

Ref



**Betänkande av utredningen
om tillfällig handel.
Stockholm 1988.**

SOU
1988:46





Statens offentliga utredningar

1988:46

Finansdepartementet

Tillfällig handel

Betänkande av utredningen om tillfällig handel
Stockholm 1988

Beställningsadress:
Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 STOCKHOLM
Tel: 08/739 96 30
Informationsbokhandeln
Malmtorgsgatan 5

Beställare som är berättigade till remisseexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:

Regeringskansliets förvaltningskontor
SOU-förrådet
103 33 STOCKHOLM

Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8¹⁰ - 12⁰⁰ (externt och internt)
08/763 10 05 12⁰⁰ - 16⁰⁰ (endast internt)

Produktion
Allmänna Förlaget
Omslag AD
Johan Nordgren
Svenskt Tryck Stockholm 1989 902668

ISBN 91-38-10218-8
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Bengt K Å Johansson

Regeringen bemyndigade den 14 mars 1985 chefen för finansdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över regleringen av vissa former av tillfällighetshandel.

Med stöd av detta bemyndigande förordnade departementschefen den 19 juni 1985 departementsrådet Karl-Ingmar Edstrand till särskild utredare.

Att som expert biträda utredningen förordnades den 15 april 1986 direktören Jan-Erik Ljusberg, statens pris- och konkurrensverk.

Till sekreterare förordnades den 22 augusti 1985 hovrättsassessorn Kenneth Lundström.

Utredningen har arbetat under namnet Utredningen om tillfällig handel.

Utredningen får härmed överlämna betänkandet Tillfällig handel.

Utredningens uppdrag är härigenom slutfört.

Stockholm i december 1988

Karl-Ingmar Edstrand

Kenneth Lundström

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

FÖRKORTNINGAR.....	9
SAMMANFATTNING.....	11
FÖRFATTNINGSFÖRSLAG.....	15
1 Förslag till lag om viss tillfällig försäljning.....	15
2 Förslag till förordning om viss tillfällig försäljning.....	19
3 Förslag till lag om näringsidkares informationsskyldighet vid tillfällig försäljning..	21
4 Förslag till lag om upphävande av kungörelsen (1941:206) med vissa bestämmelser angående marknader.....	23
5 Förslag till lag om ändring i allmänna ordningsstadgan (1956:617).....	24
6 Förslag till lag om ändring i handelsregisterlagen (1974:157).....	26
1 INLEDNING.....	29
1.1 Utredningens uppdrag.....	29
1.2 Frågans behandling i riksdagen.....	34
1.3 Utredningens arbete.....	36
2 GÄLLANDE ORDNING.....	39
2.1 Bakgrund.....	39
2.2 Gällande bestämmelser.....	44
2.2.1 Egentlig tillfällig handel.....	44
Lagen om tillfällig handel (LTH).....	44
Övriga bestämmelser.....	48

2.2.2	Torghandel.....	53
2.2.3	Marknadshandel.....	56
2.3	Innebörden av regleringen i LTH.....	58
2.3.1	Inledning.....	58
2.3.2	Begreppet tillfällig handel (1 § LTH).....	59
2.3.3	Kravet på tillstånd (3 § LTH).....	68
2.3.4	Tillståndsprövningen (4 § LTH).....	74
2.4	Utländska förhållanden.....	81
2.4.1	Danmark.....	81
2.4.2	Norge.....	83
2.4.3	Finland.....	85
2.4.4	EG.....	87
3	KARTLÄGGNING.....	91
3.1	Inledning.....	91
3.2	Tillståndsgivningen enligt LTH.....	92
3.2.1	Handläggningen hos länsstyrelserna...	93
3.2.2	Länsstyrelsernas beslut.....	97
3.2.3	Beslut i besvärssärenden.....	101
3.2.4	Översikt av lämnade tillstånd.....	104
3.2.5	Brott mot LTH.....	109
3.3	Säsongmässig försäljning på turistorter.....	113
3.4	Torghandel.....	115
3.5	Marknadshandel.....	123
3.5.1	Tillståndsgivningen enligt marknads- kungörelsen.....	123
3.5.2	Det totala antalet marknader.....	127
3.5.3	Handeln på marknad.....	130
3.6	Tillstånd enligt ordningslagstiftningen m.m.....	133
3.6.1	Uppställning av försäljningsstånd på allmän plats.....	134
3.6.2	Lokala föreskrifter om tillfällig handel.....	140

3.6.3	Försäljning utan tillstånd enligt ordningslagstiftningen.....	143
3.6.4	Försäljning inom vägområden.....	144
3.7	Handel i samband med offentliga tillställningar, även mässor, och allmänna sammankomster.....	145
3.8	Tillfällig handel med livsmedel.....	149
3.8.1	Försäljning som inte sker i livsmedelslokal.....	150
3.8.2	Försäljning från fordon.....	154
3.8.3	Försäljning utan tillstånd enligt livsmedelslagstiftningen.....	159
3.9	Tillfällig handel med begagnade varor.....	160
3.10	Sammanfattning av olika former av tillfällig handel.....	166
4	TILLFÄLLIG HANDEL - EN DEL AV VARUDISTRIBUTIONEN.....	171
5	ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG.....	183
5.1	Inledning.....	183
5.2	Motiven bakom den nuvarande restriktiva regleringen.....	185
5.3	Synpunkter på gällande ordning.....	189
5.4	Förslag till en ny reglering.....	192
5.4.1	Inledning.....	192
5.4.2	Konsumenternas intressen.....	193
	Det långsiktiga konsumentintresset...	195
	Övriga konsumentintressen.....	207
5.4.3	Andra intressen.....	209
5.4.4	Avreglering och förenkling.....	214
5.4.5	Förhållandet till EG.....	218
5.4.6	Kostnader.....	219
6	ÖVRIGA FRÅGOR.....	221
6.1	Informationsskyldighet och registrering.....	221

6.2	Kommunernas reglering av torghandeln.....	225
6.3	Förenklade regler om marknad.....	227
7	SPECIALMOTIVERING.....	231
7.1	Förslaget till lag om viss tillfällig försäljning.....	231
7.2	Förslaget till lag om näringsidkares informationsskyldighet vid tillfällig försäljning.....	240
7.3	Övriga författningsförslag.....	243

FÖRKORTNINGAR

AÖst	allmänna ordningsstadgan (1956:617)
KF	Kooperativa förbundet
KIGA	Riksförbundet Kiosk & Gatukök
LON	länsstyrelsernas organisationsnämnd
LTH	lagen (1975:985) om tillfällig handel
LU	lagutskottet
NJA	Nytt juridiskt arkiv, avd I
NO	näringsfrihetsombudsmannen
NU	näringsutskottet
prop	regeringens proposition
rskr	riksdagens skrivelse
SOU	statens offentliga utredningar
SPK	statens pris- och konkurrensverk (tidigare statens pris- och kartellnämnd)
TOMER	Torg- och marknadshandlarnas ekonomiska riksförening

SAMMANFATTNING

Utredningens uppgift har varit att mot bakgrunden av en allmän översyn av den tillfälliga handeln lägga fram förslag till en ny lagstiftning på området. Uppdraget har omfattat inte bara den i den gällande lagstiftningen reglerade tillfälliga handeln - försäljning i tillfälligt hyrda lokaler, kringföring och viss utomhusförsäljning - utan även närliggande försäljningsformer som torg- och marknadshandel, mässor m.m. Uppdraget har även omfattat livsmedelsområdet som nu faller utanför regleringen.

I avsaknad av något egentligt faktaunderlag som kan belysa den tillfälliga handelns omfattning, struktur och funktioner har det varit nödvändigt att göra en tämligen omfattande kartläggning för att få fram en bild av de faktiska förhållandena. Därutöver har ett allmänt samråd skett med olika myndigheter - främst konsumentverket - och organisationer.

Den nuvarande regleringen har varit mycket restriktiv. Det tillstånd av länsstyrelsen som krävs har i princip endast lämnats om den tillfälliga handeln ansetts täcka ett behov hos konsumenterna som inte annars kan tillgodoses på orten. Denna ordning ter sig numera problematisk från flera synpunkter. Lagens konstruktion har gjort den svårtolkad och avgränsningen av det reglerade området har framstått som i viss mån godtycklig. Den prövning som har gjorts har varit mycket schablonartad och inte innefattat någon egentlig avvägning mellan olika distributionsformer. Tillståndsförfarandet har i många fall också framstått som onödigt komplicerat. Utredningen har för

sin del kommit till den slutsatsen att en ny lagstiftning bör konstrueras från nya utgångspunkter.

En framtida reglering av den tillfälliga handeln bör enligt utredningens mening utgå från konsumenternas intresse av tillgång till en god kommersiell service. I anslutning till de av riksdagen antagna riktlinjerna för konsumentpolitiken bör då ingripanden i marknadsfunktionerna göras först när varuförsörjningen utsätts för störningar genom konkurrens från tillfällig handel. Vad det här kan bli fråga om är i huvudsak att trygga tillgången till närservice med basvaror som livsmedel, kläder och skor på orter med ett glest butiksnät. Utredningens förslag innebär att de kommuner som finner sig ha problem med varuförsörjningen kan ta initiativ till att krav på tillstånd till tillfällig försäljning med de berörda varorna införs i kommunen. Regleringen föreslås bli begränsad till försäljning som sker i tillfälligt hyrda lokaler eller genom kringföring från fordon. Företagare med fast driftställe i kommunen kommer inte att beröras av regleringen.

Beslut om tillståndskrav skall fattas av länsstyrelsen. Tillståndsprövningen i de enskilda fallen görs sedan av kommunen. Tillstånd skall lämnas, om den tillfälliga försäljningen inte kan väntas störa varuförsörjningen så att tillgången till en tillfredsställande butiksservice med de berörda varorna sätts i fara. Genom att regleringen begränsas till kommuner som har problem med försörjningen med basvaror och tillståndsprövningen överförs till lokala organ anser utredningen att den administrativa omgången reduceras till ett minimum.

Förslaget innebär en betydande avreglering och förenkling jämfört med vad som gäller nu, även om försäljning av livsmedel förs in under regleringen. Utomhusförsäljning kommer i fortsättningen endast att regleras från ordningssynpunkt och befrias från den dubbla tillståndsprövning som nu sker i många fall.

Den reglering som nu föreslås till skydd för konsumenternas varuförsörjning omfattar inte torg- och marknadshandeln. Kommunerna får liksom hittills bedöma behovet av torghandel. Beträffande marknaderna föreslås vissa förenklingar genom att dessa endast skall bedömas av polismyndigheten efter samråd med kommunen enligt de regler som gäller för offentliga tillställningar.

Vissa åtgärder som underlättar identifiering av företag inom den tillfälliga handeln, bl.a. för reklamation, föreslås också.

Det här framlagda förslaget till en ny reglering av den tillfälliga handeln har uppenbarligen en begränsad räckvidd. Man kan därför hysa en viss tvekan om behovet av åtgärder på området. Utredningen har ändå ansett det vara befogat att ge de kommuner som har problem med varuförsörjningen möjlighet att kunna ingripa. Det kan också vara av värde att ha en viss åtgärdsberedskap inför framtida förändringar inom varudistributionen.

FÖRFATTNINGSFÖRSLAG

1. Förslag till

Lag om viss tillfällig försäljning

Härigenom föreskrivs följande.

Allmänna bestämmelser

1 § Regeringen får, om det behövs med hänsyn till varuförsörjningen i en kommun, på framställning av kommunen föreskriva att försäljning som avses i denna lag får bedrivas endast efter särskilt tillstånd av kommunen.

Regeringen får överlåta åt länsstyrelsen att meddela föreskrift enligt första stycket.

2 § Lagen gäller yrkesmässig försäljning från näringsidkare till konsument av

1. livsmedel, som inte är avsedda för förtäring på stället, samt

2. kläder och skor,

om försäljningen sker i former som anges i 3 § och näringsidkaren inte stadigvarande bedriver verksamhet från ett fast tillverknings- eller försäljningsställe i kommunen.

3 § Lagen gäller försäljning som sker

1. i en lokal eller annat liknande utrymme som näringsidkaren utnyttjar vid enstaka tillfällen eller för en kortare tid, eller

2. från ett fordon som huvudsakligen är inrättat för försäljning eller transport av varor.

4 § Utanför lagen faller försäljning som sker

1. i lokaler där försäljning bedrivs stadigvarande,
2. från fordon som har ställts upp efter tillstånd enligt 2 § allmänna ordningsstadgan (1956:617) eller på salutorg och liknande plats som kommunen har upplåtit till allmän försäljningsplats, eller
3. vid offentliga tillställningar som avses i allmänna ordningsstadgan (1956:617) eller vid allmänna sammankomster som avses i lagen (1956:618) om allmänna sammankomster.

5 § Föreskrift enligt 1 § kan begränsas till att avse antingen livsmedel eller kläder och skor. Föreskriften kan också begränsas till att avse någon av de former av försäljning som anges i 3 § 1 eller 2.

6 § Begreppet livsmedel har i denna lag samma betydelse som i livsmedelslagen (1971:511).

Med kläder avses varor som är att hänföra till 61 eller 62 kap. tulltaxelagen (1987:1068) och med skor varor som är att hänföra till 64 kap. samma lag.

Prövning av tillståndsärenden

7 § Frågor om tillstånd prövas av den kommunala nämnd som kommunen bestämmer.

8 § Tillstånd skall lämnas, om försäljningen inte kan väntas störa varuförsörjningen på ett sådant sätt att tillgången till en tillfredsställande service med de berörda varorna sätts i fara.

9 § Tillstånd skall meddelas för ett bestämt tillfälle eller för en viss tid, högst tre år. Ett tillstånd får förenas med villkor.

10 § Tillstånd får återkallas, om villkor som har ställts upp med stöd av 9 § inte iakttas i något väsentligt avseende.

Ansvar m.m.

11 § Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bedriver försäljning som avses i denna lag utan behövtillstånd eller bryter mot villkor som har ställts upp med stöd av 9 § döms till böter. Till samma straff döms den som för annans räkning bedriver sådan olovlig försäljning.

I ringa fall döms inte till ansvar.

12 § Varor som någon bjuder ut till försäljning utan behövtillstånd enligt denna lag skall förklaras förverkade, om det inte är uppenbart oskäligt. I stället för varorna kan värdet av dem förklaras förverkat.

Överklagande m.m.

13 § Kommunens beslut i tillståndsärenden får överklagas hos länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får överklagas hos kammarrätten.

Beslut om föreskrift som länsstyrelsen har meddelat med stöd av bemyndigande enligt 1 § får överklagas hos regeringen.

14 § Beslut som meddelas i tillståndsärenden skall gälla omedelbart, om inte annat bestäms.

Denna lag träder i kraft den . Föreskrift enligt 1 § får meddelas utan hinder av att lagen inte har trätt i kraft.

Genom lagen upphävs lagen (1975:985) om tillfällig handel. Tillstånd som har meddelats enligt den äldre lagen och som avser försäljning av kläder och skor gäller fortfarande.

2 Förslag till

Förordning om viss tillfällig försäljning

Härigenom föreskrivs följande.

Föreskrift om tillståndsprövning

1 § Föreskrift om tillståndsprövning enligt 1 § lagen (0000:000) om viss tillfällig försäljning meddelas av länsstyrelsen.

2 § Kommun, som önskar att tillståndsprövning för tillfällig försäljning införs i kommunen, skall vid sin framställning till länsstyrelsen föga en utredning om försörjningen med de varor som framställningen avser.

3 § Länsstyrelsens beslut om föreskrift skall kungöras i länets författningssamling så snart det kan ske. Kungörelsen skall genom kommunens försorg anslås samt föras in i ortstidning. Kommunen skall se till att tryckta exemplar av föreskriften finns att tillgå för allmänheten.

4 § Länsstyrelsen skall underrätta konsumentverket om de beslut som länsstyrelsen meddelar med stöd av denna förordning.

Ansökan i tillståndsärenden

5 § Ansökan om tillstånd till tillfällig försäljning skall innehålla uppgifter om de varuslag som skall säljas samt om tiden och platsen för försäljningen. Avser ansökan kringföringsförsäljning från fordon, skall uppgift lämnas om linjesträckningen eller det område inom vilket försäljningen skall ske.

6 § Till ansökan skall sökanden foga

1. registreringsbevis i form av utdrag ur aktiebo-
lags-, handels- eller föreningsregister,
2. bevis om att sökanden inte är försatt i konkurs.

Avser ansökan försäljning av livsmedel, skall sökan-
den även förete bevis om att lokaler, utrymmen eller
fordon från vilka försäljningen skall ske är godkända
för ändamålet eller att tillstånd till försäljningen
i övrigt har lämnats enligt livsmedelslagen
(1971:511) och de föreskrifter som ansluter till
denna.

Denna förordning träder i kraft den

3. Förslag till

Lag om näringsidkares informationsskyldighet vid
tillfällig försäljning

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna lag gäller näringsidkares informations-
skyldighet vid yrkesmässig försäljning av vara till
konsument, om försäljningen sker

1. i en lokal eller annat liknande utrymme som näringsidkaren utnyttjar vid enstaka tillfällen eller för en kortare tid,
2. genom kringföring, eller
3. från försäljningsstånd, fordon eller andra anordningar som ställs upp utomhus.

Lagen gäller dock inte vid utomhusförsäljning som en näringsidkare för egen räkning ordnar på eller i omedelbar anslutning till sitt fasta tillverknings- eller försäljningsställe.

2 § Näringsidkare skall vid försäljning som avses i denna lag genom en väl synlig skylt eller på annat liknande sätt lämna uppgift om registrerad firma samt postadress och telefonnummer.

3 § Information som avses i 2 § skall vid försäljning av vara också lämnas till konsumenten i skriftlig form. Understiger det pris som konsumenten sammanlagt skall betala 300 kronor, behöver någon skriftlig information dock inte lämnas.

4 § Vid försäljning på vilken hemförsäljningslagen (1981:1361) är tillämplig skall i stället för vad som i 3 § sägs gälla vad som i den lagen stadgas om informationsskyldighet.

5 § Vad som i denna lag sägs om näringsidkare gäller även anställd hos näringsidkare och annan som handlar på näringsidkares vägnar.

6 § Den som med uppsåt eller av oaktsamhet underlåter att lämna information enligt 2 eller 3 § döms till böter, högst ettusen kronor.

I ringa fall döms inte till ansvar.

Denna lag träder i kraft den

4 Förslag till

Lag om upphävande av kungörelsen (1941:206) med vissa bestämmelser angående marknader

Härigenom föreskrivs att kungörelsen (1941:206) med vissa bestämmelser angående marknader¹ skall upphöra att gälla vid utgången av

Tillstånd som länsstyrelse har meddelat med stöd av kungörelsen och som avser marknader som får hållas fram till utgången av år gäller fortfarande.

¹ Senaste lydelse av 1 § 1951:657

5 Förslag till

Lag om ändring i allmänna ordningsstadgan (1956:617)

Härigenom föreskrivs att 9 och 12 §§ allmänna ordningsstadgan (1956:617) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse9 §¹

Med offentlig tillställning avses tävling och uppvisning i sport och idrott, danstillsättning, cirkusföreställning, tivoli- och marknadsnöjen, festtåg samt tillställning av annat slag, som anordnas för allmänheten och som icke avses i lagen om allmänna sammankomster.

Föreslagen lydelse

Med offentlig tillställning avses tävling och uppvisning i sport och idrott, danstillsättning, cirkusföreställning, tivolinöjen, marknad, mäsä, festtåg samt tillställning av annat slag, som anordnas för allmänheten och som icke avses i lagen om allmänna sammankomster.

Såsom offentlig skall anses jämväl tillställning, till vilken tillträde är beroende av medlemskap i viss förening eller av inbjudning, därest tillställningen uppenbarligen utgör del av rörelse, som föreningen eller inbjudaren driver uteslutande eller väsentligen för anordnande av dylika tillställningar, eller vilken eljest, såsom med avseende å omfattningen av den krets som äger tillträde eller de villkor under vilka tillträde lämnas, är att jämställa med tillställning till vilken allmänheten har tillträde.

¹ Senaste lydelse 1982:344

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse12 §²

Offentlig tillställning får inte anordnas på allmän plats utan tillstånd av polismyndigheten.

Sådant tillstånd fordras även i annat fall för offentlig danstillställning, cirkusföreställning, tivoli- och marknadsnöjen och därmed jämförlig nöjeställning samt tävling och uppvisning i motorsport och professionell brottning.

Sådant tillstånd fordras även i annat fall för offentlig danstillställning, cirkusföreställning, tivolinöjen och därmed jämförlig nöjeställning, utomhusmarknad samt tävling och uppvisning i motorsport och professionell brottning.

Om det kan ske utan fara för ordning och säkerhet, får polismyndigheten befria en sammanslutning eller annan anordnare från skyldigheten att söka tillstånd enligt andra stycket beträffande tillställningar av ett visst slag.

Denna lag träder i kraft den

² Senaste lydelse 1982:344

6 Förslag till
Lag om ändring i handelsregisterlagen (1974:157)

Härigenom föreskrivs att 2 § handelsregisterlagen (1974:157) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

2 §¹

I handelsregister
införes enskild
 näringsidkare och
 handelsbolag samt
 ideell förening eller
 stiftelse som idkar
 näring.

Handelsbolag skall söka
 registrering, innan bo-
 laget börjar sin verk-
 samhet. Detsamma gäller
 enskild näringsidkare,
 ideell förening och
 stiftelse som skulle ha
 varit bokföringsskyldig
 enligt bokföringslagen
 (1929:117), om denna
 gällt även efter ut-
 gången av år 1976.

Föreslagen lydelse

I handelsregister
införs enskild
 näringsidkare och
 handelsbolag samt
 ideell förening eller
 stiftelse som idkar
 näring.

Handelsbolag skall söka
 registrering, innan bo-
 laget börjar sin verk-
 samhet. Detsamma gäller
 enskild näringsidkare,
 ideell förening och
 stiftelse som skulle ha
 varit bokföringsskyldig
 enligt bokföringslagen
 (1929:117), om denna
 gällt även efter ut-
 gången av år 1976. Den
som yrkesmässigt driver
handel med varor skall
dock alltid söka regi-
strering.

¹ Senaste lydelse 1976:128

Nuvarande lydelse

Enkelt bolag får införas i handelsregister i den ordning som föreskrives för handelsbolag. Vad i denna lag sägs om handelsbolag gäller även i fråga om sålunda registrerat bolag.

Föreslagen lydelse

Enkelt bolag får införas i handelsregister i den ordning som föreskrivs för handelsbolag. Vad som i denna lag sägs om handelsbolag gäller även i fråga om sålunda registrerat bolag.

Denna lag träder i kraft den

Handwritten text, likely bleed-through from the reverse side of the page.

Handwritten text, likely bleed-through from the reverse side of the page.

1.1 Utredningens uppdrag

Utredningsuppdraget avser enligt direktiven (Dir. 1985:8) en översyn av regleringen av vissa former av tillfällighetshandel. Härunder inbegrips vad som kan kallas den egentliga tillfälliga handeln samt marknadshandeln och torghandeln. Med utgångspunkt i konsumentintresset skall lagstiftningen för alla former av yrkesmässig tillfällighetsförsäljning såväl tekniskt som organisatoriskt samordnas, för- enklas och förtydligas.

Den rättsliga regleringen av tillfällighetshandeln innefattar i sin huvuddel krav på tillstånd och informationsskyldighet samt administrativa bestämmelser och ordningsföreskrifter.

För den egentliga tillfälliga handeln gäller lagen (1975:985) om tillfällig handel (LTH; ändrad senast 1983:648). Lagen är tillämplig på all yrkesmässig handel där medförda varor bjuds ut på ett tillfälligt försäljningsställe eller under kringföring. Undantaget är dock - förutom torg- och marknadshandel - försäljning på mässor och utställningar samt försäljning i samband med offentliga tillställningar och vissa allmänna sammankomster. Den rättsliga regleringen beträffande tid och plats för marknader finns i kungörelsen (1941:206) med vissa bestämmelser angående

marknader (marknadskungörelsen). I fråga om upplåtelse av plats för torghandel saknas i dag uttryckliga bestämmelser. Kommunernas befogenhet att upplåta visst område för torghandel anses följa av allmänna kommunalrättsliga grundsatser. En kommun anses ha full frihet att besluta om torghandel skall få förekomma i kommunen eller inte. Vissa tillståndsfrågor m.m. som rör torghandeln regleras i allmänna ordningsstadgan (1956:617), AOst, och i lokala ordnings- och torghandelsstadgor.

I utredningsdirektiven erinrar departementschefen till att börja med om att det kommit upp en rad olika frågeställningar och krav på ändringar kring de olika formerna av tillfällighetshandel. Den övergripande uppgiften för utredaren bör vara att med konsumenternas sammanvägda intressen för ögonen söka skapa en modern reglering av skilda former av yrkesmässig tillfällighetshandel. Regleringen bör inte vara mer ingripande än vad som förestavas av de skyddsintressen som motiverat den gällande regleringen. Den bör också ges en klarare avgränsning än vad som synes vara fallet med gällande rätt. Allmänt sett bör reglerna vara enkla att tillämpa. Strävan bör vidare vara att så långt möjligt avlasta enskilda företag och myndigheter.

Beträffande översynens allmänna karaktär uttalas:

Tillstånd till tillfällig handel skall enligt den nuvarande lagstiftningens förarbeten lämnas mycket sparsamt. Avsikten är att skydda konsumenternas långsiktiga intressen, genom att trygga en grundläggande service via bofast handel. Sannolikt har olika typer av tillfällighetsförsäljning kraftigt begränsats under det senaste decenniet. Utredaren bör pröva om regleringen har haft avsedd effekt och om icke önskvärda eller icke nödvändiga bieffekter har uppstått. Också möjligheterna att kontrollera reglernas efter-

levnad bör ingå i utvärderingen. När det gäller torghandeln finns inga regler som tar sikte på den fasta handelns konkurrensförhållanden, även om vissa kommuner kan ha använt sin hävdvunna rätt att pröva torghandeln utifrån sådana kriterier. Det är enligt min mening önskvärt att förutsättningarna för två handelsformer som ligger varandra så nära som tillfällig handel och torghandel samordnas bättre i detta hänseende. Reglerna bör utformas så att konsumenternas grundläggande behov av fast service kan tryggas samtidigt som utrymme skapas för alternativa distributionsformer. I sammanhanget vill jag erinra om att kommunerna har ett allmänt ansvar för varuförsörjningen i kommunen och planerar för den.

