränsdragningsproblem som en omfattande administrativ apparat. Den kritik som har riktats mot vissa former av tillfällig handel har uppenbarligen inte avsett försäljningarna av lantbruksprodukter m. m. Härtill kommer att handeln med livsmedel tack vare bl. a. livsmedelslagstiftningen inte heller nu kan ske ohämmat utan är underkastad noggrann kontroll i bl. a. hygieniskt hänseende. Som också har anförts i flera remissyttranden torde några missförhållanden beträffande tillfällighetshandel med livsmedel knappast föreligga. På grund härav och då några tillräckligt starka skäl från konsumentsynpunkt inte har framkommit för ingrepp i den hittillsvarande, hävdvunna friheten för handel med livsmedel, blommor och inhemsk hemslöjd, vill jag härvidlag inte föreslå någon ändring i nu gällande förhållanden.

Av de remissinstanser som berört de hittillsvarande generella undantagen från förordningen för torghandel och handel på marknad, mäsas eller utställning vill Sveriges köpmannaförbund, Blomsterhandlarnas riksförbund och Sveriges handelsträdgårdsmästareförbund inordna torghandeln under regleringen. KO ifrågasätter om inte nuvarande undantag är alltför vittgående men hävdar bestämt att gängse torghandel med exempelvis frukt och blommor som utbjuds relativt regelbundet på samma ställe och av samma säljare även i fortsättningen bör falla utanför förordningens tillämpningsområde.

I promemorian anförts att vissa typer av den kritiserade torghandeln kan äga stora likheter med utförsäljningar i tillfälligt hyrda lokaler, varför samma skäl skulle kunna föreligga att införa restriktioner för dessa typer av torghandel som för inomhushandel. Som betonas i promemorian torde det dock knappast gå att definitionsmässigt skilja denna form från andra typer av torghandel. Med hänsyn till torghandelns omfattning skulle därför ett tillståndssystem bli alltför omständligt i förhållande till syftet. Eventuella problem torde, som föreslås i promemorian, bäst kunna lösas genom att de beaktas av kommunerna vid dessas uthyrning av torgplatser. Inte heller vad som har anförts till stöd för att slopa undantagen för handel på marknad, mäsas eller utställning finner jag tillräcklig vägande.

Som förut har nämnts är kringförings- och utomhushandel, som utgör led i en eljest på stadigvarande driftställe bedriven rörelse och avser varor som regelmässigt saluförs eller framställs där, inte att anse som tillfällig handel och följaktligen inte heller underkastad reglerna i förordningen. I promemorian föreslås inte heller någon ändring på denna punkt. Flera remissinstanser pekar emellertid på möjligheten av att en tillfällighetsförsäljare med någon obetydlig källarlokal som fast driftställe ägnar sig åt omfattande tillståndsfri, tillfällig handel. Denna synpunkt bör enligt min mening beaktas. För att understryka att undantaget från regleringen verkligen skall gälla kompletterande handel bör bestämmelsen utformas så att den handel som undantas skall utgöra ett underordnat led i den verksamhet som bedrivs på det fasta driftstället.

6.5 Författningens anpassning till den nya regeringsformen

Den nu gällande förordningen (1968: 564) om tillfällig handel är utfärdad av Kungl. Maj:t efter riksdagens hörande (prop. 1968: 98, 3LU 63, rskr 333). I samband med 1971 års förvaltningsprocessform ändrades, likaså efter riksdagens hörande (prop. 1971: 30, KU 36, rskr 222), lydelsen av förordningens 11 §. Till följd av den genom den nya regeringsformen ändrade regleringen av det konstitutionella normsystemet bör förordningen formas om till lag.

7 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom handelsdepartementet upprättats förslag till lag om tillfällig handel.

8 Specialmotivering

De sakliga ändringar i den gällande regleringen som jag har förordat i det föregående kräver inte i och för sig någon genomgripande omarbetning av författningstexten. Endast på vissa punkter behöver texten i förordningen om tillfällig handel ändras i sak. I det följande anges på vilka punkter sådana ändringar har vidtagits. I övrigt stämmer texten i den föreslagna lagen — fränsett redaktionella jämkningar — överens med 1968 års förordning. Även paragrafindelningen är i allt väsentligt oförändrad. I fråga om motiven till de bestämmelser som inte har ändrats i sak vill jag hänvisa till vad som uttalades vid tillkomsten av 1968 års förordning.