Direktiven tar sedan upp frågan om den aktuella lagstiftningen skall inkludera livsmedelsområdet. Önskemål om detta har framförts i riksdagsmotioner. I denna del anförs följande:

För egen del vill jag framhålla att en reglering av sådan tillfällig handel efter samma linjer som regleringen i övrigt skulle bli mycket ingripande och komma att omfatta även sådana företeelser som ambulancerande försäljning av t.ex. varm korv och glass, vilket knappast någon kan önska. Undantag för vissa former av livsmedelshandel skulle alltså därför bli nödvändiga. Sådana undantag skapar gränsdragningsproblem, vilka ytterligare skulle komplicera en reglering som vi snarare bör förenkla. Härtill kommer att konsumentverket, som närmast är den myndighet som skulle ha uppmärksammat om undantaget medfört olägenheter från konsumentsynpunkt, inte har dokumenterat några sådana. Jag vill i sammanhanget också upplysa om att handeln med livsmedel tack vare bl.a. livsmedelslagstiftningen inte ändå kan ske ohämmat.

Enligt min mening krävs mycket starka skäl för att en dyrbar och krånglig reglering av tillfällig handel med livsmedel skall få införas. Sådana skäl synes inte föreligga. Utredaren bör dock vara oförhindrad att om kartläggningen ger anledning till det redovisa överväganden även beträffande livsmedelsområdet.

I fortsättningen tas närmast några specialfrågor upp. Om vissa namn- och adressuppgifter sägs följande:

Vid tillfällig handel krävs att tydlig uppgift om namn, adress och telefon lämnas. Sådana krav ställs

inte i fråga om marknader. Beträffande torghandeln har Kommunförbundet i sitt normalförslag till torghandelsstadga föreslagit att innehavare av fast salu- plats skall på lämpligt ställe på saluståndet ha en skylt anbringad som anger innehavarens namn och adress. I vad mån detta efterlevs är obekant. Skillnaderna mellan de olika handelsformerna är ologiska. Krav på namn- och adressuppgifter bör rimligen ställas även för de sistnämnda handelsformerna. Utredaren bör lämna förslag härom.

Om marknadshandel:

Marknadshandel kräver tillstånd enligt kungörelsen (1941:206) med vissa bestämmelser angående marknader. Tillståndskravet är osanktionerat. Samtidigt anses marknadshandeln inte vara tillfällig handel enligt lagen om tillfällig handel. Det förefaller mindre lämpligt att man utan risk för påföljd skall kunna sätta sig över tillståndskravet vid marknadshandel. En ändring anser jag här vara påkallad.

Det nämnda förbudet mot att hålla marknader på vissa veckodagar förefaller otidsenligt. Regelns utformning låter f.ö. antyda att den har tillkommit som ett komplement till andra regler om t.ex. handel på söndagar. I den praktiska tillämpningen av dagens reglering synes val av veckodagar främst underställas polismyndighetens prövning, varvid bl.a. ordningsmässiga synpunkter kan tillföras handläggningen. Detta måste självklart ske också i fortsättningen. Behov av särskilda regler om handel på vissa veckodagar synes däremot inte föreligga. Utredaren bör därför pröva om nämnda regel kan utgå.

Beträffande tillstånd till tillfällig handel på allmän plats:

Ytterligare en i viss mån teknisk brist, som om möjligt bör undanröjas, är det dubbla tillståndskravet (enligt skilda kriterier) som gäller för tillfällig handel på allmän plats. Sålunda krävs tillstånd för s.k. gatuhandel - dvs. handel på allmän plats inom stadsplanlagt område - dels av polismyndigheten enligt allmänna ordningsstadgan, dels av länsstyrelsen enligt lagen om tillfällig handel.

Om det under utredningens gång kommer fram att det finns andra typer av tillfällighetsförsäljningar än

de i direktiven nämnda bör utredaren kunna ta upp frågor och problem även kring dessa. I sammanhanget bör särskilt uppmärksammas den avgränsning som kan bli nödvändig i förhållande till hemförsäljningslagen (1981:1361). Utredaren bör vidare överväga om viss handel är så bagatellartad eller annars av så ringa betydelse att den oavsett förhållandena i övrigt kan helt eller delvis undantas från regleringen, t.ex. genom värdegränser eller liknande kriterier.

Ett förslag från diskrimineringsutredningen (A 1978:06) om ett slopande av regeln om att vissa utlänningar behöver tillstånd för att bedriva tillfälligt handel med livsmedel m.m. bör övervägas ytterligare inom ramen för den nu aktuella utredningen.

Avslutningsvis tas dels kontrollmöjligheterna, dels vissa administrativa frågor upp. Om kontrollmöjligheterna görs följande uttalande:

Vid utformningen av det nya regelsystemet blir självklart kontrollmöjligheterna en viktig fråga. Det har hävdats att den nuvarande regleringen av åtminstone den tillfälliga handeln ofta är lätt att kringgå på grund av bristande resurser för övervakning. Det är knappast rimligt att räkna med att just dessa regelöverträdelser kan få någon mera påtagligt ökad prioritet framöver. Utformningen av sanktionerna för regelöverträdelser får förstås också betydelse för efterlevanden. Regleringens omfattning och sanktionerna i den bör givetvis utformas så att en god efterlevnad kan förväntas.

Om den administrativa sidan anförs följande:

Enligt den gällande ordningen provas somliga frågor av länsstyrelsen, andra av kommunen eller av polismyndigheten. Situationen kan illustreras med att olika myndigheter är inblandade beroende på om handeln skall bedrivas i en tillfälligt hyrd butikslokal, på torget eller på trottoaren mellan torget och butiken. Myndighetsuppgifterna bör framdeles så långt möjligt

föras samman på en hand. Det ligger nära till hands att antingen kommunen eller länsstyrelsen tar sig an dessa myndighetsuppgifter. Kommunerna känner de lokala förhållandena bättre och har därmed lättare att avgöra ett ärende. Samma typ av ärende kan å andra sidan avgöras olika i olika kommuner. Vid en länsstyrelseprövning däremot bör samtliga sökande kunna behandlas lika. Därtill kommer att länsstyrelse kan ge tillstånd som avser hela länet medan en kommun bara kan ge tillstånd inom det egna området, vilket skulle kunna vara till nackdel för vissa sökande. Utredaren bör närmare överväga denna fråga. Som jag har anfört i det föregående bör de nya reglerna utformas så att bl.a. myndigheterna avlastas. Även i fråga om administrationen av reglerna bör utredarens förslag utformas så att de medför förenklingar och rationaliseringar.

Det har också föreslagits en förändring av besvärsgången när det gäller den tillfälliga handeln. Den frågan bör övervägas tillsammans med övriga frågor rörande de olika handelsformerna. Betänkandet (Ds SB 1983:1) Det fortsatta delegeringsarbetet i regeringskansliet liksom prop. 1983/84:120 om regeringens befattning med besvärssärenden bör härvid beaktas.

1.2 Frågans behandling i riksdagen

Som en bakgrund till utredningsuppdraget redovisas i direktiven bl.a. att det i riksdagen under flera riksmöten väckts motioner med begäran om såväl förenklingar som en viss skärpning av lagstiftningen på den tillfälliga handelns område. Även efter utredningens tillsättande har frågan varit uppe till behandling. I det följande redogörs kort för innehållet i de väckta motionerna och hur riksdagen ställt sig till dessa.

I motionerna 1979/80:1765 och 1980/81:1019 föreslogs att regleringen i LTH till väsentlig del skulle slopas och att endast skyldigheten att lämna uppgift om namn m.m. skulle stå kvar oförändrad. Motionerna avslogs av riksdagen. Det förutsattes dock att det an-

svariga statsrådet skulle följa utvecklingen på området och ta initiativ till en översyn av lagen när det be dömdes erforderligt (NU 1980/81:4 och NU 1980/81:32).

I motion 1982/83:2021 begärdes en översyn av LTH, främst i syfte att åstadkomma en striktare tillämpning när det gäller tillståndsgivningen. Vidare föreslogs att remiss- och besvärslagarna skulle ses över så att berörda organisationer, t.ex. köpmannaföreningar och fackliga organisationer, skulle få rätt att yttra sig. Motionärerna framförde också att det var önskvärt med en bättre samordning av lagarna för torghandeln och den övriga tillfälliga handeln. Motionen avslogs med samma motivering som de tidigare (NU 1982/83:54, rskr 402).

I motion 1983/84:1312 föreslogs att tillståndsprövningen enligt LTH skulle utvidgas till att gälla också handel med livsmedel. Den tillfälliga handeln med livsmedel hade enligt motionärerna ökat kraftigt och medförde problem för den etablerade handeln, särskilt i turist- och gränssorter. I motion 1983/84:2366 framfördes motsvarande synpunkter som i den tidigare motionen 1982/83:2021. Båda de nya motionerna avslogs av riksdagen. Nu med hänvisning till att regeringen beslutat om en översyn av bl.a. LTH (NU 1984/85:24).

I två nära likalydande motioner, 1986/87:N336 och 1987/88:N233, föreslogs att samtliga kommuner borde åläggas att upplåta platser för torghandel. Mot bakgrund av den pågående översynen av bl.a. torghandeln avslogs även dessa motioner (NU 1987/88:3 och NU 1987/88:15).

1.3 Utredningens arbete

Utredningsuppdraget innefattar en allmän översyn av regleringen av alla former av yrkesmässig tillfällig handel. Det har då varit nödvändigt att - så långt det nu varit praktiskt möjligt - göra en kartläggning av den tillfälliga handelns omfattning, struktur och funktioner, oavsett om den faller in under LTH eller inte. Med tillfällig handel avses därför i fortsättningen - om inte annat framgår av sammanhanget - all handel som sker från tillfälliga försäljningsställen eller under kringföring.

På grund av att det inte finns någon offentlig statistik eller i övrigt några samlade uppgifter om förekomsten av tillfällig handel har insamlingen av fakta måst ske från olika håll och genom utnyttjande av skilda källor.

I syfte att få del av olika myndigheters och organisationers erfarenheter av och synpunkter på olika former av tillfällig handel har utredningen sammanträffat med företrädare för bl.a. konsumentverket, statens pris- och konkurrensverk (SPK), näringsfrihetsombudsmannen (NO), allmänna reklamationsnämnden, kommerskollegium, rikspolisstyrelsen, statens livsmedelsverk, Svenska kommunförbundet, Sveriges grossistförbund, Sveriges köpmannaförbund och dess olika branschorganisationer, Kooperativa förbundet (KF), Riksförbundet Kiosk & Gatukök (KIGA), Torg- och marknadshandlarnas ekonomiska riksförening (TOMER) och Handelsanställdas förbund. Kontakt har under hand tagits med bl.a. riksskatteverket, vägverket, Småföretagens riksorganisation, Sveriges pälshandlares riksförening, Svenska bryggareföreningen, Folkets husföreningarnas riksorganisation, Direktförsälj-

ningsföretagens förening och ett mindre antal enskilda företag.

För att få fram mera konkreta uppgifter har utredningen även gjort ett antal undersökningar, främst av olika myndigheters tillståndsgivning. Vidare har från samtliga kommuner samlats in uppgifter om utbredningen av torg- och marknadshandeln. Undersökningarna har i samtliga fall skett i samarbete med berörda myndigheter och organisationer. En närmare redogörelse för hur undersökningarna har gått till och resultatet av dem lämnas i kapitel 3.

Som ett komplement till de gjorda undersökningarna har utredningen gjort besök hos eller på annat sätt varit i kontakt med bl.a. länsstyrelser, polismyndigheter och kommunala förvaltningar. Studiebesök har också gjorts på ett mindre antal salutorg och på olika slag av marknader och mässor.

Utredningen har deltagit i två seminarier om tillfällig handel med kommunala konsumentvägledare. Det ena ordnades av konsumentverket och det andra av konsumentvägledarnas förening.

Vidare bör nämnas att regeringen till utredningen har lämnat över ett antal skrivelser, bl.a. från Sveriges Möbelhandlares Centralförbund och Svenska Plantskolornas Riksförbund med synpunkter på tillfällig handel med möbler respektive plantskoleväxter och blommor.

Information om förhållandena i våra nordiska grannländer och inom EG har hämtats in via utrikesdepartementet och den svenska delegationen vid EG i Bryssel.

Vid övervägande av frågan om inriktningen och utformningen av en ny reglering på den tillfälliga handelns område har utredningen haft särskilda överläggningar med konsumentverket, kommunförbundet och köpmannaförbundet. Överläggningar har i denna del också ägt rum med TOMER. Vidare har synpunkter hämtats in från företrädare för länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON) och delegationen för glesbygdsfrågor. I de frågor som rör torg- och marknadshandel samt handel på allmän plats har utredningen haft kontakt med justitiedepartementet.

2.1 Bakgrund

Kringföringshandel, torghandel och marknadshandel tillhör våra äldsta och mest ursprungliga handelsformer. Till följd av strävandena att koncentrera handeln till städerna kom de tidigt att bli föremål för regleringar som motiverades av både näringspolitiska och statsfinansiella skäl. Redan i de första stads- och landslagarna infördes således förbud mot landsköp, dvs. handel på landsbygden. Bönderna hade dock en generell rätt att sälja sina produkter såväl sinsemellan på landet som till borgarna i städerna. Försäljningen till stadsbefolkningen skulle ske på stadens torg eller i dess hamn. I övrigt fick handel i städerna inte drivas på andra platser än i handelsbodarna.

Marknaderna omfattades inte av förbudet mot landsköp och ordnades både i städerna och på landsbygden, där de hade sin största betydelse. Även för marknadshandeln gällde dock vissa restriktioner. Marknaderna var nämligen länge av två slag, enskilda och fria. På de enskilda marknaderna fick endast en viss stads borgare driva handel medan frimarknaderna var öppna för alla. Genom 1788 års marknadsreform avskaffades de enskilda marknaderna. Samtidigt fick kommerskollegium till uppgift att fastställa de tider när de olika frimarknaderna skulle få hållas, de s.k. marknadster-

minerna. Denna ordning lever fortfarande kvar i den nuvarande marknadskungörelsen. Sedan år 1951 är beslutanderätten dock decentraliserad till länsstyrelserna.

Det visade sig vara svårt att upprätthålla förbudet mot handel på landsbygden. Efter hand infördes också vissa undantag från det. I slutet av 1600-talet fick exempelvis de s.k. västgötaknallarna tillstånd att över hela landet driva gårdfarihandel med vävnader och andra varor som var tillverkade i sjuhäradsbygden. Det var emellertid först genom 1864 års näringsfrihetsförordning som förbudet togs bort helt. Genom att det nu blev tillåtet att driva handel i bodar även utanför städerna förlorade framför allt marknaderna sin betydelse för landsbygdens varuförsörjning.

Utgångspunkten i näringsfrihetsförordningen var att all näringsverksamhet i princip skulle vara fri för svenska medborgare. Enligt förordningens ursprungliga lydelse gjordes inte heller någon skillnad mellan olika försäljningsformer. För kringföringshandel - liksom för annan handel - gällde endast en viss anmälningsskyldighet. Relativt snart väcktes dock motioner i riksdagen om en skärpning av bestämmelserna och år 1887 infördes krav på särskilt tillstånd för att få driva kringföringshandel (i förordningen kallad gårdfarihandel) eller ordna realisationer. Med realisation avsågs försäljning av ett varulager under en kortare tid på en ort där handlaren inte var stadigvarande verksam.

Tillstånd till gårdfarihandel och realisationer skulle sökas hos länsstyrelsen i det län där försäljningen skulle äga rum. När det gäller gårdfarihandel fanns flera undantag från tillståndskravet. Sådan

handel fick således fritt drivas på den ort där sökanden var bosatt eller hade ett stadigvarande försäljningsställe. Undantag gällde också för vissa yrkesgrupper som lantmän, fabriksidkare och hantverkare. Vidare var det tillåtet för var och en att fritt sälja livsförnödenheter, ladugårdsprodukter, jordbruksalster och alster av inhemsk hemslöjd. Vid tillståndsgivningen prövades endast om sökanden med hänsyn till sina personliga egenskaper var lämplig att driva verksamheten. Beviljades tillstånd, skulle tillståndsbeviset föras med vid försäljningen och visas upp på begäran.

Handel på marknad var uttryckligen undantagen från tillståndsplikten i näringsfrihetsförordningen. Däremot innehöll förordningen inte någon bestämmelse om torghandel. Detta skapade en viss oklarhet om torghandelns rättsliga ställning. Allmänt ansågs dock att det för sådan handel inte gällde några särskilda anmälnings- eller tillståndskrav. Till skillnad mot marknadshandeln kunde torghandeln emellertid i viss utsträckning regleras genom lokala ordningsföreskrifter. Enligt 1 § i 1868 års ordningsstadga för rikets städer hade stadsfullmäktige att bestämma vilka torg, hamnar och liknande ställen som skulle vara upplåtna till allmän försäljningsplats. Fullmäktige hade också möjlighet att bestämma att vissa av dessa platser skulle vara förbehållna försäljning av vissa slag av varor. I övrigt fick fullmäktige utfärda de föreskrifter som behövdes för att upprätthålla ordning och renlighet på försäljningsplatserna. Någon motsvarande bestämmelse finns inte intagen i den nu gällande allmänna ordningsstadgan från år 1956. Kommunernas befogenhet att upplåta visst område för torghandel anses numera i stället följa av allmänna principer om den kommunala kompetensen.

Näringsfrihetsförordningen upphörde att gälla vid utgången av år 1968 utan att ersättas av någon ny allmän näringsrättslig författning. Någon motsvarighet till förordningens näringsfrihetsförklaring infördes alltså inte. Detta innebar emellertid inte någon ändring i sak. Principen att svenska medborgare har full frihet att driva näring om inte annat har föreskrivits i grundlagsenlig ordning ansågs nämligen som självklar. Näringsfrihetsförordningens regler om utlänningars rätt på området ersattes av lagen (1968:555) om rätt för utlänning och utländskt företag att idka näring här i riket. De särskilda bestämmelserna om gårdfarihandel och realisation ersattes av förordningen (1968:564) om tillfällig handel.

Genom 1968 års förordning om tillfällig handel fick begreppet tillfällig handel i huvudsak den utformning som det alltjämt har. Med tillfällig handel avsågs således dels handel från tillfälliga försäljningsställen, dels kringföringshandel. Uttryckliga undantag gjordes dock för torg- och marknadshandel liksom för handel på mässor eller utställningar och handel i samband med offentliga tillställningar. Huvudprincipen var att tillfällig handel inte fick drivas utan särskilt tillstånd. Undantag gällde emellertid inte bara för handel med livsmedel m.m. utan även för handel med andra varor om försäljningen ägde rum i en lokal som säljaren förfogade över. Tillståndskravet var alltså i praktiken begränsat till vissa fall av utomhus- och kringföringshandel. Vid tillståndsprövningen skulle enbart kontrolleras om sökanden med hänsyn till sina personliga förhållanden var lämplig att driva verksamheten och att handeln inte kunde väntas störa allmän ordning. Förelåg inte skäl till avslag, skulle tillstånd ges. Behovs- eller konkurrenssynpunkter fick inte beaktas. Frågor om tillstånd

prövades av polismyndighet. Genom förordningen infördes också en skyldighet för den som drev tillfällig handel i lokal att genom anslag i eller vid lokalen lämna uppgift om namn m.m.

Sedan kritik från flera håll hade riktats mot de fria former under vilka tillfällig handel kunde drivas inomhus, skärptes bestämmelserna väsentligt år 1975. Den tidigare förordningen ersattes av LTH, som trädde i kraft den 1 juli 1976. Det uttalade syftet var att den tillfälliga handeln skulle starkt begränsas. Den generella rätten att inomhus driva tillfällig handel utan tillstånd slopades. Vidare ändrades reglerna för tillståndsgivningen så att tillstånd endast skulle få meddelas om särskilda skäl förelåg. Vid bedömningen skulle främst beaktas om den avsedda handeln var av väsentlig betydelse från konsumentsynpunkt. Samtidigt flyttades tillståndsprövningen från polismyndighet till länsstyrelse. Skyldigheten att lämna uppgift om namn m.m. utvidgades till att avse all tillståndspliktig tillfällig handel.

Mot bakgrund av att det från olika håll hade anförts att lagen inte hade fungerat tillfredsställande, gjordes redan hösten 1977 en översyn av den. Översynen ledde till vissa begränsade ändringar i lagen, vilka trädde i kraft den 1 januari 1979. Genom ändringarna preciserades framför allt grunderna för tillståndsprövningen. Tillstånd till tillfällig handel skall dock fortfarande meddelas mycket restriktivt. Som huvudregel angavs nu uttryckligen att tillstånd bara får ges om handeln är av väsentlig betydelse från konsumentsynpunkt. Särskilda skäl, främst sökandens sociala och personliga förhållanden, skall dock kunna beaktas och medföra att tillstånd ges. Lättnader infördes också för tillverkare att sälja

varor som de själva har tillverkat. Slutligen utvidgades informationsskyldigheten ytterligare så att den nu omfattar alla som driver tillfällig handel, såväl tillståndspliktig som tillståndsfri.

2.2 Gällande bestämmelser

Det finns en rad bestämmelser som på skilda sätt berör de olika formerna av tillfällighetshandel. Förutom rent näringsrättsliga regler finns det också andra som har sin grund i bl.a. ordnings- och konsumentintressen. I det följande redogörs först för innehållet i LTH och de övriga bestämmelser som särskilt rör den egentliga tillfälliga handeln (avsnitt 2.2.1). Därefter redovisas de regler som rör torghandeln (avsnitt 2.2.2) och marknadshandeln (avsnitt 2.2.3). Den närmare innebörden av regleringen i LTH behandlas sedan i avsnitt 2.3.

2.2.1 Egentlig tillfällig handel

Lagen om tillfällig handel (LTH)

Den tillfälliga handeln regleras främst genom LTH. Lagen innehåller två huvudpunkter, den ena att tillfällig handel får drivas endast efter särskilt tillstånd och den andra att den som driver sådan handel är skyldig att lämna uppgift om sitt namn m.m. i samband med försäljningen. Tillståndskravet är försett med flera viktiga undantag - bl.a. omfattas inte handel med livsmedel - medan informationsskyldigheten gäller för all tillfällig handel. Trots sitt begränsade innehåll är lagen i flera avseenden svårtolkad. För att få en klar bild av dess innebörd krävs därför en mera ingående analys (se avsnitt 2.3). Här skall

nu bara kort redogöras för innehållet i de olika bestämmelserna.

Med tillfällig handel förstås enligt 1 § att någon på ett av honom tillfälligt begagnat försäljningsställe eller under kringföring yrkesmässigt salubjuder varor - även begagnade - som han för med sig. Som tillfällig handel anses dock inte försäljning till näringsidkare. Inte heller är torghandel, handel på mässa eller utställning eller handel på sådan marknad som avses i marknadskungörelsen att anse som tillfällig handel. Undantaget är också handel som ordnas i samband med offentliga tillställningar eller allmänna sammankomster för framförande av konstnärligt verk.

Tillfällig handel får enligt 3 § drivas endast efter särskilt tillstånd. Tillstånd behövs emellertid inte för kringförings- eller utomhushandel som utgör ett underordnat led i en rörelse som annars bedrivs på ett stadigvarande driftställe och avser sådana varor som regelmässigt saluförs eller framställs där, s.k. kompletteringshandel. Inte heller behövs tillstånd för sedvanlig auktionsförsäljning av lösöre som tillhör dödsbo eller enskild person. Vidare får handel med livsmedel, blommor, alster av inhemsk hemslöjd och tryckta skrifter drivas utan tillstånd. Detta undantag från tillståndskravet gäller emellertid inte för utomnordiska medborgare som saknar permanent uppehållstillstånd här.

Tillstånd får enligt huvudregeln i 4 § lämnas endast om den avsedda handeln är av väsentlig betydelse från konsumentsynpunkt eller om annars särskilda skäl föreligger. Utan någon prövning av konsumentintresset får tillstånd dock lämnas för handel med varor som tillhör konkursbo eller för handel som utgör ett un-

derordnat led i en rörelse som annars bedrivs på ett stadigvarande driftställe och avser sådana varor som regelmässigt framställs där.

Fråga om tillstånd för svensk medborgare och utlänning som är bosatt här och som har permanent uppehållstillstånd eller är medborgare i annat nordiskt land prövas av länsstyrelsen i det län där försäljningen skall äga rum (5 §). För annan utlänning prövas tillstånden av den myndighet som har att besluta om tillstånd för utlänning att här i landet driva näring i allmänhet. Denna myndighet är enligt 1 § förordningen (1968:556) om näringstillstånd m.m. länsstyrelsen i det län där verksamheten huvudsakligen skall bedrivas.

Den som ansöker om tillstånd skall lämna uppgift om de varuslag som handeln skall avse och om tid och plats för försäljningen. Vid ansökan skall sökanden också visa att han inte är obehörig att driva handel i allmänhet (6 §).

Beviljas en juridisk person tillstånd till tillfällig handel, skall det finnas en föreståndare för verksamheten som tillståndsmyndigheten har godkänt (7 §).

Ett tillstånd skall avse ett eller flera varuslag och gälla för ett bestämt tillfälle eller under en viss tid, högst tre år. Tillståndet kan förenas med särskilda villkor och föreskrifter. Ett lämnat tillstånd kan återkallas, när särskilda skäl till det föreligger (8 §).

Den som driver tillfällig handel skall enligt 9 § genom anslag i eller vid försäljningsställe eller på annat sätt lämna tydlig uppgift om sitt namn samt

fast adress och telefonnummer. Krävs tillstånd för handeln enligt lagen, skall vid försäljning sådan uppgift också lämnas till köparen i skriftlig form. Vidare skall tillståndsbeviset eller en styrkt avskrift av det föras med vid handeln och visas upp på begäran.

Den som driver tillfällig handel utan erforderligt tillstånd eller utan att det finns en godkänd föreståndare eller i strid mot villkor eller föreskrift som har meddelats döms till dagsböter. Till samma straff döms den som för annans räkning driver eller förestår sådan olovlig handel (10 § första stycket). Den som bryter mot bestämmelserna om informations-skyldighet i 9 § döms till böter, högst 500 kr (10 § andra stycket).

Länsstyrelsens beslut i tillståndsärenden får överklagas hos kommerskollegium genom besvär. Kollegiets beslut får i sin tur överklagas hos regeringen genom besvär (11 §).

På ett par punkter föreligger förslag till ändringar i LTH. Diskrimineringsutredningen har således i delbetänkandet (Ds A 1984:6) Om utlänningars rättsliga ställning föreslagit att regeln om att vissa utlänningar behöver tillstånd för att bedriva tillfällig handel med livsmedel m.m. slopas. Vidare har i betänkandet (Ds SB 1983:1) Det fortsatta delegeringsarbetet i regeringskansliet föreslagits att kommerskollegiets beslut i ärenden rörande tillfällig handel inte får överklagas till regeringen.

Övriga bestämmelser

Utöver bestämmelserna i LTH gäller för tillfällig handel naturligtvis även de föreskrifter som finns om drivande av handel i allmänhet eller vissa slag av handel. En erinran om detta har tagits in i 2 § andra stycket LTH.

Vid sidan av de allmänna föreskrifter som finns om vissa slag av handel gäller i en del fall särskilda bestämmelser om försäljningen sker i form av tillfällig handel. Sådana särbestämmelser finns exempelvis när det gäller handel med livsmedel och vissa begagnade varor.

Handel med livsmedel regleras från hygienisk synpunkt genom bestämmelser i livsmedelslagen (1971:511) och livsmedelsförordningen (1971:807). I anslutning till dessa författningar har statens livsmedelsverk utfärdat en kungörelse (SLV FS 1984:8) med allmänna tillämpningsföreskrifter.

För försäljning av livsmedel utomhus eller annars på annat ställe än i livsmedelslokal krävs enligt 16 § livsmedelsförordningen tillstånd av miljö- och hälsoskyddsnämnden i kommunen. Tillstånd behövs dock inte för försäljning av vissa slag av livsmedel, det s.k. fria sortimentet (4 kap. 2 § tillämpningskungörelsen). Till det fria sortimentet hör bl.a. drycker, färska bär och grönsaker, frukt, potatis, rotfrukter, svamp och ägg samt vissa bageriprodukter. Under vissa förutsättningar behövs inte heller tillstånd för försäljning av mjölk som kommer från egna djur eller av fisk som säljs på landnings- och beredningsplatser. Miljö- och hälsoskyddsnämnden kan för särskilt fall medge ytterligare undantag från kravet på tillstånd.

Används ett fordon stadigvarande och huvudsakligen för saluhållande av livsmedel till allmänheten, skall utrymmena i fordonet godkännas som livsmedelslokal. Prövningen görs av miljö- och hälsoskyddsnämnden i den kommun där fordonets ägare har sin hemort eller av nämnden i den kommun där försäljningen huvudsakligen skall ske (10 kap. 3 och 4 §§ tillämpningskungörelsen). Vid sin prövning skall nämnden ta särskild ställning till om fordonet får ställas upp för annat saluhållande än ambulerande försäljning och till de slag av livsmedel som då får säljas (10 kap. 30 § tillämpningskungörelsen). Med ambulerande försäljning avses enligt kungörelsen främst sådant saluhållande där fordonet flyttas med korta tidsintervaller för att en bofast kundkrets skall kunna uppsökas. För uppställning av ett fordon som är godkänt för annat saluhållande än ambulerande försäljning krävs särskilt tillstånd av miljö- och hälsoskyddsnämnden i varje kommun där fordonet skall ställas upp (10 kap. 31 § tillämpningskungörelsen).

Enligt 33 § lagen (1977:293) om handel med drycker får den som yrkesmässigt tillverkar öl, lättöl eller läskedrycker inte bedriva detaljhandel med öl från egen butik utan - förutom från lager- och tillverkningslokal - endast genom kringföringsförsäljning. I samband med sådan försäljning får tillverkaren inte sälja andra varor än öl och alkoholfria drycker.

För handel med begagnade varor gäller lagen (1981:2) om handel med skrot och begagnade varor. Till lagen ansluter bl.a. förordningen (1981:403) om handel med begagnade varor. Regleringens syfte är dels att förebygga att stöldgods och andra varor som någon kommit över olovligen avsätts inom handeln, dels att underlätta polisens spaning efter sådant gods. Den som

driver yrkesmässig handel med vissa slag av begagnade varor skall enligt 5 § förordningen vara registrerad hos polismyndigheten. Registreringen skall ske hos myndigheten i varje ort där handlaren har ett fast försäljningsställe. Handlare som saknar fast försäljningsställe skall vara registrerad hos polismyndigheten i den ort där handeln huvudsakligen skall bedrivas. För den som avser att bedriva auktionsförsäljning gäller enligt 16 § förordningen att han är skyldig att i förväg skriftligen underrätta polismyndigheten i den ort där auktionen skall hållas. Denna underrättelseskyldighet har främst kommit till för att underlätta kontroll av ambulerande auktionsförrättare.

Lagen (1960:409) om förbud i vissa fall mot verksamhet på hälso- och sjukvårdens område innehåller i 4 § ett förbud mot s.k. ambulerande kvacksalveri. Förbudet innebär att den som i sin verksamhet inte är ställd under socialstyrelsens tillsyn inte får resa kring från ort till ort och sälja medicinskt undergörande medel. Bestämmelsen ses f.n. över inom alternativmedicinkommittén (S 84:04).

Tidigare gällde även vissa särbestämmelser för handel med ädelmetallarbeten som bl.a. innebar förbud mot kringföringshandel. Genom den nya lagen (1986:985) om handel med ädelmetallarbeten, som trädde i kraft den 1 juli 1988, upphörde dock dessa regler att gälla.

LTH reglerar handeln endast från näringsrättslig synpunkt. När tillfällig handel bedrivs utomhus gör sig emellertid också vissa ordnings- och trafikintressen gällande.

Försäljningsstånd och liknande anordningar för s.k. gatuhandel får exempelvis enligt 2 § AOst inte ställas upp på allmän plats inom stadsplanlagt område utan att polismyndigheten har gett tillstånd till det. Tillstånd behövs dock inte om platsen endast tillfälligt tas i anspråk. Kringföringshandel och liknande försäljning som sker utan att ett visst område mera varaktigt används för verksamheten kräver alltså inte något tillstånd (jfr rättsfallet NJA 1975 s. 563). Innan tillstånd meddelas, skall polismyndigheten höra kommunen. Avstyrker kommunen, får tillstånd inte ges.

En kommun kan också, om det behövs av hänsyn till allmän ordning, med stöd av 7 § AOst meddela lokala föreskrifter om krav på tillstånd till eller förbud mot tillfällig handel på vissa platser. Sådana föreskrifter kan t.ex. avse kringföringshandel och andra utomhusförsäljningar som inte kräver tillstånd enligt 2 § AOst.

Enligt 8 § AOst får polismyndigheten meddela de ordningsföreskrifter som behövs för handel som bedrivs på allmän plats eller på område som gränsar till sådan plats. Sådana föreskrifter får emellertid bara ges för särskilda fall. Visar det sig att det finns ett behov av mera allmänna föreskrifter, skall polismyndigheten anmäla det till kommunfullmäktige. Polismyndigheten får också, om det behövs av hänsyn till allmän ordning, förbjuda sådan handel som nu har nämnts samt föreskriva att försäljningsstånd eller liknande anordningar som utan tillstånd har ställts upp på eller vid allmän plats tas bort. Ordningsstadgeutredningen har i sitt slutbetänkande (SOU 1985:24) Ordningslag föreslagit att polismyndighetens befogenhet att meddela föreskrifter för särskilda fall be-

gränsas på så sätt att sådana föreskrifter enbart få ges i samband med att myndigheten enligt allmänna eller lokala ordningsföreskrifter beslutar om tillstånd till viss verksamhet, t.ex. handel på allmän plats.

För uppställning av anordningar för försäljning inom vägområden, t.ex. på rast- och parkeringsplatser, krävs enligt 43 § väglagen (1971:948) tillstånd av väghållningsmyndigheten. Sker försäljning från varubussar eller andra fordon gäller naturligtvis också de allmänna bestämmelserna om stannande och parkering i vägtrafikkungörelsen (1972:603).

Förutom de närings- och ordningsrättsliga regler som nu har nämnts finns det också en konsumenträttslig lag som särskilt tar sikte på viss form av tillfällig handel, nämligen hemförsäljningslagen (1981:1361). Hemförsäljningslagen - som ersatte en tidigare lag i ämnet från år 1971 - är en civilrättslig lag som reglerar förhållandet mellan köpare och säljare. Lagen tillämpas när en näringsidkare vid hembesök eller genom telefonförsäljning yrkesmässigt säljer lös egendom till en konsument. Hembesök föreligger när näringsidkaren söker upp konsumenten i bostaden eller på någon annan plats, t.ex. på arbetsplatsen eller på en vårdinrättning, där konsumenten inte bara för stunden befinner sig. Lagen tillämpas dock inte vid köp för mindre än 300 kr. Inte heller gäller lagen vid försäljning av livsmedel. Huvudpunkten i lagen är att konsumenten har rätt att ångra köpet inom en vecka. I samband med att avtal träffas skall näringsidkaren lämna en handling till konsumenten som innehåller information om bl.a. ångerrätten. Informationshandlingen skall vara utformad i överensstämmelse med formulär som fastställs av konsumentverket.

Enligt de anvisningar som verket har utfärdat för sådana formulär (KOVFS 1982:2) skall informationshandlingen bl.a. innehålla tydlig uppgift om säljarens namn, adress och telefonnummer.

2.2.2 Torghandel

Med torghandel avses försäljning på salutorg och andra platser som en kommun har upplåtit till allmän försäljningsplats. Kommunernas befogenhet att upplåta visst område för torghandel följer av grundregeln i 1 kap. 4 § kommunallagen (1977:179) om den kommunala kompetensen. Det finns dock inte någon skyldighet att upplåta platser för torghandel. En kommun avgör alltså själv om torghandel skall få förekomma i kommunen eller inte.

Upplåtelse av ett område till allmän försäljningsplats brukar ske genom att kommunen i en lokal ordningsstadga anger vilken eller vilka platser i kommunen som skall vara allmän försäljningsplats. Torghandeln anses i princip vara fri. Det innebär att den enskildes rätt att driva handel på allmän försäljningsplats endast kan begränsas med stöd av grunder som anges i lag eller annan författning. Enligt 7 § AOst får en kommun meddela närmare föreskrifter om ordningen vid torghandeln. Sådana föreskrifter tas regelmässigt in i en särskild torghandelsstadga. Lokala ordningsstadgor och torghandelsstadgor skall antas av kommunfullmäktige och fastställas av länsstyrelsen.

Till ledning för kommunerna har kommunförbundet utarbetat normalförslag till lokal ordningsstadga och torghandelsstadga. Normalförslaget till torghandelsstadga innehåller förutom rena ordningsföreskrifter

även föreskrifter av administrativ natur. Enligt förslaget får på de allmänna försäljningsplatserna upplåtas dels fasta, dels tillfälliga saluplatser. Fast saluplats upplåts i regel av en kommunal nämnd och för en bestämd tid. Tillfällig saluplats upplåts däremot bara för en viss dag och då ofta av en torgvakt eller annan person som har utsetts att ordna handeln på den allmänna försäljningsplatsen. För den som innehar fast saluplats gäller en särskild föreskrift om att det skall finnas en skylt med namn och adress på saluståndet. I övrigt innehåller normalförslaget föreskrifter bl.a. om fördelningen av platser mellan sökandena, om tider för torghandeln och om renhållning.

Enligt gällande rätt har en kommun begränsade möjligheter att meddela föreskrifter om vilka varor som skall få säljas på de allmänna försäljningsplatserna och om tiden för handeln. Föreskrifterna måste som nämnts grundas på ordningsskäl. I ordningsstadgeutredningens betänkande (SOU 1985:24) Ordningsslag föreslås att kommunerna skall få ökade möjligheter i dessa hänseenden.

För upplåtelse av plats på salutorg eller annan plats som upplåtits till allmän försäljningsplats får kommunen enligt 1 § lagen (1957:259) om rätt för kommun att uttaga avgift för vissa upplåtelser å allmän plats, m.m. ta ut avgift enligt grunder som fastställs av kommunfullmäktige. Avgiften får bestämmas till belopp som kan anses skäligt med hänsyn till bl.a. den fördel användaren har av upplåtelsen och de kostnader som uppstår för kommunen. Avgiftslagen gäller för övrigt också när en kommun upplåter annan allmän plats för försäljningsändamål.

Torghandeln är som förut nämnts i princip fri. Det innebär naturligtvis inte att den är undantagen från de regler som gäller för drivande av handel i allmänhet eller vissa slag av handel. För torghandel med livsmedel krävs således tillstånd av miljö- och hälsoskyddsnämnden i kommunen. De livsmedel som säljs på de allmänna försäljningsplatserna är emellertid ofta av sådant slag att de omfattas av regeln om fritt sortiment. I många fall behövs därför inte något tillstånd för att driva torghandel med livsmedel. Till skillnad mot vad som gäller för gatuhandel behövs inte heller något tillstånd från polismyndigheten enligt 2 § AOst för att ställa upp försäljningsstånd och liknande anordningar på allmän försäljningsplats.

Även om handel bedrivs på allmän försäljningsplats kan det ibland vara oklart om den skall anses som torghandel. För att försäljningen skall anses som torghandel torde t.ex. krävas att den sker på i särskild ordning upplåtna saluplatser och under de tider som enligt lokala stadgor gäller för handeln. Faller försäljningen utanför torghandelsbegreppet, är i stället LTH tillämplig. Det innebär exempelvis att försäljning från kiosker som tillfälligt ställs upp på ett salutorg liksom kringföringshandel som bedrivs på torget är att bedöma som tillfällig handel.

Ibland upplåts även annan allmän plats än allmän försäljningsplats till mera regelbunden försäljning från stånd eller liknande anordningar. Motsvarande försäljning kan även förekomma på enskilt område. För sådan "torghandel" gäller i princip reglerna i LTH. Avser försäljningen andra varor än livsmedel m.m., krävs således särskilt tillstånd till handeln av länsstyrelsen. Julgransförsäljning och liknande där

utrymmen tillfälligt upplåts för ett flertal försäljningar av samma slag är dock inte att anse som tillfällig handel utan likställs i detta sammanhang med vanlig torghandel (se prop. 1968:98 s. 214). Upplåts allmän plats för denna typ av försäljning, krävs även tillstånd av polismyndigheten enligt 2 § AOst.

2.2.3 Marknadshandel

Det saknas regler om handel på marknad. När det gäller tid och plats för marknaders hållande finns dock en rättslig reglering i marknadskungörelsen.

Enligt kungörelsen har länsstyrelsen att besluta i ärenden om tillstånd att hålla marknad och om indragning av marknad. Länsstyrelsen skall också årligen bestämma vilken dag eller vilka dagar som varje marknad får hållas (1 §). En marknad får dock inte hållas på dag efter sön- eller helgdag. Pågår marknaden endast en dag, får den inte heller hållas på en lördag eller på dag före helgdag. Länsstyrelsen har dock möjlighet att medge undantag från detta (2 §).

Det finns inga sanktioner knutna till marknadskungörelsen. Inte heller innehåller den någon särskild besvärshästämme. I enlighet med allmänna principer är det dock möjligt att överklaga länsstyrelsens beslut i marknadsärenden till regeringen.

I marknadskungörelsen anges inte vad som menas med marknad. Som närmare redogörs för i avsnitt 3.5 varierar också uppfattningen om kungörelsens tillämpningsområde och torde vissa marknader över huvud taget inte omfattas av kungörelsen. För försäljning på sådana "marknader" som länsstyrelsen inte har lämnat tillstånd till enligt marknadskungörelsen gäller

i stället reglerna i LTH (se prop. 1977/78:186 s. 17). Det innebär att de enskilda försäljarna i dessa fall är skyldiga att söka särskilt tillstånd till försäljningen enligt LTH. Ingår även nöjen i marknaden, är det dock tveksamt om LTH är tillämplig (se avsnitt 2.3.2). Marknader kan alltså vara av tre slag, dels sådana som omfattas av marknadskungörelsen, dels sådana där försäljningen är att betrakta som tillfällig handel, dels sådana som vare sig omfattas av marknadskungörelsen eller LTH.

Marknad anordnas ibland på allmän försäljningsplats. Det brukar ske i form av s.k. månadsmarknad eller vår- och höstmarknad. Lämnar länsstyrelse tillstånd till sådan marknad, kan den försäljning som förekommer där vara att anse både som torghandel och som marknadshandel. I allmänhet innehåller emellertid torghandelsstadgorna särbestämmelser om platsupplåtelser m.m. för marknadsdagarna. Detta gör att försäljningen under dessa dagar närmast är att betrakta som marknadshandel och inte som torghandel.

Även för marknadshandel av olika slag gäller de regler som finns om handel i allmänhet eller vissa slag av handel. För försäljning av livsmedel på marknad krävs normalt tillstånd av miljö- och hälsoskyddsnämnden. Vidare skall den som på marknad yrkesmässigt driver handel med vissa slag av begagnade varor vara registrerad hos polismyndigheten. Hålls en marknad på allmän plats, krävs i princip också polismyndighetens tillstånd för uppställning av försäljningsstånd och liknande anordningar. Vid marknadsarrangemang som hålls på eller kring allmän väg är det väghållningsmyndigheten som har att lämna tillstånd för uppställningen eller för en eventuell avstängning av vägen.

Marknadsnöjen är enligt 9 § AOst att anse som offentlig tillställning. Sådana nöjen får därför inte anordnas utan tillstånd av polismyndigheten. Enligt 12 § AOst gäller det oberoende av om nöjet ordnas på allmän plats eller på enskilt område. För marknadsarrangemang vid vilka det förekommer både försäljning av varor och marknadsnöjen krävs således normalt tillstånd av såväl länsstyrelse som polismyndighet. Ordningsstadgeutredningen har i denna del föreslagit att uttrycket marknadsnöje i 9 § AOst byts ut mot ordet marknad. Förslaget innebär att marknaden som helhet skall anses som offentlig tillställning och att polismyndigheten skall lämna tillstånd till själva marknaden. Någon ändring av marknadskungörelsen, enligt vilken länsstyrelsen har att lämna sådant tillstånd, föreslås emellertid inte.

2.3 Innebörden av regleringen i LTH

2.3.1 Inledning

Som påpekades i det föregående avsnittet är den nuvarande regleringen i LTH i flera avseenden oklar och svår att tolka. Det gäller bl.a. så viktiga punkter som avgränsningen av begreppet tillfällig handel, omfattningen av tillståndskravet och grunderna för tillståndsprövningen. För att förstå lagens innebörd måste man därför i stor utsträckning söka ledning i dess förarbeten (prop. 1975:52, NU 1975/76:3, rskr 32). LTH bygger till stor del på 1968 års förordning om tillfällig handel, varför även motiven till förordningen är av betydelse (prop. 1968:98, 3 LU 63, rskr 333). Till detta kommer så de uttalanden som gjordes i samband med lagändringarna år 1978 (prop. 1977/78:186, NU 1978/79:3, rskr 33).

För att omfattningen av det reglerade området klarare skall framgå redogörs i det följande inte bara för motiven utan diskuteras också hur olika typer av försäljningar som förekommer träffas av regleringen. De lämnade exemplen är i huvudsak hämtade från den kartläggning av olika försäljningsformer som utredningen har gjort och som redovisas i kapitel 3.

Redogörelsen är indelad i tre delavsnitt, vilka behandlar begreppet tillfällig handel (2.3.2), kravet på tillstånd (2.3.3) och tillståndsprövningen (2.3.4).

2.3.2 Begreppet tillfällig handel (1 § LTH)

Lagen inleds med en allmän definition av begreppet tillfällig handel (1 § första stycket). Enligt denna förstås med tillfällig handel att någon på ett försäljningsställe som han endast använder tillfälligt eller under kringföring bjuder ut varor som han för med sig. I princip omfattas all slags försäljning och alla slag av varor, t.ex. även auktionsförsäljning av begagnat lösöre. Försäljningen skall dock ske yrkesmässigt och rikta sig till konsumenter.

Begreppet tillfällig handel har valts för att markera att regleringen rör försäljningsformer som skiljer sig från den permanenta, fasta handeln. Det bör emellertid redan här framhållas att även den tillfälliga handeln i stor utsträckning drivs yrkesmässigt och kontinuerligt. Vidare bör påpekas att lagen inte omfattar all försäljning som sker vid sidan av den fasta handeln. Postorderhandel och annan beställningshandel faller exempelvis utanför.

I förarbetena till 1968 års förordning uttalades att det avgörande för avgränsningen mot fast handel är om försäljningsverksamheten drivs på ett stadigvarande driftställe eller inte. Bedömningen huruvida ett driftställe är stadigvarande eller tillfälligt skulle ske efter likartade linjer som hade gällt vid tolkningen av det i näringsfrihetsförordningen använda uttrycket kontor av stadigvarande beskaffenhet. Sammanfattningsvis anfördes i prop. 1968:98 följande (s. 213).

En förutsättning för att tillfällighetsförsäljning skall anses föreligga är sålunda, att försäljningen icke sker på ett stadigvarande driftställe utan antingen bedrivs under kringföring på sådant sätt, att man ej kan tala om något driftställe alls för själva försäljningen, eller också verkställs på tillfälliga försäljningsställen utomhus eller inomhus. Kringföringsförsäljning får anses föreligga, oavsett om salubjudandet sker utomhus eller vid besök i hyresfastighet e.d.

I motiven till 1975 års lag berördes endast på ett par punkter avgränsningen av begreppet tillfällig handel. Vid tillämpningen av lagen uppstod emellertid redan från början vissa tolkningsproblem, bl.a. uppfattades uttrycken tillfälligt begagnat försäljningsställe och medförda varor som oklara. Detta var en av anledningarna till att det gjordes en översyn av lagen redan året efter det att den hade trätt i kraft.

Vid översynen konstaterades att några mer detaljerade anvisningar för tolkningen av uttrycket tillfälligt begagnat försäljningsställe knappast kunde ges. I prop. 1977/78:186 redovisades dock följande synpunkter, vilka biträdades av departementschefen (s. 17).

Enligt promemorian bör vid bedömningen hänsyn tas främst till i vilken omfattning försäljningsstället hålls öppet för allmänheten för försäljning. Den om-

ständigheten att försäljningsstället disponeras av säljaren för en längre tid - exempelvis genom årskontrakt - måste anses vara av mindre betydelse vid bedömningen. Att ett försäljningsställe som utnyttjas endast under några få dagar om året är att anse som tillfälligt begagnat är uppenbart. Om däremot försäljningen sker under sedvanlig affärstid under några månaders tid torde detta tala för att försäljningsstället bör anses som fast. I vissa fall kan det, framhålls det i promemorian, ligga i sakens natur att en försäljning sker under en mera begränsad tidsperiod och att försäljningsstället ändå får bedömas som fast. Så kan vara fallet om försäljningen sker genom ett regelbundet utnyttjande av fasta försäljningslokaler, exempelvis på en turistort där det periodvis under året samlas ett större antal människor.

Vid bedömningen måste också, framhålls det i promemorian, hänsyn tas till försäljningsställets beskaffenhet. Sålunda bör försäljning från ett utomhusstånd, även om försäljning skulle förekomma regelbundet på en och samma plats under en längre tid, som regel bedömas som tillfällig handel.

Det avgörande för om en försäljning är att anse som tillfällig handel eller inte är alltså främst tiden under vilken den pågår. Någon närmare tidsgräns har inte angetts i motiven. Vad som kan läsas ut av de gjorda uttalandena är att det skall vara fråga om försäljning som sker vid enstaka tillfällen eller för kortare tid än en säsong. Detta gäller dock bara försäljningar inomhus. Som framgår av motiven är nämligen utomhusförsäljning som sker från stånd och liknande regelmässigt att anse som tillfällig handel även om den pågår under en längre tid.

Tillfällig handel inomhus kan exempelvis bedrivas i nedlagda industri- och lagerlokaler eller i tillfälligt hyrda lokaler i hotell, Folkets hus, hembygdsgrändar och andra samlingslokaler. Även om en säljare disponerar sådana lokaler för en längre tid men endast utnyttjar dem t.ex. någon eller några gånger i månaden är verksamheten att anse som tillfällig handel. Försäljning i butikslokaler omfattas

också av regleringen. Det kan gälla hela lokaler eller delar av en lokal, t.ex. fria ytor i ett varuhus eller i en stormarknad, som någon tillfälligt utnyttjar för försäljning. Försäljning från s.k. sommarbutiker är däremot normalt inte att anse som tillfällig handel.

Tillfällig handel utomhus sker främst från stånd, bord eller liknande anordningar. Även försäljning från fordon, tält eller enklare kiosker som för en begränsad tid ställs upp på någon plats får anses falla under regleringen.

Vid kringföringshandel är det normala att säljaren söker upp kunden och erbjuder sina varor. Försäljningen sker ofta genom återkommande besök hos en fast kundkrets. Kringföringshandel är alltså en försäljningsform som kännetecknas av en betydande regelmässighet. Det finns dock enklare former av kringföringshandel där det tillfälliga momentet är mer framträdande.

En typisk form av kringföringshandel är ambulerande försäljning från fordon, t.ex. butiksbuskar och glassbilar. Likartad försäljning kan också förekomma från båtar och andra flytande farkoster som flyttas från plats till plats. Hemförsäljning som sker vid besök i bostäder eller vid besök på arbetsplatser, vårdinrättningar och liknande omfattas också. Som nedan nämns är dock inte alla fall av sådan försäljning att anse som tillfällig handel. Kringföringshandel kan också ske i form av försäljning från bärbara lådor, boxar och väskor eller från lätt flyttbara vagnar. Denna typ av försäljning förekommer främst på platser där det tidvis samlas mycket

människor, t.ex. vid större evenemang, på badstränder eller på gator i tätorter.

En grundläggande förutsättning för att en försäljning skall anses som tillfällig handel är vidare att försäljningen avser varor som säljaren för med sig. Försäljning som innebär enbart orderupptagning omfattas alltså inte. I de fall säljaren för varorna med sig är verksamheten dock alltid att anse som tillfällig handel även om den formellt skulle ske genom orderupptagning. En säljare skall alltså inte kunna kringgå regleringen genom att t.ex. en viss tid skjuta upp överlämnandet av de sålda varorna (prop. 1968:98 s. 206).