1 §

Det undantag från regleringen som anges i paragrafens andra stycke under 4 har av skäl som har anförts i den allmänna motiveringen formulerats så, att den handel som undantas skall vara ett underordnat

led i verksamhet på fast driftställe. Jag vill här endast tillägga att det bör vara tillåtet för den som framställer varor på ett fast driftställe att sälja de framställda varorna även genom kringförings- eller utomhus-handel. Sådan försäljning är således enligt min mening att anse som ett i förhållande till produktionen underordnat led. Det skall emellertid då vara fråga om produktion i verklig mening. Däremot är det inte tillräckligt att säljaren låter varorna undergå någon obetydlig hantering eller bearbetning på ett fast driftställe.

Den undantagsregel om viss auktionsförsäljning som tagits upp under 5 i andra stycket har behandlats i den allmänna motiveringen.

3 §

I förhållande till 1968 års förordning har denna paragraf ändrats på det sättet att den generella rätten att driva tillfällig handel i lokal över vilken säljaren förfogar har slopats. Frågan har behandlats i den allmänna motiveringen.

4 §

Denna paragraf innehåller de nya regler om tillståndsprovningen som har behandlats i den allmänna motiveringen. Samma regler gäller för utländska och svenska rättssubjekt.

I fråga om varor som tillhör konkursbo bör tillståndsmyndigheten särskilt granska att varorna har den uppgivna karaktären. Detta torde kunna ske på ett tillfredsställande sätt genom att sökanden inger avskrift av bouppteckning, varuförteckningar och liknande handlingar. Eftersom syftet med bestämmelserna är att underlätta en snabb avveckling av konkursbon, bör i allmänhet krävas att boets egendom säljs i stort sett i samlat skick vid något eller några få tillfällen. Undantag kan dock behöva göras från denna princip, t. ex. i fråga om mera omfattande konkursbon. I sådana fall bör dock begäras att sökanden redovisar en plan över boets avveckling, så att tillståndsmyndigheten får en klar bild av den aktuella försäljningens roll i sammanhanget.

Den bestämmelse om tillståndsmyndighet som utgör paragrafens andra stycke i 1968 års förordning har utgått. Den ersätts av nya regler i 5 § första stycket.

5 §

I denna paragraf har de omarbetade bestämmelserna om tillståndsmyndighet tagits upp. Första stycket gäller tillfällig handel som skall bedrivas av svensk medborgare eller utlänning med bosättningstillstånd. Fråga om tillstånd till sådan handel prövas av länsstyrelsen i det län där försäljningen skall äga rum. I fråga om annan utlänning ankommer tillståndsprovningen enligt andra stycket på den myndighet som prövar frågan om tillstånd för utlänning att här i riket idka näring

i allmänhet, dvs. i regel kommerskollegium. Andra stycket motsvarar 5 § i 1968 års förordning.

9 §

Första stycket i denna paragraf har i enlighet med vad jag har anfört i den allmänna motiveringen kompletterats med föreskrifter om skyldighet för den som driver tillfällig handel att ge information om namn, adress och telefonnummer. Det måste givetvis fordras att de adress- och telefonuppgifter som lämnas är så utförliga och bestående, att konsumenten med ledning därav under skälig tid efter köpet lätt kan nå säljaren för reklamation och liknande. På grund härav är det oftast inte tillräckligt att lämna ett postboxnummer utan att samtidigt gatuadress eller motsvarande anges. Med uttrycket emballage avses främst ytteromslag såsom påsar, kartonger, omslagspapper och liknande.

11 §

Denna paragraf innehåller besvärregler i enlighet med vad som har anförts i den allmänna motiveringen.

9 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen
att antaga förslaget till lag om tillfällig handel.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga det förslag som föredraganden har lagt fram.

Innehåll

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Lagförslag	2
Utdrag ur protokollet vid regeringssammanträde den 27 februari 1975	4
1 Inledning	4
2 Gällande bestämmelser	5
3 Framställda ändringsförslag	6
3.1 Motioner	6
3.2 Andra förslag	8
4 Departementspromemorian	8
4.1 Inledning	8
4.2 Tidigare undersökningar	8
4.3 Enkäten	10
4.4 Överväganden	15
4.5 Förslag till ändrad lagstiftning	20
5 Remissyttrandena	23
6 Föredraganden	33
6.1 Inledning	33
6.2 Allmänna synpunkter	35
6.3 Den närmare utformningen av en ny reglering	36
6.4 Undantagen för livsmedel m.m.	39
6.5 Författningens anpassning till den nya regeringsformen	40
7 Upprättat lagförslag	40
8 Specialmotivering	40
9 Hemställan	42