Som förut nämnts uppfattades vid tillämpningen av 1975 års lag också uttrycket medförda varor som oklart. Oklarheten gällde främst hur vissa fall av inomhusförsäljningar där det förekom visning och orderupptagning skulle betraktas. Regleringen tycktes nämligen kunna kringgå på det sättet att orderupptagningen avsåg varor, bl.a. pälsverk, som förvarades på en annan plats men som var av samma slag som de som visades upp i försäljningslokalen. Leverans av de beställda varorna kunde sedan ske inom kort tid, särskilt om varorna förvarades inom den ort där orderupptagningen ägde rum. För att undanröja denna oklarhet uttalades i motiven till 1978 års lagändringar (prop. 1977/78:186 s. 16f) att regleringen skulle avse även det fallet att en säljare salubjuder varor som visserligen inte medförs till försäljningsstället men som ändå medförs av säljaren när denne förflyttar sig mellan skilda orter för att bedriva tillfällig försäljningsverksamhet med varorna. I syfte att klargöra bestämmelsens innebörd ändrades också dess ly-

delse så att uttrycket medförda varor ersattes med varor som säljaren för med sig.

Flertalet fall av kringföringshandel innebär att säljaren för varorna med sig. Antingen transporterar han dem på ett fordon eller liknande eller också bär han dem med sig. Vid hemförsäljning förekommer emellertid även orderupptagning. Försäljning i den formen att handelsagenter tar upp beställning på varor från kunder som de söker upp omfattas alltså inte av regleringen. Inte heller är hemförsäljning i form av telefonförsäljning att anse som tillfällig handel. Det är således bara ett begränsat antal fall av hemförsäljning som faller in under regleringen. Som exempel på sådan försäljning, dvs. fall där säljaren för varorna med sig, kan nämnas dörrförsäljning av livsmedel, rengöringsmedel, trädgårdsgödning, plantor, brandsläckare, låsskydd och tavlor.

Vad som avses med varor har inte utvecklats närmare i förarbetena. I motiven till 1968 års förordning uttalades dock (prop. 1968:98 s. 213) att som varor inte kunde anses t.ex. majblommor, lotter och biljetter. Konstföremål och antikviteter skulle däremot i enlighet med då tillämpad praxis anses som varor. I modern marknads- och konsumenträttslig lagstiftning förstås med vara fysiska föremål och saker, inbegripet levande djur (jfr prop. 1973:138 s. 160). I avsaknad av närmare motivuttalanden får begreppet vara - med de undantag som har nämnts - anses ha samma innebörd även i detta sammanhang.

En allmän förutsättning för att en försäljning skall anses som tillfällig handel är som inledningsvis nämdes att den sker yrkesmässigt. Det innebär att säljaren skall vara näringsidkare och att försälj-

ningen skall ske i hans näringsverksamhet. Med näringsidkare avses här, liksom i annan nyare näringsrättslig lagstiftning, var och en - fysisk eller juridisk person - som yrkesmässigt driver verksamhet av ekonomisk art. Verksamheten behöver emellertid inte drivas i vinstsyfte. Även ideella föreningar som driver ekonomisk verksamhet för att främja t.ex. välgörande ändamål är att anse som näringsidkare. Som näringsidkare räknas normalt också fria yrkesutövare som driver egen verksamhet. Enligt motiven till LTH (se prop. 1977/78:186 s. 17) är dock försäljning avseende alster av egen konstnärlig verksamhet inte att anse som yrkesmässig försäljning i lagens mening.

För att en verksamhet skall anses som yrkesmässig krävs vidare att den har en viss omfattning och varaktighet. Detta krav är emellertid ganska uttunnat. Verksamheten behöver exempelvis inte utgöra vederbörandes huvudsysselsättning. Även den som mera regelbundet sysslar med försäljningsverksamhet på sin fritid kan således vara att anse som näringsidkare.

I paragrafens andra stycke har gjorts flera viktiga undantag som inskränker lagens tillämpningsområde. Vissa försäljningsformer, vilka i och för sig faller in under den allmänna definitionen av begreppet tillfällig handel, har således uttryckligen undantagits från regleringen. Det gäller torghandel, handel på sådan marknad som avses i marknadskungörelsen, handel på mässor och utställningar samt handel i samband med offentliga tillställningar och allmänna sammankomster.

När det gäller undantagen för torg- och marknads-handel (1 § andra stycket 2) och gränsdragningen mellan dessa försäljningsformer och tillfällig handel

får hänvisas till avsnitten 2.2.2 och 2.2.3. Vissa kombinerade marknads- och nöjesarrangemang behandlas senare under undantaget för offentliga tillställningar m.m.

Det finns ingen allmänt vedertagen definition av vad som menas med mässa och utställning (1 § andra stycket 2). Enligt motiven skall med mässa och utställning i detta sammanhang förstås ett särskilt arrangemang med flera näringsidkare som har förevisning och demonstration av olika varor som huvudsakligt syfte. Undantaget för handel på mässa och utställning gäller därför inte när ett företag anordnar visning och försäljning för egen räkning (jfr prop. 1977/78:186 s. 79). Som förut nämnts är också vissa visningar där det förekommer orderupptagning att anse som tillfällig handel.

Mässor kan vara av olika slag. De vanligaste är fackmässa och konsumentmässa (se avsnitt 3.7). Fackmässor har uppenbarligen en sådan karaktär att de inte omfattas av regleringen. Däremot är det inte lika klart att försäljning på konsumentmässor inte är att anse som tillfällig handel. Sådana mässor är nämligen ofta direkt inriktade på försäljning till besökande konsumenter. I vissa fall sker försäljningen också under sådana former att arrangemanget närmast är att betrakta som en inomhusmarknad.

Från regleringen undantas slutligen handel anordnad i samband med offentlig tillställning eller allmän sammankomst för framförande av konstnärligt verk (1 § andra stycket 3). Med offentlig tillställning avses enligt 9 § AOst i princip en tillställning som anordnas för allmänheten och som inte är att anse som allmän sammankomst. Som exempel på offentliga tillställ-

ningar nämns i stadgan tävling och uppvisning i sport och idrott, danstillställning, cirkusföreställning, tivoli- och marknadsnöjen samt festtåg. Allmän sammankomst för framförande av konstnärligt verk är enligt 1 § lagen (1956:618) om allmänna sammankomster bl.a. allmän teaterföreställning, konsert och biograföreställning.

I motiven till 1968 års förordning anfördes (prop. 1968:98 s. 214) att det nu aktuella undantaget från regleringen endast avsåg de försäljningar som en arrangör anordnar eller låter anordna i samband med en tillställning. Den som inte har någon sådan anknytning till tillställningen skulle däremot inte fritt få driva försäljning på eller i närheten av den plats där tillställningen äger rum.

En vanlig form av handel som förekommer i samband med offentliga tillställningar och allmänna sammankomster är försäljning av livsmedel för förtäring på platsen. Ordnas sådan försäljning genom arrangörens försorg, faller den alltså utanför regleringen. Bedrivs försäljningen däremot av någon som inte har anlitats av arrangören, är den att anse som tillfällig handel. Som exempel på andra försäljningar som normalt också är att anse som tillfällig handel kan nämnas försäljning av souvenirer m.m. utanför idrottsarenor eller försäljning av sportartiklar i anslutning till idrotts- och motionstävlingar.

Som förut nämnts gäller undantaget för marknadshandel endast sådana marknader som avses i marknadskungörelsen. Det förekommer emellertid en stor mängd arrangemang som av arrangören kallas för marknad men som länsstyrelse inte har lämnat tillstånd till. Bland dessa arrangemang finns sådana som - i större eller

mindre grad - har inslag av nöjeskaraktär. Arrangören låter alltså samtidigt ordna försäljning och olika slag av nöjen. Sådana nöjen, dvs. marknadsnöjen, är emellertid en form av offentlig tillställning. Det innebär att inte heller försäljning vid denna typ av marknadsarrangemang är att anse som tillfällig handel. I vart fall torde det gälla om försäljningsverksamheten är av mindre omfattning och närmast kan ses som ett komplement till nöjestillställningen.

Även i anslutning till andra tillställningar, t.ex. karnevaler och festivaler, är det vanligt att det förekommer försäljning av marknadskaraktär. Är det arrangören av tillställningen som ordnar eller låter ordna försäljningen faller alltså även dessa marknadsförsäljningar utanför regleringen i LTH.

I den exemplifierande uppräkningslistan i 9 § AOst nämns inte mässor eller utställningar. Varumässor och särskilda utställningar eller förevisningar är emellertid ofta så omfattande och publikdragande att de regelmässigt är att anse som offentliga tillställningar (se Carl G Persson, Allmänna ordningsstadgan m.m., 1972, s. 92). Detta innebär att handel på mässor och utställningar i princip faller in också under det nu behandlade undantaget.

2.3.3 Kravet på tillstånd (3 § LTH)

Enligt huvudregeln i 3 § första stycket får tillfällig handel drivas endast efter särskilt tillstånd. I paragrafens andra och tredje stycken har emellertid gjorts flera undantag som väsentligt begränsar tillståndsplikten. Undantagen innebär dels att vissa näringsidkare inte behöver söka tillstånd till viss s.k. kompletteringshandel, dels att vissa varor lik-

som tryckta skrifter får säljas fritt. Vidare gäller ett särskilt undantag för sedvanliga lösöreauktioner. I det följande redogörs närmare för omfattningen av de olika undantagen.

Undantaget för kompletteringshandel avser kringfö- rings- eller utomhushandel som utgör ett underordnat led i en rörelse som annars bedrivs på ett stadigva- rande driftställe och avser sådana varor som regel- mässigt saluförs eller framställs där (3 § andra stycket 1). För motsvarande handel inomhus krävs där- emot alltid tillstånd enligt lagen. I dessa fall gäl- ler emellertid särskilda regler som gör att fast etablerade näringsidkare i allmänhet får tillstånd att driva tillfällig handel inomhus som ett komple- ment till den fasta rörelsen. Mera om detta redogörs för i nästa delavsnitt som handlar om tillståndspröv- ningen.

Enligt motiven till 1968 års förordning kunde viss försäljning som fast etablerade näringsidkare driver på annat ställe än på sitt fasta driftställe jämstäl- las med fast handel och därmed också lämnas utanför regleringen. Det skulle dock bara gälla kringförings- och utomhusförsäljningar. Sådana försäljningar var nämligen enligt motiven en naturlig komplettering till de distributionsformer som annars förekom i sam- band med fast handel (jfr prop. 1968:98 s. 179).

För att en försäljning skall anses som komplette- ringshandel krävs att den avser varor som regelmäs- sigt säljs eller tillverkas på driftstället. Regle- ringen kan alltså inte kringgå på det sättet att någon bara för syns skall upprättar ett fast drift- ställe som han i verkligheten inte använder (jfr prop. 1968:98 s. 214).

För att understryka att undantaget från regleringen verkligen gäller kompletterande handel ändrades bestämmelsen år 1975 så att den försäljning som undantogs skall utgöra inte bara ett led utan ett underordnat led i den verksamhet som bedrivs på det fasta driftstället. Ändringen föranleddes främst av att flera remissinstanser pekat på möjligheten av att en tillfällighetsförsäljare med någon obetydlig källar-lokal som fast driftställe kunde ägna sig åt en omfattande, tillståndsfri tillfällig handel. I prop. 1975:52 anförde departementschefen följande (s. 41).

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 utomhushandel. 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.

Som exempel på tillståndsfri kringföringshandel kan nämnas försäljning från butiksfordon som utgår från en fabrik, en fast butik eller liknande. Fast etablerade näringsidkare får även i övrigt fritt driva hemförsäljning. Utan tillstånd får också den som tillverkar eller säljer varor på ett fast driftställe sälja varorna genom t.ex. gatuhandel eller handel från stånd och andra anordningar som ställs upp utomhus. I samtliga fall gäller dock att handeln endast får utgöra ett komplement till den fasta rörelsen. Det finns emellertid inte någon begränsning i geografiskt hänseende. De nämnda formerna av kompletteringshandel får alltså fritt drivas även på annan ort än den där det fasta driftstället är beläget.

Undantaget för försäljning av vissa varor avser livsmedel, blommor och alster av inhemsk hemslöjd (3 § tredje stycket).

Enligt näringsfrihetsförordningen var det tillåtet för var och en att genom kringföring fritt sälja livsförnödenheter, jordbruksalster av andra slag än frö, träd och buskar samt ladugårdsprodukter och alster av inhemsk husslöjd. Genom 1968 års förordning justerades uppräkningslistan av de varor som får säljas fritt till att avse livsmedel, blommor och alster av inhemsk hemslöjd. Detta innebar emellertid inte någon ändring i sak jämfört med vad som hade gällt tidigare.

I motiven till 1968 års förordning anfördes (prop. 1968:98 s. 216) att till livsmedel skulle i överensstämmelse med den då gällande livsmedelsstadgan hänföras varje vara som är avsedd att förtäras av människor och som inte är att anse som läkemedel. En definition av samma innebörd finns numera i 1 § livsmedelslagen (1971:511).

Vad som avses med blommor har inte närmare berörts i motiven. Till blommor torde emellertid hänföras inte bara snittblommor utan även krukväxter och blomplanter. Försäljning av frö, träd och buskar omfattas däremot av tillståndskravet (jfr prop. 1968:98 s. 182). Samma torde gälla försäljning av jord, gödning och andra planteringstillbehör.

Uttrycket hemslöjd skulle enligt motiven till 1968 års förordning ha samma betydelse som det i näringsfrihetsförordningen använda uttrycket husslöjd. Den praxis som hade utvecklats vid tillämpningen av näringsfrihetsförordningen skulle därför vara till led-

ning vid tolkningen av begreppet hemslöjd (prop. 1968:98 s. 217f). Med anledning av att en remissinstans hade anfört att begreppet alster av inhemsk hemslöjd var oklart påpekades i samband med lagändringarna år 1978 att begreppet inte kunde anses omfatta fabriksmässigt tillverkade varor eller varor av utländskt ursprung (prop. 1977/78:186 s. 19). Undantaget för försäljning av hemslöjd gäller alltså enbart svenska produkter. Det innebär bl.a. att utländska medborgare inte utan tillstånd får driva tillfällig handel med hemslöjdsalster från sitt hemland.

Handel med livsmedel, blommor och hantverksprodukter har av ålder ansetts vara fri för svenska medborgare. Genom 1968 års förordning om tillfällig handel utvidgades denna rätt till att gälla också för flertalet utlänningar. Numera är det bara utomnordiska medborgare som saknar permanent uppehållstillstånd här som måste söka tillstånd för att få driva tillfällig handel med dessa varor.

Den nu nämnda kategorin utländska medborgare får inte heller driva tillfällig handel med tryckta skrifter utan tillstånd enligt LTH. Att svenska medborgare fritt får sälja sådana skrifter följer redan av tryckfrihetsförordningens bestämmelser. Enligt förordningen är utlänningar i detta avseende likställda med svenska medborgare såvitt inte annat följer av annan lag. Utlänningars tryckfrihet är således inte grundlagsskyddad utan den kan inskränkas genom vanlig lag. Kravet att vissa utlänningar inte utan särskilt tillstånd får driva tillfällig handel med tryckta skrifter innebär en sådan inskränkning.

Undantag gäller slutligen för sedvanlig auktionsförsäljning av lösöre som tillhör dödsbo eller enskild person (3 § andra stycket 2).

Lösöreauktioner ordnas i olika former. I många fall fungerar auktionsföretag och auktionsförrättare enbart som ombud eller förmedlare för enskilda säljare, dvs. de säljer varor för annans räkning och i dennes namn. I andra fall uppträder de huvudsakligen som kommissionärer, dvs. de säljer i eget namn men för annans räkning. Auktionsföretag och auktionsförrättare kan naturligtvis också sälja varor för egen räkning. Vidare kan vid ett och samma auktionstillfälle de olika auktionsformerna förekomma i kombination med varandra.

Lagens krav att egendomen skall tillhöra ett dödsbo eller en enskild person innebär att det i princip bara är de två först nämnda auktionsformerna, dvs. när en säljare uppträder som ombud eller kommissionär, vilka är undantagna från tillståndskravet. Säljer däremot auktionsföretag eller auktionsförrättare till någon del lösöre som de har förvärvat från dödsbon eller enskilda krävs tillstånd för det om auktionen hålls på ett tillfälligt försäljningsställe inomhus eller utomhus.

Enligt motiven (prop. 1977/78:186 s. 18f) omfattar undantaget endast försäljning av i huvudsak hela lösöreböna. Däremot gäller tillståndskravet om försäljningen avser diverse föremål som har lämnats in från flera olika dödsbon eller enskilda personer. Det är vanligt att s.k. kvalitetsauktioner ordnas i denna form. Hålls sådana auktioner på annat ställe än i auktionsföretagets ordinarie lokaler, krävs alltså i princip tillstånd för dessa.

Avslutningsvis bör framhållas att det endast är auktionsförsäljning som är undantagen från tillståndsplikten. För annan tillfällig försäljning av lösöre som tillhör dödsbo eller enskild person krävs alltså särskilt tillstånd enligt LTH.

2.3.4 Tillståndsprövningen (4 § LTH)

Principerna för tillståndsgivningen finns i lagens 4 §. Huvudregeln är att tillstånd får lämnas endast om den avsedda handeln är av väsentlig betydelse från konsumentsynpunkt eller om annars särskilda skäl föreligger. Utan någon prövning av konsumentintresset får tillstånd dock lämnas för handel med varor som tillhör konkursbo och för viss kompletteringshandel som drivs inomhus.

Utgångspunkten är enligt motiven att tillstånd skall ges mycket restriktivt. När den skärpta regleringen infördes år 1975 var bestämmelsen utformad så att tillstånd fick ges endast om särskilda skäl förelåg. Vid bedömningen skulle främst beaktas om den avsedda handeln var av väsentlig betydelse från konsumentsynpunkt. I förarbetena framhölls (prop. 1975:52 s. 37) att det för att en försäljning skulle kunna sägas ha en sådan betydelse måste krävas att den täcker ett behov hos konsumenterna, vilket inte annars kan tillgodoses på orten. Några närmare riktlinjer för hur tillståndsprövningen skulle gå till lämnades emellertid inte. Departementschefen uttalade för sin del att han räknade med att det inte skulle behöva uppstå några större svårigheter när det gällde att bedöma om särskilda skäl för tillstånd förelåg eftersom det endast var i undantagsfall som tillstånd skulle kunna meddelas. Vid tillämpningen visade det sig emellertid att lagen var svårtolkad även i denna del. Detta med-

förde att också principerna för tillståndsprövningen togs upp till ny behandling vid översynen av lagen.

Översynen ledde till att bestämmelsen justerades så att huvudregeln nu är att tillstånd får ges endast om handeln är av väsentlig betydelse från konsumentsynpunkt. För att närmare klargöra grunderna för tillståndsprövningen redovisades i prop. 1977/78:186 bl.a. följande uttalanden, till vilka departementschefen anslöt sig (s. 19f).

För att tillfällig handel skall kunna sägas vara av väsentlig betydelse från konsumentsynpunkt måste krävas att den täcker ett behov hos konsumenterna, vilket annars inte kan tillgodoses med rimliga uppoffringar. Tillfällig handel på en ort där det finns fast handel med varor av samma slag kan i allmänhet inte anses vara av väsentlig betydelse från konsumentsynpunkt. Vad gäller tillfällig handel på andra orter bör som ett led i bedömningen av handelns betydelse från konsumentsynpunkt prövas, vilka uppoffringar i fråga om restid en konsument rimligen bör behöva göra för att få tillgång till varan.

I promemorian anförs vidare att de uppoffringar som konsumenten rimligen bör få godta eller de krav som bör kunna uppställas på varornas tillgänglighet måste variera med hänsyn bl.a. till varornas beskaffenhet och till de vitt skilda förutsättningarna på olika orter och inom olika regioner. Det är därför knappast möjligt att ange några generella normer som bör tillämpas vid bedömningen. Enligt promemorian kan dock vissa riktlinjer ställas upp för bedömningen. När det gäller mindre ofta återkommande varuinköp bör konsumenten i allmänhet godta större uppoffringar i fråga om bl.a. restid än i fråga om ofta återkommande inköp. Vidare bör i allmänhet inte tillfällig handel få bedrivas i sådan närhet av orter med likartad fast handel att det menligt påverkar den fasta handelns förmåga att stadigvarande svara för varuförsörjningen.

Handelns huvudsakliga inriktning bör enligt promemorian i allmänhet också beaktas vid bedömningen. Handeln kan exempelvis vara huvudsakligen inriktad på orter inom områden, där avståndet i de flesta fall är förhållandevis kort till närmast belägna ort med fast handel med varor av samma slag. I ett sådant fall

torde det enligt promemorian inte vara allmänt angeläget att handeln får bedrivas trots att kanske några av berörda orter är belägna på ett förhållandevis långt avstånd från ort med fast handel. Om däremot handeln huvudsakligen är inriktad på glesbygdsområden, där avståndet i de flesta fall är betydande till närmast belägna ort med fast handel med varor av samma slag, kan det å andra sidan finnas anledning att tillåta den tillfälliga handeln.

- - - Det torde ligga i sakens natur att den tillfälliga handeln ofta kan tillhandahålla varor till ett lägre pris än den fasta handeln, vilket i och för sig kan vara ett konsumentintresse. Denna omständighet bör dock endast sammantaget med andra faktorer kunna leda till den bedömningen att den tillfälliga handeln bör få tillåtas förekomma.

Vid tillståndsprövningen bör enligt motiven också förekommande varuförsörjningsplaner beaktas så att tillfällig handel inte tillåts i en sådan omfattning att syftet med dessa planer motverkas.

Enligt motiven kan vidare varornas karaktär ibland vara av särskild betydelse vid bedömningen. Tillfällig handel med vissa varor kan alltså tillåtas trots förekomsten av likartad fast handel. Som exempel nämns i motiven att det måste anses vara från allmän synpunkt önskvärt och i konsumenternas intresse att varor av så speciell karaktär som originalkonst och grafik kan spridas och bjudas ut i så obundna former som möjligt.

Sammanfattningsvis innebär motivuttalandena följande. Tillfällig handel får normalt inte tillåtas på en ort där det finns likartad fast handel. När det gäller tillfällig handel med varor som köps mera sällan, t.ex. pälsar, får tillstånd inte heller lämnas om det inom rimligt avstånd från den ort där försäljningen skall ske finns fast handel med motsvarande varor. Tillfällig handel med vissa speciella varor, t.ex. originalkonst och grafik, får dock tillåtas oavsett

om det finns fast handel med sådana varor eller inte. I övrigt innehåller motiven inte några uttalanden om vilka hänsyn som skall tas till varornas beskaffenhet eller försäljningsformen.

Redan när riksdagen år 1975 anslöt sig till de nya riktlinjerna för tillståndsprövningen förutsattes att hänsyn skulle komma att tas till vissa sökandens önskemål att inte behöva lämna sitt yrke. Särskilt avsågs att seriöst arbetande gårdfarihandlare som varit verksamma sedan många år skulle kunna fortsätta med sin verksamhet (NU 1975/76:3, rskr 32). Vid tillämpningen uppmärksammades sedan också att det ibland kunde leda till vissa negativa ekonomiska och sociala konsekvenser om tillstånd till tillfällig handel inte kunde ges. Regeringen ansåg exempelvis i några besvärssärenden att det vid avvägningen mellan olika intressen fanns ett allmänt behov av att kunna ta hänsyn till omständigheter som saknade större betydelse från konsumentsynpunkt.

Mot bakgrund av detta utformades bestämmelsen år 1978 så att tillstånd också får ges på grund av särskilda skäl. Föreligger särskilda skäl, får alltså tillstånd till tillfällig handel lämnas även om handeln inte kan motiveras av konsumentintresset.

Det är främst omständigheter som hänför sig till sökandens personliga förhållanden som kan utgöra särskilda skäl att meddela tillstånd. Så kan enligt motiven vara fallet om tillfällig handel drivs av personer som är äldre eller har något allvarligt handikapp och som har denna form av försäljning som sin huvudsakliga försörjningskälla. Vidare bör enligt motiven beaktas att en avveckling av en rörelse under vissa förhållanden kan bli följden av att tillfällig

handel inte får förekomma. Sammanfattningsvis uttalandes dock att det endast var i undantagsfall som tillstånd skulle kunna meddelas på grund av sådana särskilda skäl som nu har berörts (prop. 1977/78:186 s. 11f).

Även andra omständigheter än sådana som rör sökandens person kan emellertid beaktas vid bedömningen. På grund av särskilda skäl kan exempelvis tillstånd ges för viss kompletteringshandel inomhus. Enligt motiven (prop. 1977/78:186 s. 13) bör nämligen den som regelmässigt säljer varor på ett fast driftställe tillåtas att sälja varorna i en annan lokal men bara om den tillfälliga handeln är avsedd att bedrivas inom samma ort som den där driftstället är beläget. Som exempel kan nämnas att en butiksägare tillfälligt utnyttjar en annan lokal på orten för en utförsäljning av ett varulager eller att han på grund av en ombyggnad av sin butik tillfälligt driver handeln i andra lokaler.

Några behovssynpunkter skall inte beaktas i de fall tillverkare önskar driva kompletteringshandel inomhus. Det gäller även om försäljningen skall ske utanför hemorten. Enligt en särskild regel skall nämligen den som tillverkar varor på ett fast driftställe normalt få tillstånd att sälja varorna i t.ex. en tillfälligt hyrd lokal. Bestämmelsen infördes år 1978 i syfte att underlätta för inhemska företag som saknar fasta försäljningsställen att få avsättning för sina produkter. I motiven framhölls (prop. 1977/78:186 s. 21) att driftstället skall vara beläget här i landet och att det, liksom när det gäller sådan kompletteringshandel som nämns under 2.3.3, skall vara fråga om produktion i verklig mening på driftstället och inte bara någon obetydlig hantering eller bearbetning.

Utan att det görs någon närmare prövning av konsumentintresset får tillstånd också lämnas för handel med varor som tillhör konkursbo. När bestämmelsen infördes år 1975 uttalade departementschefen bl.a. följande (prop. 1975:52 s. 38 och s. 41).

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.

- - - - -

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.

Enligt konkurslagen skall egendomen i ett konkursbo säljas så snart som möjligt. Försäljning av boets lösa egendom skall ske på auktion eller på något annat sätt som konkursförvaltaren anser vara mest fördelaktigt för boet. Bästa resultat uppnås oftast om förvaltaren kan överlåta hela rörelsen eller stora delar av inventarierna och varulagret på en gång. Går inte det, får egendomen säljas efter hand i mindre poster. I sådana fall kan det tänkas att förvaltaren önskar ordna tillfälliga försäljningar för att avvecklingen av boet om möjligt skall gå snabbare. Kon-

kursförvaltaren måste emellertid då först söka tillstånd till försäljningarna enligt LTH. Någon närmare prövning görs dock inte i tillståndsärendet utan tillstånd skall normalt alltid ges. Samma gäller om förvaltaren anlitar någon annan som sköter försäljningen för boets räkning. Överlåter förvaltaren däremot boets egendom till någon och önskar denne i sin tur ordna en tillfällig försäljning av varorna gäller samma princip som vid annan handel, dvs. tillståndet blir beroende av en behovsprövning i varje enskilt fall. I praktiken innebär det att den som övertar egendom från ett konkursbo normalt inte får tillstånd att sälja varorna genom tillfällig handel.

Enligt lagens förarbeten (prop. 1975:52 s. 38 och 1977/78:186 s. 20f) skall vid tillståndsprövningen hänsyn tas även till sökandens personliga förhållanden m.m. på så sätt att tillstånd inte får lämnas om sökanden är olämplig att driva handeln eller om andra omständigheter talar emot att tillstånd ges. Detta har emellertid inte kommit till uttryck i lagtexten.

De gjorda motivuttalandena innebär att det vid prövningen också skall göras en bedömning motsvarande den som gällde enligt 1968 års förordning. Enligt denna skulle tillstånd inte ges till personer som från polisiära och sociala synpunkter var olämpliga för sådan verksamhet. Skäl för avslag kunde t.ex. vara att sökanden hade begått brott av allvarigare beskaffenhet eller brott som hade samband med den tillfälliga handeln. Brottsligheten skulle dock ligga nära i tiden. Även upprepade småförseelser eller ett allmänt asocialt levnadssätt kunde emellertid motivera ett avslag. Enligt förordningen skulle också prövas om den tillfälliga handeln kunde störa allmän ordning.

I motiven uttalades i denna del att sådana hänsyn i de flesta fall kan bli tillgodosedda inom ramen för ordningslagstiftningen (jfr prop. 1968:98 s. 218). Det är således endast när det inte krävs något tillstånd för verksamheten enligt allmän eller lokal ordningsstadga, t.ex. när tillfällig handel skall drivas på enskild mark, som ordningshänsyn kan tänkas bli av betydelse vid bedömningen.

2.4 Utländska förhållanden

I detta avsnitt redovisas kortfattat de regler som gäller för rätten att driva tillfällig försäljningsverksamhet i våra nordiska grannländer, Danmark, Norge och Finland. Den mest moderna lagstiftningen finns i Norge medan regleringarna i Danmark och Finland är av något äldre datum. I avsnittet redovisas också den gemensamma ordning som råder inom EG på detta område.

2.4.1 Danmark

I Danmark har de olika regler som gäller för rätten att driva näring samlats i en särskild lag, naeringsloven av den 10 december 1975. Närmare regler om handelsverksamhet finns i kapitel 3.

Huvudregeln är att varor bara får säljas från fasta butiker. Som fast butik räknas varaktiga försäljningsställen, fabriks- och verkstadslokaler samt automater. Bestämmelsen tolkas bl.a. så att en butik är att anse som fast om den hålls öppen för försäljning en gång i veckan och under en sammanhängande period av minst fyra månader. Tillfällig försäljning i hotellokalerna och liknande är dock inte att anse som fast handel. När det gäller handel utomhus anses för-

säljning från stånd som en handlare ställer upp inom ett avstånd av 100 - 150 meter från butiken ingå som en del i den fasta butiks rörelsen.

Förutom från fasta butiker får handel i viss utsträckning också ske genom kringföring. Kringföringshandel får dock bara drivas med naturaprodukter av jordbruk, boskapsskötsel och fiske samt bröd, mjölk, glass, ost, smör och margarin. Den som enbart säljer fisk får även sälja fiskkonserver och tillbehör till fiskvaror. Vidare får tryckta skrifter säljas fritt genom kringföring på allmän plats.

Handelsministern kan i särskilda fall ge tillstånd till kringföringsförsäljning av vissa varor under en begränsad tid. Bestämmelsen används bl.a. för att ge invalider tillstånd att sälja varor av egen tillverkning och för att möjliggöra försäljning av glass, konfektyrer, varm korv och drycker på marknader och festplatser. Vidare brukar ges tillstånd till viss försäljning på marknader där det säljs begagnade varor.

På torg och marknader får fritt säljas vissa lantbruks- och fiskeprodukter samt danska husflitsprodukter.

Torghandel får bara äga rum på de tider och platser samt under de villkor i övrigt som kommunen i samråd med polismyndigheten bestämmer.

När det slutligen gäller varumässor och utställningar kan handelsministern för särskilda fall medge undantag från bestämmelserna i lagen.

Naeringsloven innehåller också särskilda regler om informationsskyldighet. Den som säljer varor genom kringföreling skall på forlon, fartyg eller tält från vilket försäljningen sker tydligt ange namn och adress. Motsvarande krav gäller även för den som har fast butik. Ett anslag med innehavarens namn skall vara placerad på en för kunderna väl synlig plats i lokalen. Även varuautomater skall vara försedda med innehavarens namn och adress.

2.4.2 Norge

Norge har i likhet med Danmark en samlad lag som reglerar rätten att driva handel, loven av den 6 juni 1980 om handelsvirksomhet. Kapitel 3 innehåller särskilda bestämmelser om försäljning till konsumenter som inte sker från fasta försäljningsställena.

I Norge gällde tidigare - liksom i Danmark - den principen att varor bara fick säljas från fasta försäljningsställena. Genom lagändringar år 1983 ändrades emellertid lagens utgångspunkt till att bli den motsatta. Huvudregeln är således numera att handel som sker vid sidan av fasta försäljningsställena är tillåten i alla former och med alla varor. Undantag har dock i viss utsträckning gjorts för uppsökande handelsverksamhet, dvs. försäljningsformer där säljaren aktivt söker upp konsumenter i hemmen, på arbetsplatser och liknande.

Det gjorda undantaget innebär att uppsökande försäljning med dagligvaror inte är tillåten. Det gäller dock inte försäljning av grönsaker, potatis, frukt och bär. Vidare kan den enskilda kommunen genom en allmän föreskrift eller för särskilda fall tillåta sådan handel om det är till fördel för konsumenterna.

Kommunen har å andra sidan också möjlighet att genom en lokal föreskrift utvidga förbudet till att gälla även andra varor än dagligvaror om det behövs med hänsyn till den lokala handelns förhållanden. Enligt motiven skall denna möjlighet användas med försiktighet och endast i fall där den uppsökande försäljningen med ett visst varuslag kan väntas få en sådan omfattning att den leder till att viktiga butiker måste läggas ner till följd av minskad försäljning.

Även när det gäller torghandel, gatuhandel och annan handel på offentliga platser har kommunen rätt att meddela föreskrifter som reglerar handeln. Sådana lokala föreskrifter får meddelas om det behövs med hänsyn till bl.a. ordnings- och trafikintressen. Enligt motiven är det exempelvis möjligt att av utrymmesskäl begränsa torghandeln till att avse försäljning med traditionella torghandelsprodukter som grönsaker, bär och blommor. Utgångspunkten är emellertid att andra hänsyn, t.ex. intresset av att skydda butikshandel med vissa varor, inte får läggas till grund för en begränsning av varusortimentet i de nu nämnda försäljningsformerna.

Kommunala föreskrifter skall stadfästas av fylkesmannen (motsvarande svenska länsstyrelsen). Stadfästelse kan vägras om föreskrifterna inte stämmer överens med lagens intentioner eller om det skulle uppstå stora skillnader mellan föreskrifterna i olika kommuner som inte är sakligt motiverade.

För näringsidkare som vill driva uppsökande handelsverksamhet gäller en särskild registrerings- och legitimationsplikt. Näringsidkaren skall anmäla sig till fylkesmannen i det fylke där handeln huvudsakligen skall drivas. Anmälan skall innehålla uppgift om

näringsidkarens namn och adress och om de varuslag som skall säljas. På grundval av anmälan utfärdar fylkesmannen ett registreringsbevis. Beviset är avsett som en legitimation och skall visas upp i samband med försäljningen. Kommer köp till stånd, skall en kopia av det också lämnas över till konsumenten.

Inom det norska handelsdepartementet övervägs för närvarande om ordningen med registrering kan för- enklas eller helt tas bort. Numera har nämligen införts ett centralt handelsregister som omfattar alla som driver handel.

2.4.3 Finland

I Finland regleras tillfällig försäljningsverksamhet genom lagen den 8 juli 1961 om kringföringshandel. Med kringföringshandel avses minutförsäljning av medförda varor i förvärvssyfte. I lagen behandlas tre slag av handel - gårdfarihandel, ambulerande butikshandel och ambulerande handel - vilka alla kräver särskilt tillstånd.

Tillstånd till gårdfarihandel får bara lämnas till fysisk person som på grund av kroppsslyte, försvagad hälsa eller annan personlig orsak har svårt att försörja sig. De varor som får säljas genom gårdfarihandel är bl.a. textilier, beklädnadsvaror och hantverksprodukter, däremot inte livsmedel. Huvudregeln är att gårdfarihandel bara är tillåten i landskommun. Genom föreskrift i kommunal ordningsstadga kan den dock tillåtas även i stad eller köping.

Med ambulerande butikshandel avses försäljning av varor från ett butiksinrett fordon som följer en viss försäljningsrutt. Tillstånd får här lämnas till för-

säljning av livsmedel, hushållsartiklar och andra konsumtionsvaror om det finns ett behov av sådan försäljning hos den lokala befolkningen. Tillstånd skall företrädesvis ges till den som efter föreskriven näringsanmälan driver handel med de nämnda varorna. Verksamheten får inte bedrivas så att den hindrar den allmänna samfärdseln eller stör ordningen. Fordonet får inte heller ställas upp på kortare avstånd än 500 meter från sådan fast butik i samma bransch som fanns då tillståndet lämnades, om inte ägaren till den fasta butiken samtycker till det.

Tillstånd till gårdfarihandel och ambulerande butiks-handel beviljas av länsstyrelse om den drivs i landskommun och av kommunal myndighet om den drivs i stad eller köping.

Ambulerande handel slutligen är en sammanfattande benämning på övrig försäljning av medförda varor. Ett specialfall gäller här kringföringshandel med produkter från inhemsk småindustri, t.ex. hemslöjd och hantverksalster, som drivs av tillverkaren själv eller en sammanslutning av tillverkare. För att säkerställa tillverkarens utkomstmöjligheter kan länsstyrelsen i det län där tillverkningen sker bevilja ett tillstånd som gäller i hela landet. Enskild person eller förening kan få tillstånd till tillfällig ambulerande handel för ett visst tillfälle eller för kortare tid än sex månader. Tillstånd lämnas i dessa fall av polismyndigheten på den ort där handeln skall drivas.

Enligt ett särskilt undantag får enskild person efter tillstånd av polismyndigheten driva kringföringshandel med fisk samt växt- och trädgårdsprodukter på sin hemort i landskommun.

Lagen gäller inte torg- och marknadshandel eller annan liknande handel. Vid torghandel beviljas tillstånd av kommunen. För att ordna tillfälliga arrangemang som marknader, mässor och offentliga tillställningar krävs tillstånd av polismyndighet. I fråga om handel på gator och andra offentliga platser gäller särskilda föreskrifter, bl.a. lokala ordningsstadgor.

Vid ambulerande butikshandel skall näringsidkarens firma och hemort tydligt anges på fordonet. I övrigt skall den som driver kringföringshandel föra med tillståndbeviset och på begäran visa upp det för polismyndighet.

2.4.4 EG

Inom EG finns för närvarande bara ett direktiv som direkt rör näringsrättslig reglering av tillfällig försäljningsverksamhet. Det är direktivet 75/369 från år 1975 om åtgärder för att underlätta utvecklandet av fri etablering och frihet att utföra tjänster när det gäller kringresande verksamheter.

I direktivet hänvisas inledningsvis till de artiklar i Romfördraget som anger att all särbehandling som grundar sig på nationalitet inte är tillåten när det gäller etablering och utförande av tjänster samt att det i syfte att göra det enklare för enskilda att driva verksamhet som egna företagare skall utfärdas direktiv om ömsesidiga erkännanden av bevis om formell kompetens och om en samordning av medlemsländernas lagstiftning. I avvaktan på att ett sådant närmande sker framhålls att det är önskvärt att det övergångsvis vidtas åtgärder för att göra det lättare att driva kringresande verksamhet. Syftet med åtgärderna sägs främst vara att undvika att det uppstår

svårigheter för medborgare som kommer från medlemsländer i vilka det inte gäller några särskilda krav för att driva sådan verksamhet.

Direktivet, som alltså är av övergångskaraktär, är tillämpligt inte bara på handel utan även på annan kringresande verksamhet. De former av försäljning som omfattas är dels handel som drivs av kringresande köpmän, gatuhandlare eller gårdfarihandlare, dels handel i saluhallar som inte sker från fasta installationer, dels handel på salutorg och marknader utomhus. Om det i ett medlemsland krävs att den som vill driva dessa former av handel skall förete bevis om god vandel eller liknande, skall enligt direktivet som sådant bevis också godtas intyg som har utfärdats av myndigheter i ett annat medlemsland. Vidare skall erfarenheter och kunnande som någon har förvärvat genom att driva verksamhet i ett land på olika sätt räknas honom till godo om han önskar driva motsvarande verksamhet i ett annat land.

Direktivets huvudsyfte är således att underlätta för medborgare i ett medlemsland att driva kringresande verksamhet i ett annat medlemsland. Däremot utesluter direktivet inte att ett land helt förbjuder viss kringresande verksamhet eller föreskriver särskilda villkor för att bolag eller andra företag skall få driva sådan verksamhet.

Enligt vad utredningen har inhämtat via Sveriges delegation vid EG i Bryssel har ett arbete börjat på en fortsättning av det gällande direktivet. Detta arbete är bl.a inriktat på att göra de kompletteringar som behövs med hänsyn till att det skett en utveckling på området från mera traditionell torg- och marknadshandel till ambulerande försäljning från specialinredda

fordon som närmast kan liknas vid mindre varuhus eller butiker. Tanken är att det skall tillskapas dels regler som gör det möjligt att i medlemsländerna öppna internationella torg och marknader dit alla EG:s affärsmän på området skall få komma, dels regler som särskilt gynnar den allmänna kringförande handeln i Gemenskapens olika gränsområden där kultur- och språkgemenskap gör sådan handel naturlig.

3 KARTLÄGGNING

3.1 Inledning

Utredningen har som tidigare nämnts valt att betrakta all handel som sker från tillfälliga försäljningsställen eller under kringföring som tillfällig handel. Kartläggningen omfattar därför inte bara sådan försäljning som nu faller in under LTH utan även närliggande försäljningsformer.

Utredningen har till att börja med undersökt tillståndsgivningen enligt LTH och i vilken utsträckning som tillståndspliktig handel drivs utan tillstånd. Från samtliga kommuner har samlats in uppgifter om torg- och marknadshandeln. Även länsstyrelsernas tillståndsgivning enligt marknadskungörelsen har undersökts. Handeln på allmän plats m.m. och tillfällig handel med livsmedel har kartlagts utifrån polismyndigheternas och miljö- och hälsoskyddsmyndigheternas tillståndsgivning på respektive område. Från polismyndigheterna har också samlats in uppgifter om tillfällig handel med begagnade varor. SPK har för utredningens räkning gjort en specialundersökning av försäljning från s.k. sommarbutiker.

De gjorda undersökningarna har kompletterats med uppgifter som utredningen har fått del av vid kontakter med olika myndigheter och organisationer. När det gäller redogörelsen för handläggningen av ärenden en-

ligt LTH och marknadskungörelsen grundar sig denna på underhandskontakter som utredningen har haft med handläggare vid hälften av landets länsstyrelser.

Med hänsyn till att det inte finns någon offentlig statistik eller i övrigt någon samlad redovisning av olika former av tillfällig handel har utredningen valt att tämligen utförligt redovisa resultatet av kartläggningsarbetet. Det bör påpekas att undersökningarna i viss mån griper in i varandra. Det innebär bl.a. att omfattningen av olika försäljningsformer inte kan bedömas utifrån en summering av de olika undersökningarna. Särskilt gäller det i fråga om utomhusförsäljning från stånd m.m. där den dubbla tillståndsgivningen enligt ordnings- och livsmedelslagstiftningen märkbart höjer det sammanlagda antalet tillstånd.

Kapitlet avslutas med en sammanfattning där olika former av tillfällig handel förs samman i grupper efter sitt sammanhang i distributionstekniskt hänseende.

3.2 Tillståndsgivningen enligt LTH

Frågor om tillstånd enligt LTH prövas av länsstyrelsen i det län där försäljningen skall äga rum. När det gäller utomnordiska medborgare som saknar permanent uppehållstillstånd här är det dock länsstyrelsen i det län där verksamheten huvudsakligen skall bedrivas som är tillståndsmyndighet. Länsstyrelsens beslut i tillståndsärenden får överklagas hos kommerskollegium. Kollegiets beslut får i sin tur överklagas hos regeringen.

3.2.1 Handläggningen hos länsstyrelserna

Ärenden om tillfällig handel handläggs på länsstyrelsens allmänna enhet. Beslut i ärendena fattas i allmänhet av enhetschefen, en länsassessor, efter förordning av en handläggare.

Ansökan om tillstånd att driva tillfällig handel kan göras på en särskild blankett som utarbetats av LON. I ansökan skall sökanden lämna uppgift om de varuslag som handeln skall avse samt om tid och ort för försäljningen. Är handeln avsedd att helt eller delvis drivas på ett visst ställe, skall uppgift också lämnas om försäljningsstället. Sökande som är juridisk person skall vidare lämna uppgift om vem som skall vara föreståndare för verksamheten. När det gäller uppgift om varuslag krävs normalt inte att sökanden ger in en specificerad förteckning över alla de varor som skall säljas. Det är tillräckligt att arten av varorna anges.

Vid ansökan skall sökanden visa att han inte är obehörig att driva handel i allmänhet. För fysiska personer skall därför bifogas personbevis som visar att sökanden inte är omyndig och bevis om att han inte är försatt i konkurs. Är sökanden omyndig, skall han visa att överförmyndaren har gett sitt samtycke till verksamheten. Juridiska personer skall bifoga registreringsbevis samt person- och konkursfrihetsbevis för föreståndaren. Utländska sökande skall dessutom bifoga beslut om permanent uppehållstillstånd eller näringstillstånd.

När det gäller tillfällig försäljning av varor som tillhör konkursbo bör länsstyrelsen enligt lagens förarbeten kontrollera att varorna har den uppgivna

karaktären. Detta kan ske genom att sökanden ger in en avskrift av bouppteckningen, en varuförteckning eller liknande handlingar. Skall boets egendom säljas vid ett flertal tillfällen, bör sökanden också redovisa en plan över boets avveckling. Ärenden som avser handel med varor som tillhör konkursbo förekommer emellertid nästan inte alls.

Som närmare redogjorts för i avsnitt 2.3.4 är lagens utgångspunkt att tillstånd skall ges mycket restriktivt. Huvudregeln är att tillstånd får lämnas endast om den avsedda handeln är av väsentlig betydelse från konsumentsynpunkt. För att en försäljning skall kunna sägas vara av en sådan betydelse krävs enligt motiven att den täcker ett behov hos konsumenterna, vilket inte annars kan tillgodoses på orten. Vid prövningen tas därför i princip endast hänsyn till om det på den ort där försäljningen skall ske finns fast handel med motsvarande varor eller inte. Andra konsumentaspekter, som exempelvis varornas pris eller kvalitet, beaktas däremot inte. För att få ett underlag för sin bedömning inhämtar länsstyrelsen regelmässigt yttrande från den kommun där handeln skall bedrivas. Det är vidare vanligt att länsstyrelsen bereder länsförbund inom köpmannaförbundet tillfälle att yttra sig. Däremot gör länsstyrelsen normalt inte någon egen utredning i frågan. Fram till utgången av år 1984, då hemkonsulentverksamheten vid länsstyrelserna avvecklades, brukade dock ett samråd ske med hemkonsulenten. Hos de länsstyrelser som utredningen har varit i kontakt med sker numera inte några interna samråd. Ett par av dem uppgav dock att de ibland vänder sig till priskontoret för att få upplysningar om butiksbeståndet på den eller de orter som berörs. Någon kontakt tas däremot inte med den regionalekonomiska enheten. Detta kunde annars te sig naturligt. Vid denna enhet

handläggs nämligen ärenden som rör varuförsörjningsfrågor, bl.a. ärenden om glesbygdsstöd.

De yttranden som kommunerna avger i tillståndsärenden är enligt länsstyrelserna av skiftande kvalitet. En del innehåller en närmare utredning om vilka butiker som finns på den ort där den tillfälliga handeln skall drivas och vilket sortiment som dessa butiker för. Andra är däremot ytterst summariska och innehåller endast en tillstyrkan eller en avstyrkan av ansökan. I de kommuner som har en lokal konsumentpolitisk verksamhet avges yttrandet normalt av det konsumentansvariga organet, t.ex. en konsumentnämnd. I övrigt är det regelmässigt kommunstyrelsen eller något utskott under denna som svarar för yttrandena.

Innan tillstånd ges begär en del länsstyrelser också in ett yttrande om sökandens, eller om sökanden är en juridisk person, föreståndarens personliga lämplighet. Yttrandet begärs från polismyndigheten i sökandens eller föreståndarens hemort. Det är främst i ärenden om tillstånd att driva kringföringshandel som länsstyrelsen på detta sätt begär in upplysningar och prövar om sökanden är lämplig att driva handeln eller inte.

Avstyrker kommunen eller någon annan som har hörts i ärendet en ansökan, bereds sökanden normalt tillfälle att yttra sig inom en viss tid. Efter det att sökanden har kommit in med kompletterande uppgifter eller tiden för yttrande har gått ut är ärendet klart för avgörande.

Tiden från det att ett ärende kommer in till länsstyrelsen till dess att det blir slutligt avgjort varierar. Enligt vad utredningen har inhämtat är det nor-

mala att handläggningen tar mellan en och två månader. I större eller komplicerade ärenden kan handläggningstiden vara ännu längre. I andra fall, t.ex. om det är klart att tillstånd inte skall ges, kan ärendet däremot bli avgjort inom några dagar. Den längsta tiden tar remissen till kommunen. Detta beror främst på att kommunens yttrande normalt skall avges av en nämnd och att det kan dröja flera veckor mellan varje nämndsammanträde. I de fall kommunen har delegerat rätten att avge yttrande till en tjänsteman, t.ex. en konsumentsekreterare, brukar dock yttrandet kunna lämnas inom någon vecka. De förhållandevis långa handläggningstiderna leder ibland till att något beslut i ärendet inte hinner meddelas innan den tilltänkta försäljningen skall äga rum.

Beviljar länsstyrelsen en ansökan om tillstånd att driva tillfällig handel, upprättas en särskild handling som bevis om det. Tillståndet utfärdas i flertalet fall efter förebild av en av LON utarbetad blankett. Förutom personuppgifter på tillståndshavaren innehåller tillståndet bl.a. uppgifter om den tid som tillståndet gäller för, försäljningsstället och de varuslag som får säljas. Ett enskilt tillstånd kan omfatta flera försäljningstillfällen och försäljningar på olika orter. Tillstånd som ges till juridiska personer innehåller vidare ett godkännande av föreståndare. I tillståndet tas också in eventuella villkor och föreskrifter som skall gälla för handeln. Det är emellertid endast undantagsvis som länsstyrelserna meddelar några sådana. Tillståndshavaren brukar vidare erinras om sin skyldighet att föra med tillståndet när han driver den tillfälliga handeln och att lämna uppgift om namn m.m. vid försäljningen. I allmänhet innehåller tillståndet också en upplysning om att det för försäljning på allmän plats i vissa

fall krävs tillstånd av polismyndigheten på orten. Tillståndet får av sökanden lösas mot en expediti-
onsavgift.

3.2.2 Länsstyrelsernas beslut

I anslutning till att LTH trädde i kraft den 1 juli 1976 kom det till länsstyrelserna in ett större antal ansökningar om tillstånd till tillfällig handel. Under tiden fram till den 30 juni 1977 avgjordes sålunda 739 sådana ärenden (se prop. 1977/78:186, Bilaga 1). Därefter har antalet ansökningar märkbart minskat. Under åren 1980 - 1985 registrerades i genomsnitt endast 250 ärenden eller omkring tio per län och år. Fördelningen av ärendena på de olika länen framgår av tabell 3.1. Flest ärenden eller i genomsnitt drygt 25 om året registrerades hos länsstyrelsen i Stockholms län. I övrigt var det främst i landets norra delar som det kom in ett större antal ärenden. En tredjedel av samtliga ärenden under perioden registrerades således i de fem norrlandslänen.

Som framgår av tabellen har antalet ärenden stadigt minskat efter år 1981 och var antalet nere i drygt 200 år 1985. En uppföljning som utredningen har gjort hos hälften av länsstyrelserna visar att den nedåtgående tendensen har fortsatt även under åren 1986 och 1987. Utifrån de uppgifter som har lämnats kan det totala antalet ärenden för år 1987 uppskattas till mellan 175 och 200.

Tabell 3.1 Registrerade ärenden om tillfällig handel
under åren 1980 - 1985 fördelade på län och år.

Län	1980	81	82	83	84	85	Summa
Stockholms	16	33	48	24	22	17	160
Uppsala	2	2	2	2	2	5	15
Södermanlands	7	3	8	9	0	2	29
Östergötlands	8	15	6	5	6	2	42
Jönköpings	13	14	7	14	10	9	67
Kronobergs	7	5	3	9	9	7	40
Kalmar	11	11	20	12	14	11	79
Gotlands	2	0	1	3	2	6	14
Blekinge	4	2	2	3	6	3	20
Kristianstads	5	1	3	3	3	2	17
Malmöhus	11	5	8	11	4	3	42
Hallands	11	9	7	7	1	7	42
Göteborgs och							
Bohus	12	27	13	11	12	17	92
Älvsborgs	11	18	9	8	6	10	62
Skaraborgs	12	8	9	5	2	5	41
Värmlands	9	18	15	10	6	3	61
Örebro	17	13	9	12	7	10	68
Västmanlands	5	5	3	6	5	5	29
Kopparbergs	11	10	17	11	15	8	72
Gävleborgs	17	27	14	18	17	11	104
Västernorrlands	21	26	27	23	17	12	126
Jämtlands	11	17	12	17	17	18	92
Västerbottens	7	21	12	14	16	8	78
Norrbottens	17	16	17	24	22	25	121
Summa	247	306	272	261	221	206	1513

Tillstånd till tillfällig handel får ges för ett bestämt tillfälle eller under en viss tid, högst tre år. För att få en närmare bild av länsstyrelsernas tillståndsgivning har utredningen därför tagit del av länsstyrelsernas samtliga beslut i tillståndsärenden under en treårsperiod, åren 1983-1985. Under denna period registrerades hos länsstyrelserna sammanlagt 688 ärenden om tillfällig handel (jfr. tabell 3.1) och av dessa avgjordes 643 slutligt under perioden. Beslutens innehåll och fördelning på de olika länen redovisas i tabell 3.2.

I huvuddelen av de ärenden som avgjordes i sak fick sökanden helt eller delvis bifall till sin ansökan. Det var förhållandevis vanligt att en sökande fick bifall till sin ansökan i en del men avslag i en annan, ofta beroende på den berörda kommunens inställning till den sökta handeln. Allmänt kan noteras att länsstyrelserna i stor utsträckning följer kommunernas yttranden. Av de granskade besluten framgår att det bara var i undantagsfall som tillstånd lämnades i fall där kommunen hade avstyrkt.

Antalet bifall fördelade sig jämnt under perioden och under vart och ett av de tre åren meddelades omkring 150 tillstånd. Tillstånden fördelade sig däremot mycket ojämnt på de olika länen. Som mest bifölls drygt 20 ansökningar under ett år i ett och samma län. I ungefär hälften av länen var antalet bifall så lågt som högst tre om året. Tillståndsgivningen var starkt koncentrerad till landets norra delar. Inemot hälften av tillstånden meddelades således i de fem norrlandslänen. I landet i övrigt var bilden mera splittrad. De flesta tillstånden meddelades här i Stockholms, Kalmar, Jönköpings, Göteborgs och Bohus samt Örebro län.

Tabell 3.2 Beslut i ärenden om tillstånd till tillfälligt handel som har registrerats hos och slutligt avgjorts av länsstyrelserna under åren 1983 - 1985 fördelade på län

Län	Bifall (helt eller delvis)	Avslag	Övriga ¹⁾ beslut
Stockholms	29	15	14
Uppsala	5	0	2
Södermanlands	3	2	5
Östergötlands	5	0	4
Jönköpings	25	3	2
Kronobergs	16	2	5
Kalmar	27	0	7
Gotlands	1	0	7
Blekinge	8	2	0
Kristianstads	4	3	1
Malmöhus	8	5	7
Hallands	9	0	6
Göteborgs och Bohus	25	4	9
Älvsborgs	20	2	1
Skaraborgs	6	1	6
Värmlands	9	5	2
Örebro	24	0	3
Västmanlands	9	2	3
Kopparbergs	20	6	3
Gävleborgs	26	4	5
Västernorrlands	41	3	7
Jämtlands	39	9	3
Västerbottens	30	5	11
Norrbottnens	65	3	0
Summa	454	76	113

1) Avskrivna ärenden, ärenden som lämnats utan åtgärd, beslut om ändring av tidigare tillstånd beträffande dag för försäljning m.m.

En närmare redogörelse för den handel som tillstånd beviljades för lämnas i avsnitt 3.2.4.

Det var endast i ett mindre antal fall som ansökan avslogs helt. Enligt vad handläggare vid länsstyrelserna har upplyst är det emellertid ofta så att en sökande först tar kontakt med länsstyrelsen under hand och hör sig för om det behövs något tillstånd för en viss försäljning. När sökanden sedan blivit informerad om de restriktiva regler som gäller och att han kanske inte kan räkna med att få något tillstånd, avstår sökanden ofta från att lämna in någon formell ansökan. Detta medverkar alltså till att antalet rena avslagsbeslut är få. I sammanhanget bör nämnas att det även är vanligt att handläggarna får telefonförfrågningar om sådan handel som inte kräver något tillstånd, främst försäljning av livsmedel som varm korv och glass m.m.

3.2.3 Beslut i besvärärenden

Besvärreglerna i LTH har ändrats vid flera tillfällen. Enligt den ursprungliga lydelsen av 11 § LTH skulle talan mot tillståndsmyndighetens beslut föras hos regeringen. Tillståndsmyndighet var liksom nu länsstyrelsen eller, när det gällde vissa utlänningar, kommerskollegium. Vid tiden för lagens införande prövades nämligen frågor om näringstillstånd för utlänningar av kollegiet. Genom lagändring den 1 juli 1982 decentraliserades denna prövning till länsstyrelserna. Därmed kom också ärenden om tillstånd för vissa utlänningar att driva tillfällig handel att föras över till länsstyrelserna. Samtidigt infördes den besvärssordningen att länsstyrelsens beslut i dessa ärenden skulle få överklagas hos kommerskollegium i stället för direkt hos regeringen. Möjligheten att

kunna få kollegiets beslut prövat av regeringen behölls dock. Den gjorda ändringen innebar att det kom att gälla olika besvärregler beroende på vem som var sökande i ärendena. I syfte att få en enhetlig bedömning i alla ärenden om tillstånd att driva tillfällig handel ändrades reglerna på nytt den 1 juli 1983 så att kommerskollegium numera är mellaninstans i samtliga dessa ärenden.

Under det första året som LTH var i kraft kom det till regeringen in 120 besvärärenden (se prop. 1977/78:186 s. 51). Av dessa bifölls hälften medan hälften lämnades utan bifall. Det stora antalet överklaganden medförde att det relativt snart utvecklades en viss praxis i dessa ärenden, vilken bl.a. kom att ligga till grund för de lagändringar som gjordes år 1978. Därefter har antalet överklaganden minskat kraftigt. Under åren 1980 - 1983 kom det exempelvis inte in mer än sammanlagt 24 besvärärenden till regeringen. Efter det att den nya besvärordningen med kommerskollegium som mellaninstans infördes vid halvårsskiftet 1983 och fram till utgången av år 1987 har det vidare bara kommit in 14 besvärärenden till kollegiet. Fem av dessa har förts vidare till regeringen.

Besluten i besvärärendena fattas normalt på grundval av det material som finns tillgängligt i akten. Kommerskollegium eller regeringen gör som regel inte någon egen utredning i saken. Vad som tillförs ärendet i den högre instansen är alltså bara klagandens besvärsskrift och underinstansens yttrande över denna. Tidigare, när regeringen var den enda besvärinstansen, förekom det dock i ett mindre antal fall att regeringen inhämtade särskilda yttranden från SPK eller konsumentverket.

En granskning av de beslut som har meddelats enligt den nya besvärssordningen visar följande. Av de totalt 14 ärenden som kommerskollegium har avgjort som andra instans har sex inneburit att sökanden helt eller delvis fått bifall till sina besvär medan fyra inneburit avslag. De återstående fyra ärendena har av olika skäl inte tagits upp till saklig prövning. Regeringen har inte i något fall ändrat kollegiets beslut. Tillstånden har inte meddelats på den grunden att den avsedda handeln ansetts vara av väsentlig betydelse från konsumentsynpunkt utan med hänvisning till att särskilda skäl har förelegat. I samtliga fall har det varit fråga om situationer där enligt lagens förarbeten tillstånd skall kunna ges. Främst har hänsyn tagits till omständigheter som rört sökandens person. Någon ny praxis har alltså inte utvecklats under senare år utan tillämpningen är alltjämt mycket restriktiv. Det bör vidare påpekas att samtliga utom en av de sökande som fick bifall till sin ansökan efter besvär mera regelbundet driver tillfällig handel och att de överklagade besluten endast gällt en del av deras verksamhet. Kretsen personer eller företag som driver tillfällig handel har alltså i princip inte utökats genom besvärinstansernas beslut.

Ett av besvärärendena visar på att det i en del fall krävs en tämligen ingående redovisning av en sökandes hela verksamhet för att ett ärende skall kunna bli korrekt bedömt. Ansökan avsåg försäljning av garner och uppstickade plagg som skulle bedrivas från en butiksinredd bil. Länsstyrelsen avslog ansökan med motiveringen att de angivna varuslagen fanns att tillgå inom den fasta handeln i de kommuner där försäljningen skulle ske och att särskilda skäl i övrigt inte förelåg för att meddela tillstånd. I besvärss-

ärendet blev sedan följande upplöst. Huvuddelen av plaggen stickades upp på sökandens fasta driftställe, där det också förekom försäljning av garner och plagg. Försäljningen skedde både direkt till besökande kunder och genom postorder. Av sökandens totala omsättning beräknades ungefär en tredjedel komma från den ambulerande försäljningen. Med hänvisning till de nya uppgifter som hade kommit fram konstaterade kommerskollegium att den sökta försäljningen var att betrakta som tillståndsfri kompletteringshandel. Kollegiet upphävde därför länsstyrelsens beslut.

3.2.4 Översikt av lämnade tillstånd

Ett sätt att få en belysning av den tillfälliga handelns struktur är att ställa samman de tillstånd som har lämnats. Utredningen har därför närmare granskat innehållet i de beslut som länsstyrelserna meddelade under åren 1983 - 1985. När det gäller den handel som bedrivs utan tillstånd får hänvisas till nästa delavsnitt.

Granskningen av tillståndsbesluten visar i huvudsak följande.

Under perioden fick sammanlagt 215 olika sökande tillstånd att driva tillfällig handel. Det var alltså endast omkring 70 sökande om året som fick sådant tillstånd. Av samtliga sökande var det 56 som fick tillstånd till kringföringshandel medan 159 fick tillstånd till försäljning från tillfälliga försäljningsställen.

Tillstånden till kringföringshandel lämnades normalt för en längre tid, mellan ett och tre år. Det innebär att de drygt 50 sökande som fick dessa tillstånd mera

stadigvarande ägnade sig åt denna typ av handel. Så gott som samtliga drev verksamheten som enskilda näringsidkare och inte i bolagsform.

Ungefär hälften av sökandena fick sina tillstånd i Stockholms län. Deras tillstånd avsåg huvudsakligen försäljning av ballonger, vindsnurror och smärre lek-saker eller försäljning av flaggor, halsdukar och andra souvenirer i anslutning till olika idrottsevenemang. Liknande tillstånd lämnades också till ett mindre antal sökande i några andra län. I sammanhanget kan nämnas att tillstånd till försäljning av ballonger m.m. på sina håll har vägrats, bl.a. i Malmö, med motiveringen att handeln inte var av väsentlig betydelse från konsumentsynpunkt.

Av de övriga tillstånden till kringföringshandel gällde flertalet försäljning av kläder eller textilier. Ett 15-tal sökande fick exempelvis tillstånd att sälja sådana varor i former som motsvarar äldre tiders gårdfarihandel. Det var huvudsakligen äldre personer som sedan lång tid tillbaka drivit denna typ av handel. Hälften av dem var verksamma i norrlands-länen och hälften i landets södra och mellersta delar. Ett mindre antal sökande fick tillstånd att sälja kläder i främst större storlekar på servicehus, ålderdomshem och liknande inrättningar. Endast ett fåtal av de nu nämnda sökandena drev handel i mer än ett län.

De återstående tillstånden till kringföringshandel gällde bl.a. försäljning av borstar, korgar och stegar samt dörrförsäljning av rengöringsmedel, gödning, julkärvar och låsskydd.

När det sedan gäller tillstånden till försäljning från tillfälliga försäljningsställen avsåg dessa nästan uteslutande försäljning i lokaler av olika slag. Främst var det Folkets hus, hembygdsgårdar, hotell och anda samlingslokaler som användes. Ett stort antal tillstånd lämnades vidare till försäljning i butikslokaler. Som ytterligare exempel på lokaler som användes kan nämnas utrymda kontors- och fabrikslokaler. Genomgående gällde att försäljningarna endast ägde rum under någon eller några få dagar vid varje tillfälle. Av tillståndsbesluten framgår dock att framför allt vissa samlingslokaler vid upprepade tillfällen användes av antingen samme eller olika sökande för tillfällig försäljningsverksamhet.

Av de knappt 160 sökande som fick tillstånd att driva tillfällig handel i lokaler var det endast ett begränsat antal som drev sådan handel i mer organiserad form. Det var således bara 13 av dem som fick tillstånd i mer än ett län. Tillsammans svarade dessa få sökande emellertid för mer än en tredjedel av det totala antalet tillstånd under perioden. Övriga 146 sökande fick tillstånd i endast ett län och bara 45 av dem fick mer än ett tillstånd. Till skillnad mot dem som drev kringföringshandel var huvuddelen av de sökande som fick tillstånd till försäljning i lokaler juridiska personer, dvs. aktiebolag, handelsbolag eller föreningar av olika slag.

Av de 13 sökande som var verksamma i mer än ett län sålde fem päls- och skinnvaror, två kläder, två konst, en textilier och material till handarbeten samt en musikinstrument. De återstående två drev auktionsförsäljning med stilmöbler, mattor, kristallkronor, konst m.m. Flest tillstånd fick ett av auktionsföretagen. Under perioden beviljades detta före-

tag, ett aktiebolag med säte i Borås, inte mindre än 60 tillstånd i tio olika län i södra och mellersta Sverige. Såvitt framgår av handlingarna startades företaget i början av 1950-talet och dess verksamhet har hela tiden varit baserad på tillfällig handel. Ett förhållandevis stort antal tillstånd fick vidare ett företag som säljer originalkonst och grafik. Även detta företag fick sina tillstånd i ett tiotal län i framför allt södra och mellersta Sverige. I övrigt var det främst de sökande som sålde päls- och skinnvaror som drev tillfällig handel i större omfattning. Samtliga dessa företag var verksamma i norrlandslänen och flera av dem sålde varor av egen tillverkning. De återstående sex sökandena i denna grupp fick tillstånd endast i ett par län, hälften av dem i Norrland och hälften i landet i övrigt.

När det gäller de drygt 140 sökande som fick tillstånd i endast ett län var bilden delvis en annan. De varor som såldes var i stort desamma men fördelningen mellan sökandena var något annorlunda. Ungefär hälften av dem sålde kläder och skor medan endast ett mindre antal sålde päls- och skinnvaror. Ett 20-tal sökande sålde textilvaror och ungefär lika många möbler och mattor m.m. Av de sist nämnda var det tolv som drev auktionsverksamhet. Som exempel på varor som såldes av ett mindre antal sökande kan bl.a. nämnas konst, sport- och fritidsartiklar, frimärken samt färger och tapeter. Ungefär två tredjedelar av samtliga dessa sökande fick sina tillstånd i norrlandslänen. I flertalet av de övriga länen var det däremot bara några få sökande som fick tillstånd till tillfällig handel i lokaler. Detta innebär bl.a. att tre fjärdedelar av de sökande som sålde kläder eller skor var verksamma i norrlandslänen. Vidare var flertalet av dem som sålde textilier eller drev auktionsverk-

samhet verksamma där. Nästan samtliga sökande i denna grupp hade sin hemort i det län där ansökan gjordes och ungefär två tredjedelar av dem var normalt verksamma i den kommun där den tillfälliga handeln skulle drivas. Såvitt kunnat utläsas av besluten hade många av dem en fast butik. Det bör här påpekas att flertalet av de sökande som fick avslag på sin ansökan inte hade sin hemort i den kommun som ansökan gällde.

Under perioden förekom inte något ärende som gällde tillstånd för utomnordisk medborgare som saknar permanent uppehållstillstånd här att driva tillfällig handel med livsmedel m.m. Vidare har endast noterats ett ärende som gällde försäljning av varor som tillhör konkursbo.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det endast var ett mycket begränsat antal personer eller företag som fick tillstånd att driva tillfällig handel under perioden. Det var således bara ett 50-tal personer som fick tillstånd till kringföringshandel. Av dessa sålde hälften ballonger m.m. på allmän plats medan de övriga främst sålde kläder eller textilier i former som motsvarar äldre tiders gårdfarihandel. Det var inte mer än ett drygt tiotal företag som i mera organiserad form drev tillfällig handel i lokaler. Till dessa skall läggas ytterligare ett 50-tal personer eller företag som mera regelbundet eller vid upprepade tillfällen drev sådan handel. Det var framför allt kläder, skor samt päls- och skinnvaror som såldes på detta sätt. Det var vidare vanligt att möbler, mattor och konst såldes på auktion i tillfälligt hyrda lokaler. Slutligen bör framhållas att huvuddelen av all försäljning från tillfälliga försäljningsställen ägde rum i Norrland.

3.2.5 Brott mot LTH

Den som driver tillfällig handel utan erforderligt tillstånd eller utan att det finns en godkänd föreståndare eller i strid mot villkor eller föreskrifter som har meddelats kan med stöd av 10 § LTH dömas till dagsböter. För den som underlåter att lämna föreskriven information om namn m.m. eller som inte för med tillståndsbeviset när handeln bedrivs är straffet penningböter, högst 500 kr.

Från det att LTH trädde i kraft och fram till utgången av år 1986 har totalt 814 personer lagförts för brott mot lagen. Av dessa har 248 dömts av domstol medan 525 har godkänt strafföreläggande som utfärdats av åklagare. I 41 fall där brott har förelegat har åklagare beslutat att inte väcka åtal. Som framgår av tabell 3.3 ökade antalet lagföringar fram till år 1984, då drygt 120 personer lagfördes för brott mot LTH. Under de två senast redovisade åren minskade emellertid antalet till ungefär hälften.

För att få en närmare bild av den tillfälliga handel som drivs utan tillstånd har utredningen undersökt de domstolsavgöranden som meddelades under åren 1980 - 1984. Totalt dömdes under dessa år 139 personer för brott mot LTH. Hälften av dem dömdes för att de utan tillstånd drivit kringföringshandel och hälften för att de drivit handel från tillfälliga försäljningsställen.

Tabell 3.3 Kriminalstatistik. Antal personer som har lagförts för brott mot LTH under åren 1976 - 1986

	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	S:a
Åtalsunderlåtelse	-	-	1	14	11	2	2	1	4	4	2	41
Straff-föreläggande	6	33	44	59	38	47	85	82	86	26	19	525
Domar	3	2	18	19	18	28	34	27	32	33	34	248
Summa	9	35	63	92	67	77	121	110	122	63	55	814

Källa: SCB

Av dem som dömdes för kringföringshandel var huvuddelen gatuförsäljare som sålde smycken, kosmetika och diverse andra varor i de centrala delarna av Stockholm och Göteborg. I allmänhet dömdes de för upprepade överträdelser av LTH. Flertalet av dem var utländska medborgare. Som närmare redogörs för i avsnitt 3.6.2 och 3.6.3 gör sig dessa försäljare normalt också skyldiga till brott enligt ordningslagstiftningen. Den gatuhandel som det gäller sker nämligen oftast i strid mot lokala ordningsföreskrifter om förbud mot tillfällig handel på allmän plats. Ett mindre antal personer dömdes för dörrförsäljning av främst mattor.

Även bland dem som dömdes för att de utan tillstånd drivit handel från tillfälliga försäljningsställen fanns en klart urskiljbar grupp av försäljare. Mer än hälften av domarna i denna del avsåg nämligen auktionsförsäljning av möbler, mattor och konst. Domarna fördelade sig på en begränsad krets av drygt tio personer. Flertalet av dem dömdes vid upprepade tillfällen, ett par närmare tio gånger under perioden. Auktionerna avsåg ofta nytillverkade varor och hölls främst i samlingslokaler av olika slag. En vanlig invändning från försäljarna var att de lokaler i vilka auktionerna hölls var att anse som fasta försäljningsställen eftersom de hyrde lagerutrymmen på platsen och hade rätt att utnyttja lokalerna för försäljning ett visst antal gånger per månad. Domstolarna konstaterade emellertid att det avgörande är antalet försäljningstillfällen över en tidsperiod och att försäljningar som endast pågår några dagar i månaden är av sådan tillfällig karaktär att det för handeln krävs särskilt tillstånd enligt LTH. De som i övrigt dömdes för tillfällig handel i lokaler sålde bl.a. kläder, skor, pälsar, textilier och grammofonskivor. Såvitt kan utläsas av domarna var det i huvudsak fråga om försäljningar av engångsnatur.

Som framgår av den redovisade brottsstatistiken är det bara ett mycket begränsat antal personer som årligen lagförs för brott mot LTH. Polisen har emellertid inte tillräckligt med resurser för att effektivt kunna övervaka denna typ av brott. Det finns därför starka skäl att anta att antalet överträdelser är betydligt större än vad statistiken visar. För att få en uppfattning om i vilka former och med vilken regelbundenhet sådana överträdelser sker har utredningen vid sina kontakter med företrädare för olika myndigheter och branschorganisationer frågat dessa om i

vilken utsträckning som det enligt deras erfarenhet bedrivs tillfällig handel utan tillstånd.

De lämnade svaren visar att det främst är de typer av försäljningar som avspeglar sig i brottsstatistiken, dvs. gatuförsäljning i större tätorter och auktionsförsäljning i tillfälligt hyrda lokaler, som i större omfattning eller i mera organiserad form drivs utan tillstånd. Vidare har framhållits att det är vanligt att s.k. konkursutförsäljningar av särskilt mattor hålls i tillfälliga lokaler. Även de nämnda auktionsförsäljningarna av möbler m.m. brukar ske i form av "konkursutförsäljningar" eller liknande. Enligt samstämmiga uppgifter från Sveriges Möbelhandlares Centralförbund, konsumentverket och rikspolisstyrelsen är det en mindre grupp av personer som i olika företagsformer, bolag eller enskilda firmor, driver sådan auktionsförsäljning över stora delar av landet. Flera av dem ingår i den begränsade krets som under den period som utredningen har undersökt vid upprepade tillfällen dömdes för brott mot LTH. Enligt polisen har en del av dem också dömts för andra brott i samband med sin verksamhet, bl.a. bokförings- och skattebrott. Auktionerna föregås som regel av vidlyftiga annonser i ortspressen i vilka det talas om att det rör sig om utförsäljning av konkurslager. De möbler som säljs är emellertid ofta direktimporterade av dem som driver handeln. Konsumentverket har ibland kunnat ingripa mot den otillbörliga marknadsföringen. I många fall har det emellertid visat sig vara svårt att komma till rätta med denna typ av annonsering eftersom försäljarna ofta byter företagsform och uppträder under nya namn.

3.3 Säsongmässig försäljning på turistorter

På semesterorter förekommer ofta olika typer av försäljning som är begränsad till turistsäsongen. Enligt motiven till LTH är försäljning som sker genom ett regelbundet utnyttjande av fasta försäljningslokaler på turistorter inte att anse som tillfällig handel (jfr. avsnitt 2.3.2). Med hänvisning till uttalandena i förarbetena har länsstyrelserna i bl.a. Kalmar, Gotlands samt Göteborgs och Bohus län i olika beslut också förklarat att försäljning från s.k. sommarbutiker inte omfattas av den nuvarande regleringen.

Enligt vad utredningen har erfarit är det främst på sommarorter på ost- och västkusten som det förekommer säsongmässig försäljning i någon större omfattning. På vintersportorter som exempelvis Åre är det däremot mera ovanligt med denna typ av försäljning. En viss utökad försäljning förekommer emellertid även här, särskilt i samband med större skidtävlingar då det bl.a. säljs livsmedel från vagnar samt souvenirer av olika slag. Dessa försäljningar pågår dock under en så begränsad tid att de normalt är att betrakta som tillfällig handel.

För utredningens räkning genomförde SPK genom sin fältorganisation sommaren 1986 en kartläggning av den säsongmässiga försäljningen på några av de större semesterorterna i Stockholms, Kalmar, Gotlands samt Göteborgs och Bohus län. Undersökningen avsåg yrkesmässig försäljning av varor till konsumenter som bedrevs från någon typ av lokal, varaktigt uppställda fordon och tält eller förtöjda farkoster och som pågick under minst en månad med regelbundna öppethållandetider. De orter som studerades var Norrtälje, Borgholm och Köpingsvik, Visby samt Smögen och Fjäll-

backa. Resultaten av studierna har redovisats i rapporten Tillfällig handel i sommartid (SPK:s PM-serie 1986:23).

Av rapporten framgår sammanfattningsvis följande. Säsongmässig försäljning förekom i relativt stor omfattning på samtliga undersökta orter med undantag av Norrtälje, där endast ett par fall av sådan försäljning konstaterades. Flest s.k. sommarbutiker fanns det i Borgholm och Köpingsvik på Öland. Sammanlagt noterades här 80 sådana butiker. Det innebär att antalet butiker mer än fördubblades på dessa orter under sommaren. Antalet helårsverksamma butiker var nämligen bara 54. Även på de andra orterna var ökningen av antalet butiker betydande. I Smögen tillkom exempelvis ett 50-tal försäljningsställena och i Visby ett 30-tal. Det var vanligt med branschblandning i sommarbutikerna. Försäljningen avsåg dock främst fritidsbetonade beklädnadsvaror och livsmedel i form av kioskvaror. Som exempel på andra varor som såldes kan bl.a. nämnas hemslöjdsalster, enklare smycken, souvenirer och presentartiklar. Försäljningen bedrevs huvudsakligen från lokaler av olika slag men också från kiosker och tält. På Öland och Gotland var det framför allt centralt belägna butiks- och samlingslokaler som användes. I Smögen var försäljningsställena nästan uteslutande inrymda i sjöbodar vid bryggan i hamnen. De som drev sommarbutikerna var normalt inte hemmahörande på orten utan oftast verksamma på annat håll, bl.a. i storstadsområdena. Det var vanligt att de hyrde lokalerna för hela året även om de bara utnyttjade dem under några månader på sommaren. Utöver de nu nämnda försäljningsställena fanns det också ett antal sommaröppna livsmedelsbutiker och kiosker som var belägna i anslutning till campingplatser och badstränder.

I studien från Öland redovisas vissa siffror som visar omfattningen av försäljningen i sommarbutikerna. Av siffrorna kan bl.a. utläsas att denna på de två orter som undersöktes uppgick till 20 procent av den samlade butiksförsäljningen under de tre sommar-månaderna och till tolv procent av den totala årsförsäljningen. Det var emellertid stora skillnader mellan olika varugrupper. När det gäller livsmedel svarade sommarbutikerna exempelvis för åtta procent av sommarförsäljningen och fyra procent av årsförsäljningen. Motsvarande siffror för kläder och skor var 59 procent respektive 46 procent.

I de redovisade studierna konstaterades bl.a. att den säsongmässiga försäljningen skärper konkurrensen och ger en större mångfald, vilket medför en ökad valfrihet för konsumenterna. Inställningen till denna typ av försäljning var enligt studierna också förhållandevis positiv hos olika intressenter i de berörda kommunerna. Detta dock under förutsättning att konkurrensen sker på lika villkor. Det fanns nämligen farhågor att de som driver sommarbutikerna inte gör rätt för sig bl.a. när det gäller inbetalningar av skatter. Den framförda kritiken gällde alltså inte den säsongmässiga försäljningen som sådan utan riktade sig närmast mot de handlare som driver verksamheten.

3.4 Torghandel

Med torghandel avses försäljning på salutorg och andra platser som en kommun har upplåtit till allmän försäljningsplats. Som har redogjorts för i avsnitt 2.2.2 sker sådan upplåtelse normalt genom en föreskrift i den lokala ordningsstadgan och tas de när-

mare föreskrifter som skall gälla för handeln in i en särskild torghandelsstadga. Ibland förekommer det att även annan allmän plats upplåts för likartad försäljning. Sådan handel faller emellertid utanför det angivna torghandelsbegreppet.

Utredningen har genom en enkät till samtliga kommuner hämtat in uppgifter om utbredningen av torghandeln och uppgifter som belyser omfattningen och inriktningen av denna handel. I anslutning till enkäten har utredningen också fått del av gällande torghandelsstadgor och avgiftstaxor. Enkäten har utarbetats i samarbete med företrädare för kommunförbundet.

När undersökningen gjordes hösten 1986 förekom torghandel i 197 kommuner, dvs. i något mer än två tredjedelar av samtliga. Flertalet av dem hade bara inrättat ett salutorg och då i centralorten. I vissa kommuner, bl.a. Stockholm, Göteborg och Malmö, fanns dock ett flertal salutorg och i några förekom torghandel på mer än en ort. Sammanlagt fanns det 399 salutorg och andra allmänna försäljningsplatser på 276 orter. I tabell 3.4 redovisas fördelningen på de olika länen.

Som framgår av tabellen var torghandeln starkt koncentrerad till landets södra och mellersta delar. Här fanns 94 procent av samtliga salutorg. Vidare kan noteras att tre fjärdedelar av kommunerna i södra och mellersta Sverige hade inrättat salutorg medan bara en tredjedel av kommunerna i Norrland gjort det.

Nästan samtliga kommuner upplät såväl fasta som tillfälliga saluplatser på torgen. På några håll förekom dock enbart tillfälliga platser. De fasta saluplatserna upplåts normalt för ett år i sänder. Tillfälli-

Tabell 3.4 Antal kommuner med torghandel och antal allmänna försäljningsplatser år 1986 fördelade på län.

Län	Kommuner med torghandel	Allmänna försälj- ningsplatser
Stockholms	9	40
Uppsala	4	10
Södermanlands	7	13
Östergötlands	12	17
Jönköpings	11	29
Kronobergs	6	8
Kalmar	10	17
Gotlands	1	1
Blekinge	5	14
Kristianstads	13	40
Malmöhus	16	51
Hallands	5	7
Göteborgs och Bohus	8	29
Älvsborgs	15	18
Skaraborgs	15	20
Värmlands	10	19
Örebro	11	15
Västmanlands	8	12
Kopparbergs	11	15
Gävleborgs	6	7
Västernorrlands	5	6
Jämtlands	1	1
Västerbottens	3	4
Norrbottens	5	6
Summa	197	399

ga platser hyrs som tidigare nämnts bara ut för dagen. I allmänhet var det den förvaltning som har tillsynen över kommunens mark, dvs. främst gatukontoret, tekniska kontoret eller fastighetskontoret, som hade hand om torghandeln och svarade för platsupplåtelseerna.

När det gäller de närmare reglerna för torghandeln hade 181 kommuner antagit lokala torghandelsstadgor. Dessa anslöt i stor utsträckning till det av kommunförbundet utarbetade normalförslaget. En utförlig redogörelse för innehållet i detta finns intagen i betänkandet (SOU 1985:24) Ordningslag. Här skall därför bara kort beröras några punkter i de granskade stadgorna som är av särskilt intresse i sammanhanget.

Enligt 2 § i normalförslaget till torghandelsstadga skall innehavare av fast saluplats ha en skylt med namn och adress uppsatt på saluståndet. Denna föreskrift fanns intagen i 157 stadgor medan 38 föreskrev att även innehavare av tillfällig saluplats skulle ha en sådan skylt.

Vissa stadgor innehöll bestämmelser som avviker från normalförslaget och som innebär särbehandling i olika avseenden. I några enstaka stadgor fanns exempelvis en föreskrift om att bl.a. försäljare som är hemmahörande i kommunen skall ges företräde till torgplats. I 21 stadgor förekom föreskrifter om begränsningar av varusortimentet till att i huvudsak avse grönsaker, frukt, bär, blommor m.m. Vidare förekom i 15 stadgor en bestämmelse om att ett eller flera av salutorgen endast var avsedda för försäljning av vissa slag av varor. Det var exempelvis vanligt att något torg var särskilt inrättat för försäljning av fisk. I sammanhanget bör påpekas att föreskrifter av nu nämnt slag

endast får meddelas om de är påkallade från ordnings-synpunkt (jfr. avsnitt 2.2.2).

När det sedan gäller själva handeln på torgen visar undersökningen bl.a. följande.

På det stora flertalet salutorg förekom torghandel under hela året och i ungefär hälften av kommunerna var torghandel tillåten alla vardagar. I övrigt var det vanligt att torghandeln var begränsad till två dagar i veckan. Handeln fick normalt pågå under minst sex timmar och ofta längre än åtta timmar varje torgdag.

Antalet saluplatser på salutorgen och de andra allmänna försäljningsplatserna varierade mycket. På vissa fanns endast några enstaka saluplatser medan det på andra fanns flera hundra. Totalt fanns det utrymme för omkring 7 000 saluplatser. Det var emellertid bara ungefär hälften av dem som mera regelbundet utnyttjades för försäljning.

De handlare som driver torghandel kan i stort delas in i två grupper, nämligen de som driver handel från fast saluplats och de som utnyttjar de tillfälliga platserna. År 1985 upplät de berörda kommunerna fast saluplats till drygt 2 600 personer eller företag. Motsvarande antal när det gäller de tillfälliga platserna var omkring 7 300. Det bör emellertid noteras att den sist nämnda siffran är något osäker. Ett stort antal kommuner har nämligen i denna del endast angett ett beräknat antal och vissa har inte kunnat svara alls. Vidare bör framhållas att det verkliga antalet handlare som utnyttjade tillfällig saluplats naturligtvis är lägre än vad den redovisade siffran anger beroende på att de handlare som reser mellan

salutorg i olika kommuner blivit registrerade flera gånger. Det är svårt att uppskatta hur stor denna dubbelregistrering är. Ett rimligt antagande torde dock kunna vara att det totala antalet personer eller företag som utnyttjade tillfällig saluplats uppgick till mellan 4 000 och 6 000.

Som en jämförelse kan nämnas att enligt en undersökning av torghandeln som SPK redovisade år 1970 (Dnr S:6/70) var det 2 107 företag som drev torghandel från fast saluplats år 1968. En ökning skulle således ha skett sedan dess med närmare 25 procent. Någon kartläggning av antalet handlare med tillfällig saluplats har inte gjorts tidigare, varför det inte går att göra någon jämförelse i den delen.

Av de handlare som drev handel från fast saluplats var ungefär en tredjedel verksamma i de tre storstadslänen och en femtedel enbart i Jönköpings län. Även i övrigt var de starkt koncentrerade till landets södra och mellersta delar. Endast fem procent av dem var verksamma i Norrland. De handlare som utnyttjade tillfällig saluplats var något mera jämnt fördelade. Av dessa var således en betydligt större andel eller 15 procent verksamma i Norrland.

Även bland de handlare som utnyttjade tillfällig saluplats fanns en relativt stor grupp som hade en fastare anknytning till ett visst salutorg. Under det undersökta året var det ungefär en tredjedel av dem som återkom mer än tio gånger till ett och samma torg.

Strukturen på torghandeln varierade mycket från kommun till kommun. Följande allmänna drag kan dock lä-

sas ut av de svar som kommunerna har lämnat om torghandlarna och deras verksamhet.

I det övervägande antalet kommuner hade handlarna med fast saluplats normalt fast anknytning till kommunen på så sätt att de antingen var bosatta i kommunen eller drev rörelse från ett fast driftställe där. Däremot var det endast i ett mindre antal kommuner som det var vanligt att handlare med tillfällig saluplats hade sådan anknytning.

Torghandeln har i ökad utsträckning kommit att omfatta produkter som köps in direkt från grossister. I flertalet kommuner var det således mindre än hälften av handlarna som huvudsakligen sålde produkter av egen tillverkning eller från egen odling. Det var mer vanligt att handlare med fast saluplats sålde egna produkter än att handlare med tillfällig plats gjorde det.

Varusortimentet domineras alltjämt av de traditionella torghandelsprodukterna även om försäljning av exempelvis beklädnadsvaror, textilier och hemustruktion har ökat i omfattning. I nästan samtliga kommuner sålde huvuddelen av alla handlare med fast saluplats livsmedel eller blommor medan endast en mindre andel av dem sålde andra varor. Det var ungefär lika vanligt att handlare med tillfällig plats sålde livsmedel m.m. som att de sålde andra varor. Mera om livsmedelsförsäljningen på salutorg redogörs för i avsnitt 3.8.

Även platsavgifterna varierade mycket mellan kommunerna. För fast saluplats skiftade således årsavgiften från några hundra kronor upp till tiotusen-

tals kronor. Normalt låg dock avgifterna kring 1 000 - 2 000 kronor om året. För tillfällig saluplats var avgiften i flertalet fall mellan 50 och 150 kronor. I viss utsträckning förekom även avgiftsfria platser, bl.a. för icke yrkesmässig försäljning av egna trädgårdprodukter, bär, blommor m.m. För år 1985 uppbär kommunerna totalt omkring 12 miljoner kronor i torgplatsavgifter. I denna summa ingår då också avgifter för vissa marknader som hölls på allmän försäljningsplats.

I ett mindre antal avgiftstaxor föreskrevs att avgift skall utgå med olika belopp beroende på om handlaren är bosatt inom kommunen eller inte. Efter ingripande från NO har de diskriminerande avgifterna i några fall ändrats.

Genom enkäten har utredningen också försökt att få fram uppgifter om den årliga omsättningen inom torghandeln. Nästan samtliga kommuner som år 1985 upplät torghandelsplatser har emellertid förklarat att de inte kan ange någon beräknad årsomsättning. Svar har således i denna del bara lämnats av ett par kommuner, bl.a. Stockholm och Malmö. I Stockholm beräknades omsättningen för det undersökta året till mellan 50 och 100 miljoner kronor. Motsvarande siffra för Malmö var omkring 35 miljoner kronor. Som ett komplement till dessa siffror kan nämnas att enligt uppgift från TOMER kan den årliga försäljningen inom torg- och marknadshandeln sammantaget uppskattas till omkring tre miljarder kronor.

Som tidigare har nämnts ordnas ibland marknad på allmän försäljningsplats (jfr. avsnitt 2.2.3). Enligt de granskade torghandelsstadgorna förekom detta i 44 kommuner.

Av enkätsvaren framgår att utöver de 197 kommuner som hade inrättat allmänna försäljningsplatser så hade ytterligare ett 30-tal upplåtit annan allmän plats för "torghandel". Platsupplåtelseerna hade genomgående skett efter tillstånd av polismyndigheten (jfr. avsnitt 3.6.1). Det var företrädesvis kommuner i Stockholms län och i norrlandslänen som hade ordnat "torghandel" på detta sätt.

3.5 Marknadshandel

En marknad är ett arrangemang som normalt består av flera olika delar. På marknadsområdet brukar det således finnas dels försäljningsplatser, dels tivoli och andra nöjen, dels serveringar. Fördelningen mellan de olika delarna kan skifta, vilket gör att marknaderna är av olika karaktär. En del är sådana där försäljning av varor dominerar medan andra huvudsakligen är nöjesbetonade. För ordnande av marknadsarrangemang krävs en rad tillstånd av olika myndigheter för de olika delarna av arrangemanget (jfr. avsnitt 2.2.3). När det gäller handeln på marknad är det främst tillstånden enligt marknadskungörelsen som är av intresse.

3.5.1 Tillståndsgivningen enligt marknadskungörelsen

Enligt marknadskungörelsen åligger det länsstyrelsen att besluta i ärenden om tillstånd att hålla marknad. Liksom ärendena om tillstånd till tillfällig handel handläggs dessa ärenden på den allmänna enheten.

I marknadsärendena finns det oftast ingen sökande. Flertalet av de marknader som tillstånd lämnas till

är nämligen sådana som av tradition hålls på en viss ort. Det är därför vanligt att länsstyrelsen redan året innan marknaderna skall hållas i ett gemensamt beslut fastställer samtliga marknadsdagar i länet för det kommande året. Under senare år har det dock blivit allt vanligare att särskilt idrottsföreningar ansöker om att få ordna nya marknader.

Länsstyrelsens beslut i tillståndsärendena går i princip endast ut på att bestämma vilken dag eller vilka dagar som de olika marknaderna skall få hållas. Prövningen sker främst utifrån ordningshänsyn, bl.a. ses till att marknader som hålls i närheten av varandra inte sammanfaller i tiden. I ärendena hörs regelmässigt de berörda kommunerna och polismyndigheten i respektive distrikt. Vissa länsstyrelser låter även lokala organ inom köpmannaförbundet yttra sig.

Tolkningen av begreppet marknad och därmed också uppfattningen om marknadskungörelsens tillämpningsområde varierar något mellan länsstyrelserna. Enligt några reglerar kungörelsen endast marknader med historiskt ursprung, dvs. marknader som enligt gammal sed hålls vid en viss tid på en bestämd plats. Enligt andra omfattas i princip alla arrangemang som av arrangören kallas för marknad. Allmän enighet tycks dock råda om att marknader som hålls inomhus och s.k. lopp- eller prylmarknader för försäljning av begagnade varor inte faller in under regleringen.

Länsstyrelsens beslut i tillståndsärendena sänds till den eventuelle sökanden och till dem som har yttrat sig i ärendet. Ursprungligen gällde att uppgift om de beslutade marknadsdagarna årligen skulle tas in i vetenskapsakademins almanackor och senare i länskungörelserna. I samband med att de allmänna reglerna om

kungörande ändrades år 1978 togs denna skyldighet bort. Numera får därför den som vill veta när de olika marknaderna skall hållas vända sig till länsstyrelsen och begära att få del av innehållet i de enskilda besluten.

Under år 1984 lämnade länsstyrelserna tillstånd till 268 marknader. Marknadernas fördelning på de olika länen framgår av tabell 3.5. Då tillstånden normalt meddelas för det kommande året, är huvuddelen av de redovisade marknaderna sådana som hölls under år 1985. Flertalet marknader pågick under endast en eller två dagar. Det totala antalet marknadsdagar uppgick till 382.

Som en jämförelse kan nämnas att antalet marknadsdagar år 1977 var 227 (se prop. 1977/78:186 s. 98). Enligt länsstyrelsernas tillståndsgivning ökade således marknadsdagarna med närmare 70 procent fram till år 1985. En allmän uppfattning som har framförts från olika håll är också att antalet marknader har ökat markant under 1980-talet. Som redovisas i nästa delavsnitt är marknaderna i verkligheten dock betydligt fler än vad som framgår av tillståndsgivningen.

Det är mycket ovanligt att det anförs besvär mot länsstyrelsernas beslut i marknadsärendena. Under den senaste tioårsperioden har regeringen endast avgjort några enstaka sådana ärenden.

Tabell 3.5 Antal marknader och marknadsdagar som länsstyrelserna lämnade tillstånd till år 1984 fördelade på län.

Län	Marknader	Marknadsdagar
Stockholms	3	3
Uppsala	2	2
Södermanlands	0	0
Östergötlands	2	2
Jönköpings	23	39
Kronobergs	44	46
Kalmar	31	31
Gotlands	5	5
Blekinge	14	31
Kristianstads	10	13
Malmöhus	2	2
Hallands	13	13
Göteborgs och Bohus	6	7
Älvsborgs	32	34
Skaraborgs	35	35
Värmlands	0	0
Örebro	6	10
Västmanlands	0	0
Kopparbergs	4	10
Gävleborgs	3	8
Västernorrlands	0	0
Jämtlands	0	0
Västerbottens	14	35
Norrbottens	19	56
Summa	268	382

3.5.2 Det totala antalet marknader

Marknadskungörelsen är inte försedd med någon sanktion. Den som ordnar en marknad utan att ha fått länsstyrelsens tillstånd till det drabbas alltså inte av någon påföljd. Vidare är det som nämnts något oklart vilka arrangemang som omfattas av kungörelsen. Dessa förhållanden gör att det förekommer en hel del marknader eller marknadsliknande arrangemang som länsstyrelsen inte har lämnat tillstånd till. Som redogörs för i avsnitt 3.6.1 och 3.7 är det dock vanligt att polismyndigheten lämnar tillstånd till dessa arrangemang, antingen enligt 2 § AOst för uppställning av marknadsstånd m.m. eller enligt 12 § AOst för offentlig tillställning.

I de fall länsstyrelsen inte har lämnat tillstånd till marknaden enligt marknadskungörelsen, är LTH i princip tillämplig på försäljningen. Några tillstånd till försäljning på marknad förekom dock inte under de undersökta åren (jfr. avsnitt 2.2.3 och 3.2.4).

För att få en uppfattning om det totala antalet marknader har utredningen i anslutning till torghandelsenkäten hämtat in uppgifter från samtliga kommuner om de marknader som år 1985 hölls i kommunerna. Med marknad avsågs i undersökningen varje arrangemang där en arrangör åt olika säljare upplåter platser, bord eller stånd för yrkesmässig försäljning av varor, inklusive livsmedel. Basarer och motsvarande där arrangören själv svarar för all försäljning ingick alltså inte. Inte heller räknades torghandel eller handel på mässor och utställningar som marknad. Undersökningen avsåg i princip alla slag av marknader, dvs. även sådana som hålls inomhus. I vad mån de lämnade svaren

verkligen innefattar inomhusmarknader är dock oklart. Resultatet av undersökningen redovisas i tabell 3.6.

Som framgår av tabellen hölls närmare 900 marknader i kommunerna år 1985. Av dessa var drygt hälften traditionella marknader där försäljning av varor utgjorde ett dominerande inslag. Vid sidan av dessa mera renodlade marknader ordnades ytterligare drygt 150 arrangemang av huvudsakligen nöjeskaraktär, t.ex. festivaler, karnevaler, tivolinöjen och liknande, men där det också förekom försäljning av varor. Sammanlagt ordnades alltså mer än 600 arrangemang där framför allt tillresande försäljare drev handel. En jämförelse med tabell 3.5 visar att mindre än hälften av dessa marknadsarrangemang var sanktionerade av länsstyrelsen.

Antalet loppmarknader var knappt 200. Bland de övriga drygt 50 arrangemangen av marknadskaraktär kan främst nämnas julmarknader och "marknader" som ordnas av lokala köpmän. Vid de senare är det i huvudsak köpmännen själva som bedriver försäljning från stånd och liknande som de ställer upp utanför butikerna. I mindre utsträckning kan det dock förekomma försäljning från tillresande handlare även i dessa fall. Av enkätsvaren framgår att bland de redovisade jul- och loppmarknaderna också ingår sådana som ordnas av Lions och liknande organisationer, dvs. marknader där arrangören själv svarar för all försäljning och som således egentligen inte ingick i undersökningen.

Undersökningen visar vidare att marknader ordnas i alla delar av landet. Traditionell marknad förekom exempelvis i 186 kommuner, vilka fördelade sig på

Tabell 3.6 Antal marknader som år 1985 hölls i kommunerna fördelade på län och typ av marknad.

Typ av marknad Län	1	2	3	4	Summa
Stockholms	16	22	14	32	84
Uppsala	9	3	0	1	13
Södermanlands	9	6	0	0	15
Östergötlands	23	6	0	0	29
Jönköpings	38	2	2	1	43
Kronobergs	39	8	14	1	62
Kalmar	33	2	2	3	40
Gotlands	3	0	0	0	3
Blekinge	9	7	13	1	30
Kristianstads	30	8	48	0	86
Malmöhus	17	5	35	4	61
Hallands	20	5	2	1	28
Göteborgs och					
Bohus	12	6	23	0	41
Älvsborgs	34	8	5	4	51
Skaraborgs	39	5	2	10	56
Värmlands	24	8	1	1	34
Örebro	16	8	3	0	27
Västmanlands	8	8	0	0	16
Kopparbergs	18	11	4	2	35
Gävleborgs	5	3	0	1	9
Västernorrlands	8	12	5	1	26
Jämtlands	12	9	2	2	25
Västerbottens	19	8	0	2	29
Norrbottens	21	7	6	0	34
Summa	462	167	181	67	877

- 1 = Traditionell marknad där försäljning av varor utgjorde ett dominerande inslag
 2 = Arrangemang av huvudsakligen nöjeskaraktär men där det också förekom försäljning av varor
 3 = Loppmarknad
 4 = Annat arrangemang av marknadskaraktär

samtliga län. Detta kan jämföras med länsstyrelsernas tillståndsgivning, enligt vilken marknader saknades i Södermanlands, Värmlands, Västmanlands, Västernorrlands och Jämtlands län. Av enkätsvaren framgår emellertid att det i dessa fem län ordnades traditionell marknad i ett 30-tal kommuner. Totalt ordnades någon form av marknadsarrangemang i 235 kommuner. Endast 49 kommuner saknade helt marknad. I huvudsak var det fråga om mindre kommuner i storstadsområdena.

Det är relativt vanligt att kommunerna tar aktiv del i marknadsarrangemangen. I ungefär en fjärdedel av de redovisade fallen stod således kommunen - ensam eller tillsammans med andra - som arrangör av marknaden. Huvudsakligen gällde det traditionella marknader. I stor utsträckning var det den förvaltning som hade ansvaret för torghandeln, t.ex. gatukontoret eller fastighetskontoret, som också svarade för marknaden. Men det förekom även att marknader ordnades av fritidskontoret eller turistbyrån. Enligt vad utredningen i annat sammanhang har fått veta är det annars främst idrottsföreningar och andra ideella samman slutningar som står som marknadsarrangörer. Företrädare för riksidrottsförbundet har exempelvis inför utredningen uppgett att särskilt många mindre föreningar för sin verksamhet är beroende av de intäkter i form av platshyror m.m. som marknaderna ger. Slutligen bör nämnas att marknader i viss utsträckning också ordnas i privat regi.

3.5.3 Handeln på marknad

Det har inte gjorts någon mera ingående undersökning som närmare belyser strukturen av marknadshandeln. I det följande redovisas den mera allmänna bild av handeln på traditionella marknader som utredningen

har fått och som bl.a. grundar sig material som har presenterats av TOMER.

Årligen arrangeras marknad endast vid ett mindre antal tillfällen i varje kommun. Ofta hålls marknad exempelvis en gång på våren och en gång på hösten. I övrigt hålls flertalet marknader under sommarmånaderna. Det ordnas emellertid även marknader vintertid. Som exempel på en större vintermarknad kan nämnas marknaden i Jokkmokk. Varje marknad brukar pågå mellan en och tre dagar. I de fall allmän försäljningsplats upplåts för marknad sker det vanligen en dag i månaden i form av s.k. månadsmarknad.

Storleken på marknaderna varierar. Många drar till sig en stor publik och det är vanligt att antalet försäljare uppgår till flera hundra. På de allra största marknaderna, bl.a. de som hålls i Hästveda och Kivik i Skåne, brukar det exempelvis finnas ända upp till 1 000 försäljningsplatser. Besökarantalet på dessa marknader är också mycket stort, ofta över 100 000. Vid sidan av de mera publikdragande marknaderna finns det emellertid också små, lokala marknadsarrangemang med kanske bara ett fåtal försäljare.

En stor del av de försäljare som driver handel på marknad är sådana som mer regelbundet ägnar sig åt denna typ av handel och som reser från marknad till marknad, s.k. knallar. Enligt TOMER finns det i landet omkring 1 000 heltidsverksamma knallar och ytterligare ungefär 2 000 som ägnar sig åt verksamheten på deltid. Huvuddelen av dem är enskilda näringsidkare. Av TOMERs cirka 500 medlemmar driver exempelvis tre fjärdedelar sin verksamhet under enskild firma och bara en fjärdedel i bolagsform. Flertalet knallar säljer varor som de köpt in från fabrikant eller

grossist. Ungefär en tredjedel av dem har emellertid enligt TOMER egen tillverkning. Dessa knallar driver ibland också postorderhandel med sina produkter och vissa har en egen butik. Även i övrigt är det vanligt att knallarna kompletterar marknadshandeln med annan försäljning. Många besöker exempelvis salutorg, mäs-sor eller andra ställen där det tillfälligt upplåts platser för försäljning.

Det är inte enbart knallar som driver handel på marknad. Även lokala köpmän, hantverkare och odlare brukar exempelvis hyra försäljningsplatser när marknad hålls på deras hemort. I viss utsträckning förekommer det också att andra personer utnyttjar sådan plats. I det senare fallet är det dock normalt inte fråga om någon yrkesmässig försäljning.

De varor som säljs på marknaderna är av de mest skiftande slag, allt ifrån diverse småsaker av obetydligt värde till dyrbara päls- och skinnvaror. Merparten av försäljningen avser dock beklädnadsvaror, textilier, husgeråd, lädervaror, korg- och träarbeten samt enkla leksaker och bijouterier. På vissa marknader säljs även levande djur. De livsmedel som säljs är oftast sådana som är avsedda för förtäring på stället. Mera om livsmedelsförsäljningen på marknad redogörs för i avsnitt 3.8.

Den handel som nu har beskrivits är sådan som förekommer på de sedvanliga utomhusmarknaderna. Under senare år har det emellertid blivit allt vanligare att motsvarande försäljning också sker inomhus. Särskilt vintertid ordnas på sina håll inomhusmarknader i större hallar av olika slag. En annan typ av marknader som också har växt fram under senare tid är de s.k. lopp- och prylmarknaderna. En redogörelse för

den handel som förekommer på dessa lämnas i avsnitt 3.9. Slutligen bör nämnas att vissa konsumentmässor innehåller sådana inslag att de åtminstone till en del närmast har karaktär av inomhusmarknad.

3.6 Tillstånd enligt ordningslagstiftningen m.m.

Handel som bedrivs utomhus är i olika avseenden reglerad inom ramen för ordnings- och trafiklagstiftningen (jfr. avsnitt 2.2.1). Försäljningsstånd och liknande anordningar får exempelvis normalt inte ställas upp på allmän plats utan tillstånd av polismyndigheten. Lokala ordningsföreskrifter kan också innehålla krav på tillstånd till eller förbud mot tillfällig handel på vissa platser. I syfte att få belyst i vilken omfattning som försäljning på allmän plats sker i form av tillfällig handel har utredningen genom en enkät hämtat in uppgifter om bl.a. de tillstånd till försäljning på allmän plats som polismyndigheterna meddelade år 1985. Enkäten har utarbetats efter samråd med företrädare för rikspolisstyrelsen. Den har skickats ut till och besvarats av polismyndigheterna i 25 polisdistrikt.¹⁾ Dessa distrikt omfattar 71 kommuner, dvs. en fjärdedel av landets samtliga kommuner. När det gäller gatuhandeln i Göteborg har visst material också erhållits från Göteborgs stadskansli.

1) Stockholm, Göteborg, Malmö, Falkenberg, Falun, Gävle, Hagfors, Haparanda, Helsingborg, Kalmar, Karlshamn, Lindesberg, Luleå, Lycksele, Mjölby, Norrköping, Simrishamn, Strömstad, Sundsvall, Söderhamn, Umeå, Uppsala, Visby, Värnamo och Östersund.

3.6.1 Uppställning av försäljningsstånd på allmän plats

Försäljningsstånd och liknande anordningar får enligt 2 § AOst inte ställas upp på allmän plats inom stadsplanlagt område utan polismyndighetens tillstånd. Tillstånd behövs dock inte om platsen endast tillfälligt tas i anspråk. Tillstånd krävs inte heller för försäljning på salutorg och liknande platser som kommunen har upplåtit till allmän försäljningsplats. För uppställning av anordningar inom vägområden lämnas enligt väglagen tillstånd av väghållningsmyndigheten. Mera om detta i avsnitt 3.6.4.

Polismyndighetens prövning i ärenden om tillstånd enligt 2 § AOst är begränsad till frågan om hinder motter från ordnings- och säkerhetssynpunkt. Vid tillståndsprövningen skall särskild hänsyn tas till gångtrafikens intressen. Av enkätsvaren framgår att vissa polismyndigheter i sammanhanget även prövar om sökanden är lämplig att driva verksamheten.

Innan tillstånd meddelas, skall polismyndigheten höra kommunen. Avstyrker kommunen, får tillstånd inte ges. Kommunen har alltså tillagts en vetorätt i dessa ärenden. Genom sitt veto har kommunen rätt att avgöra om en viss plats skall få användas för försäljningsändamål och vem av flera sökande som skall ges tillstånd. Varken AOst eller motiven till den innehåller emellertid några riktlinjer för hur vetorätten skall utövas. Kommunens prövningsrätt anses dock vara vidare än polismyndighetens och inte begränsad till enbart hänsynen till allmän ordning och säkerhet. Enligt praxis har kommunerna exempelvis ansetts ha rätt att anlägga sociala synpunkter vid valet mellan flera sökande.

Allmän plats utgörs ibland av enskild mark. En enskild markägare har till skillnad mot kommunen inte något inflytande över tillståndsprövningen. Polismyndigheten är därför inte skyldig att i ärendet kontakta markägaren för att höra hur denne ställer sig till den sökta åtgärden. Däremot kan polismyndigheten i sitt beslut erinra sökanden om att också markägarens tillstånd behövs.

Polismyndighetens beslut i tillståndsfrågan får överklagas hos länsstyrelsen genom besvär. Länsstyrelsens beslut överklagas i sin tur hos regeringen. Kommunens beslut, dvs. det som innefattar yttrandet till polismyndigheten, överklagas genom kommunalbevär hos kammarrätten.

Utöver polismyndighetens tillstånd krävs för försäljning på allmän plats som regel även tillstånd av länsstyrelsen enligt LTH eller - när det gäller handel med livsmedel - av miljö- och hälsoskyddsnämnden i kommunen. Av de lämnade enkätsvaren framgår att flertalet polismyndigheter beaktar denna dubbla tillståndsgivning på så sätt att sökanden samtidigt som tillstånd ges får upplysning om att det för försäljningen också kan krävas tillstånd av de nämnda myndigheterna. I praktiken lämnar emellertid länsstyrelserna inte några tillstånd till denna typ av handel. En jämförelse mellan de olika myndigheternas tillståndsgivning för det undersökta året visar också att den handel med andra varor än livsmedel m.m. som polismyndigheterna enligt det följande lämnade tillstånd till helt drevs utan tillstånd enligt LTH (jfr. avsnitt 3.2.4). Detta kan till en del möjligen förklaras med att det var fråga om tillståndsfri kompletteringshandel. Det framstår dock som uppenbart att det på detta område förekommer en hel del för-

säljning i strid mot LTH. När det gäller handel med livsmedel är det däremot vanligt att tillstånd lämnas även av miljö- och hälsoskyddsnämnden (se avsnitt 3.8.1).

Under år 1985 meddelade de tillfrågade polismyndigheterna 2 171 tillstånd för försäljningsändamål på allmän plats.²⁾ I denna siffra ingår dock inte tillstånd som avser lotterier, serveringar eller permanenta kiosker. Inte heller ingår tillstånd till sådana anordningar som butiks- och kioskägare ställer upp i direkt anslutning till butiken eller kiosken. Tillståndens fördelning på olika typer av anordningar redovisas i tabell 3.7.

Flest tillstånd eller två tredjedelar av samtliga lämnades för uppställning av försäljningsstånd, bord eller liknande anordningar. De försäljningar som omfattades av dessa tillstånd hade i huvudsak karaktär av torg- eller marknadshandel. Tre fjärdedelar av dem gällde nämligen uppställning på torg och andra platser för torghandel, vilka inte upplåtits till allmän försäljningsplats, och drygt en tiondel uppställning på marknader och liknande arrangemang. Varusortimentet var också sådant som normalt säljs på salutorg och marknader. När det gäller livsmedel avsåg tillstånden exempelvis främst försäljning av frukt, grönsaker, bröd och konfektyrer. Av övriga varor som fick säljas kan bl.a. nämnas blommor, kläder, textilier, husgeråd, hantverksprodukter, hemslöjdsalster, bijouterier, leksaker och ballonger. Tillstånd lämnades

2) Uppgift saknas för fyra mindre kommuner i Malmö polisdistrikt

Tabell 3.7 Tillstånd enligt 2 § AOst för uppställning av anordningar för försäljningsändamål på allmän plats meddelade år 1985 fördelade på typ av anordning¹⁾

	Antal tillstånd	Andel i procent
Försäljningsstånd, bord m.m	1 440	67
Kiosker (ej permanenta)	72	3
Tält	23	1
Fordon	27	1
Andra anordningar	609	28
Summa	2 171	100

1) Uppgifter lämnade av 25 polismyndigheter

också till försäljning av julpynt m.m. på julmarknader och liknande arrangemang samt till försäljning av begagnade varor på loppmarknader. De resterande uppställningarna av stånd m.m. avsåg i flera fall försäljning av böcker. Genomgående gällde att tillstånden var begränsade till att gälla under en viss kortare tid, högst en vecka.

De nu nämnda tillstånden för uppställning av försäljningsstånd och liknande anordningar avser individuella tillstånd som lämnades till enskilda sökande. Det förekom emellertid även att det meddelades mera generella tillstånd att ställa upp stånd m.m. på någon viss plats eller vid något visst arrangemang som hölls på allmän plats. Sammanlagt meddelades 25 sådana generella tillstånd, vilka fördelade sig på

tolv distrikt. Även dessa tillstånd avsåg huvudsakligen "torghandel" och marknader av olika slag.

Som framgår av tabell 3.7 lämnades endast i mindre utsträckning tillstånd till uppställning av kiosker som inte är permanenta. Tillstånden avsåg huvudsakligen glassförsäljning och meddelades normalt för en längre tid än tre månader, dvs. för en hel säsong.

Tillstånd till uppställning av tält eller fordon gavs i ett mycket begränsat antal fall. Försäljningen från tält avsåg främst varm korv, hamburgare och andra livsmedel avsedda för förtäring på stället. I Umeå däremot gavs i flera fall tillstånd till försäljning av verktyg och maskiner. Även försäljningen från fordon avsåg till stor del livsmedel avsedda för förtäring på stället. Tillstånd lämnades emellertid här också för försäljning av bl.a. blommor, kläder, böcker, telefoner och maskiner. Liksom när det gäller försäljning från stånd var tillstånden till uppställning av tält och fordon normalt begränsade till att gälla under högst en vecka.

De återstående tillstånden avsåg nästan uteslutande julgransförsäljning. Det innebär att närmare en tredjedel av samtliga tillstånd avsåg sådan försäljning. Det förekom dock enstaka tillstånd till andra uppställningar. Ett avsåg exempelvis bodar, vilka användes som provisorisk affärslokal under tiden som en butik byggdes om.

Tillståndsgivningen var mycket starkt koncentrerad till polismyndigheterna i de större tätorterna. Ungefär tre fjärdedelar av tillstånden meddelas således i de tre storstadsdistrikten och mer än hälften av dem enbart i Stockholms polisdistrikt. De tillstånd som

meddelades i storstadsdistrikten avsåg till övervägande del försäljningsstånd och kiosker. De få tillstånden till uppställning av tält lämnades företrädesvis av myndigheter i Norrland. De likaledes få tillstånden till uppställning av fordon var däremot mera jämnt fördelade över landet.

Under år 1985 avslog de berörda polismyndigheterna 69 ansökningar om tillstånd att få utnyttja allmän plats för försäljningsändamål, varav 56 efter ett kommunalt veto. Liksom tillstånden meddelades huvuddelen av avslagen i de tre storstadsdistrikten. I mer än hälften av distrikten meddelades inte några avslag alls.

Jämfört med antalet tillstånd, vilket som nämnts var närmare 2 200, var alltså antalet avslag mycket litet. Antalet ansökningar som inte ledde till något tillstånd var dock större än vad antalet avslagsbeslut visar. Enligt flera polismyndigheter förekommer det nämligen i viss utsträckning att sökanden tar tillbaka sin ansökan när det står klart att denna till följd av kommunens veto inte kan komma att bifallas. Sammantaget innebär de redovisade siffrorna dock att kommunerna i stor utsträckning godtar att allmän plats får användas för försäljningsändamål.

Ett antal polismyndigheter har i sina enkätsvar pekat på att utomhusförsäljningar även förekommer på enskild mark som inte är allmän plats. Dessa försäljningar kräver alltså inte något tillstånd enligt 2 § AOst. Som exempel nämns julgransförsäljning på bl.a. rivningstomter och försäljning från fordon som ställs upp på enskilt område intill allmän plats. Enligt polismyndigheten i Strömstad förekommer särskilt sommartid en tämligen omfattande gränshandel på ett pri-

vat marknadsområde i Svinesund. Försäljningen sker främst från stånd men också från s.k. tältvaruhus.

3.6.2 Lokala föreskrifter om tillfällig handel

En kommun kan med stöd av 7 § AOst meddela lokala föreskrifter om krav på tillstånd till eller förbud mot tillfällig handel på allmän plats. En sådan föreskrift får endast meddelas om det behövs av hänsyn till allmän ordning. Särskilt när det gäller försäljning på livligt trafikerade allmänna platser kan en prövning från ordningssynpunkt framstå som nödvändig. Föreskriften kan exempelvis avse kringföringshandel eller annan utomhusförsäljning som inte kräver tillstånd enligt 2 § AOst. Kommunförbundets normalförslag till lokal ordningsstadga innehåller i denna del en föreskrift av innebörd att tillfällig handel inte får äga rum på platser som särskilt anges av kommunen.

När enkäten till polismyndigheterna gjordes vid årsskiftet 1986/1987 gällde lokala föreskrifter om tillfällig handel i 17 av de 71 kommuner som omfattades av undersökningen. Det var alltså bara en fjärdedel av kommunerna som hade någon sådan föreskrift i sin lokala ordningsstadga. Föreskrifterna var av varierande innehåll. Flertalet av dem innehöll ett förbud mot tillfällig handel på vissa angivna allmänna platser medan ett mindre antal innehöll ett krav om att sådan handel inte får drivas utan tillstånd av polismyndigheten eller att polismyndigheten får medge undantag från förbudet. Några innehöll också ett undantag för försäljning av vissa varor, nämligen tryckta skrifter samt demonstrations- och välgörenhetsmärken. Huvuddelen av föreskrifterna avsåg uttryckligen kringföringshandel.

De flesta lokala föreskrifterna om tillfällig handel innebar begränsningar i rätten att driva sådan handel på gator och andra allmänna platser i de centrala delarna av större tätorter, främst i storstäderna. Enligt flera stadgor rådde förbud mot tillfällig handel på allmän försäljningsplats under den tid som denna är upplåten för torghandel. I ett par kommuner gällde förbudet försäljning på badstränder, parkeringsplatser och liknande områden.

Föreskrifter om att tillfällig handel inte får drivas utan tillstånd av polismyndigheten gällde bl.a. i Stockholm, Göteborg, Malmö och Helsingborg. Av enkätsvaren från de berörda myndigheterna framgår att det i huvudsak endast är i Göteborg som sådana tillstånd lämnas.

I sitt enkätsvar pekade polismyndigheten i Göteborg på att det längs Kungsportsavenyn (Avenyn), vilken inte omfattades av den lokala föreskriften, förekom ett stort antal tillfällighetsförsäljare. Denna gatuförsäljning, som inleddes i början av 1980-talet, hade ökat i omfattning år från år. Försäljningen bedrevs från olika slag av stånd och vagnar, vilka okontrollerat ställdes upp på gångbanorna och försvårade framkomligheten. Vid en kartläggning som polisen gjorde sommaren 1986 noterades som mest 85 försäljningsstånd på en dag. Det genomsnittliga antalet var annars omkring 50 om dagen. De varor som såldes var av mycket skiftande slag, dels livsmedel som frukt, konfektyrer, läskedrycker och varm korv, dels andra varor som kläder, lädervaror, tavlor, kosmetika, solglasögon och smycken. Trots att uppställningen av stånden och vagnarna medförde vissa ordningsproblem ansåg polisen sig inte ha stora möjligheter att ingripa.

För att uppnå en bättre ordning på och kontroll av gatuförsäljningen på Avenyn beslutade kommunfullmäktige i Göteborg under våren 1987 att tillståndskravet för kringföringshandel i 10 § i den lokala ordningsstadgan skulle utvidgas till att gälla även på Avenyn och vissa områden kring denna. Sedan den beslutade ändringen av ordningsstadgan trätt i kraft, har polismyndigheten under sommaren 1987 lämnat tillstånd till försäljning från ett 40-tal bestämda platser på Avenyn. Tillstånd har alltså inte lämnats för kringföringshandel i egentlig mening utan försäljarna har blivit tilldelade särskilt angivna platser. Fler-talet försäljare har drivit sin handel från någon typ av vagn eller kärra. Varusortimentet har i stort varit detsamma som tidigare. Enligt polismyndigheten har det nya systemet i stort fungerat bra. Det har dock förekommit att ett mindre antal rörliga försäljare drivit handel utan tillstånd på Avenyn.

Som en jämförelse kan följande nämnas om förhållandena i Stockholm. Liksom i Göteborg gäller enligt 23 § i den lokala ordningsstadgan för Stockholm att det krävs polismyndighetens tillstånd för att driva kringföringshandel i de centrala delarna av staden. Polismyndigheten i Stockholm tillåter emellertid för sin del normalt inte någon sådan handel. Däremot har myndigheten med stöd av 2 § AOst lämnat korvförsäljare tillstånd att ställa sig på vissa bestämda platser. I januari 1987 hade 15 korvförsäljare denna typ av tillstånd. Trots att det inte är tillåtet förekommer det främst under sommaren och vid jultid en tämligen omfattande gatuhandel i vissa delar av centrum, framför allt på den del av Drottninggatan som är gågata. Det stora flertalet av gatuförsäljarna är enligt polismyndigheten utländska medborgare som saknar permanent uppehållstillstånd här. Deras försäljning

sker ofta från dukar som de lägger ut på marken och avser mest smycken och leksaker. En annan och mindre grupp är de som från ett stånd eller liknande demonstrerar och säljer bl.a. knivar, parfymer och torkdukar. Polismyndigheten uppskattar att det är omkring 20 olika demonstratörer, vilka brukar återkomma med jämna mellanrum.

3.6.3 Försäljning utan tillstånd enligt ordningslagstiftningen.

Polismyndigheterna har i den gjorda enkäten också redovisat i vilken utsträckning som det enligt deras erfarenhet bedrivs yrkesmässig försäljning av varor på allmän plats utan erforderligt tillstånd enligt AOst eller i strid mot föreskrift i lokal ordningsstadga. Av svaren framgår att sådan olovlig försäljning förekommer i mindre än hälften av de undersökta distrikten och att den i många fall är av ringa omfattning. Det är i stort sett bara i Stockholm och Göteborg som det i någon större utsträckning drivs handel på allmän plats utan tillstånd. Som närmare redogjorts för i föregående avsnitt är det där fråga om gatuhandel i strid mot lokala föreskrifter. De varor som säljs utan tillstånd är främst knivar, saxar, torkdukar, kosmetika, parfym, leksaker och smycken.

Den som driver handel på allmän plats utan tillstånd enligt 2 § AOst eller i strid mot en lokal ordningsföreskrift kan enligt 28 § AOst straffas med böter, högst 500 kr. Polismyndigheten kan vidare med stöd av 8 § AOst bestämma att försäljningsstånd och andra anordningar som ställts upp utan tillstånd skall tas bort. I såväl Stockholm som Göteborg rapporterar polisen regelbundet de gatuförsäljare som driver handel utan tillstånd. Enligt polisen betraktar emellertid

många försäljare de låga böterna som en mindre omkostnad i rörelsen. Polisen har inte heller resurser att effektivt övervaka och kontrollera gatuhandeln. De nu nämnda förhållandena gör att försäljarna i stor utsträckning fortsätter med sin otillåtna handel. Ett sätt att komma till rätta med detta skulle enligt polismyndigheterna i Stockholm och Göteborg vara att det infördes en möjlighet att ta i beslag och förverka de varor som försäljarna bjuder ut.

3.6.4 Försäljning inom vägområden

För uppställning av anordningar på rast- och parkeringsplatser eller inom andra områden som hör till allmän väg behövs normalt inte något tillstånd av polismyndigheten enligt 2 § AOst. I stället regleras dessa uppställningar inom ramen för väglagstiftningen. Enligt 43 § väglagen (1971:948) får således anordningar för exempelvis försäljningsändamål inte ställas upp inom vägområden utan tillstånd av väghållningsmyndigheten. Sådant tillstånd krävs också för avstängning av ett vägavsnitt för t.ex. en marknad. Vid tillståndsprövningen beaktas om den sökta åtgärden kan inverka menligt på trafiksäkerheten eller om den kan vara till olägenhet för vägens bestånd, drift eller brukande. Väghållningsmyndighet är den till statens vägverk hörande vägförvaltningen i länet eller, när kommunen är väghållare, den kommunala nämnd som kommunen bestämmer. Väghållningsmyndighetens beslut får överklagas hos vägverket som är sista instans i dessa tillståndsärenden. Den nuvarande beslutsordningen infördes den 1 juli 1987. Tidigare meddelades besluten av länsstyrelsen efter föredragning av vägförvaltningen.

Enligt vad som upplysts från vägverket förekommer försäljning inom vägområden i mycket begränsad omfattning, främst på rast- och parkeringsplatser längs de större turiststråken. Försäljningarna sker ofta utan tillstånd. Tillståndsgivningen är nämligen mycket restriktiv. Tillstånd har dock lämnats för försäljning av jordgubbar på ett par platser, bl.a. på Öland. Utan tillstånd säljs bl.a. polkagrisar och kokosbollar. I något fall har också sålts möbler. Under senare tid har vägverket märkt ett ökande intresse för försäljning av olika varor på rastplatser. En relativt ny företeelse som uppmärksammas är uppställning av fordon, vilka är utformade som kiosker och från vilka förfriskningar säljs genom en öppen lucka.

Tillstånd till avstängning av allmän väg i samband med marknader och liknande arrangemang lämnas enligt vägverket i flertalet län. Oftast gäller tillstånden arrangemang som av tradition hålls på en viss plats. Det är främst i tätorter som vägvagnsavgång stängs av på detta sätt.

3.7 Handel i samband med offentliga tillställningar, även mässor, och allmänna sammankomster

Det är vanligt att det i samband med tillställningar och sammankomster av olika slag, dvs. arrangemang som lockar till sig publik, också förekommer viss försäljning. Sådan försäljning är inte att anse som tillfällig handel enligt LTH och är därför i princip fri. Däremot gäller krav på tillstånd m.m. för arrangemanget som sådant.

Offentliga tillställningar regleras i AOst och allmänna sammankomster i lagen (1956:618) om allmänna sammankomster. För att ordna offentlig tillställning eller allmän sammankomst på allmän plats krävs tillstånd av polismyndigheten. Sådant tillstånd krävs även i annat fall för vissa slag av tillställningar. Oavsett var tillställningen hålls, inomhus eller utomhus, krävs således alltid tillstånd för bl.a. danstillställningar, cirkusföreställningar samt tivoli- och marknadsnöjen. Vill någon inom detaljplanlagt område ordna annan tillställning än sådan som kräver tillstånd, skall en anmälan om det göras till polismyndigheten. Anmälningsskyldighet gäller också för sammankomster som ordnas utomhus på annan plats än allmän plats. Polismyndigheten får, om det kan ske utan fara för ordning och säkerhet, för vissa fall befria en anordnare från skyldigheten att söka tillstånd eller göra anmälan.

Genom enkäten till polismyndigheterna (se avsnitt 3.6) har utredningen samlat in uppgifter som något belyser i vilken utsträckning som det förekommer handel i samband med olika arrangemang. Under år 1985 meddelade de tillfrågade polismyndigheterna tillstånd till något mer än 900 tillställningar eller sammankomster vid vilka det enligt vad som framgick av ansökan eller vad myndigheten i övrigt kände till också förekom försäljning av varor. Närmare hälften av tillstånden avsåg danstillställningar medan drygt en fjärdedel gällde tivoli- och marknadsnöjen. De återstående tillstånden avsåg främst tävlingar och uppvisningar, fester i form av bl.a. festivaler samt jul- och loppmarknader. Ett mindre antal fall gällde mässor, cirkusföreställningar, konserter och teaterföreställningar.

Merparten av de nu redovisade tillställningarna och sammankomsterna är av den karaktären att den handel som förekommer där är av underordnad betydelse. Oftast är det fråga om försäljning av livsmedel som är avsedda för förtäring på stället (jfr. avsnitt 3.8.1). Av särskilt intresse är emellertid att ungefär en tredjedel av tillstånden eller omkring 300 avsåg olika slag av marknader eller delar av marknadsarrangemang, dvs. tillställningar vid vilka inslaget av försäljning är mera framträdande. Som tidigare har nämnts är det ofta så att länsstyrelsen inte har sanktionerat de arrangemang av marknadskaraktär som polismyndigheten på detta sätt lämnar tillstånd till. Av enkätsvaren framgår för övrigt att polismyndigheterna vid sin tillståndsgivning normalt inte tar någon hänsyn till om länsstyrelsen har lämnat tillstånd till marknaden eller inte.

Mässor är som nämnts i avsnitt 2.3.2 en form av offentlig tillställning. För att ordna mässor krävs emellertid normalt inte något tillstånd av polismyndigheten. I likhet med andra publikdragande arrangemang som hålls inomhus skall de dock anmälas dit.

De vanligaste typerna av mässa är fackmässa och konsumentmässa (även publikmässa). På en fackmässa är ofta både utställare och besökare näringsidkare. Syftet med mässan är främst att visa upp nya produkter och knyta affärsförbindelser. Den försäljning som eventuellt förekommer sker i form av orderupptagning. En konsumentmässa är till skillnad mot fackmässorna avsedd för allmänheten. De varor som ställs ut - främst konsumtionsvaror av olika slag - säljs i stor utsträckning direkt till besökarna på mässan. I andra fall, t.ex. på båtmässor, sker försäljningen även här genom orderupptagning. I ökad utsträckning ordnas

också konsumentmässor för försäljning av begagnade varor, s.k. antik- och samlarmässor (se avsnitt 3.9).

Det har inte gjorts någon närmare kartläggning av mässverksamheten i landet. Kommunförbundet har emellertid i en rapport från år 1986, Mässföretagen - Kommunalt engagemang, verksamhet m.m., lämnat en översiktlig beskrivning av företag som arrangerar mässor i egna eller förhyrda lokaler. Rapporten omfattar sammanlagt 17 olika företag i vilka kommuner ingår som ägare eller vilka driver sin verksamhet i nära samverkan med kommuner. I denna grupp ingår samtliga större mässarrangörer, bl.a. Stockholmsmässan, Svenska Mässan i Göteborg och Skånemässan i Malmö. Enligt rapporten arrangerade de beskrivna företagen under år 1986 omkring 150 mässor på ett 20-tal platser i landet. Av dessa mässor var ungefär tre fjärdedelar fackmässor och en fjärdedel konsumentmässor. Antalet besökare uppskattades till mer än två miljoner.

Kommunförbundets rapport behandlar endast mässföretagens egen verksamhet. Den innehåller således inte några uppgifter om den försäljning som exempelvis sker på konsumentmässorna. Till de större av dessa hör de årligen återkommande Dagens Hushåll i Göteborg och Skånemässan i Malmö. Vid ett besök som utredningen gjorde på 1986 års Skånemässa lämnade mässledningens bl.a. följande uppgifter. Antalet utställare var det året drygt 375. Ungefär tre fjärdedelar av dem var detaljister och en fjärdedel fabrikanter. Utställarna kom från olika håll men mest från södra Sverige, bl.a. var flera butiker i Malmö representerade. Det fanns också ett 30-tal knallar på mässan. De flesta utställarna sålde sina varor direkt till besökarna på mässan. Den samlade omsättningen av den-

na försäljning under de tio dagar som mässan pågick beräknades uppgå till ett par hundra miljoner kronor.

Sammantaget visar de redovisade uppgifterna att mäs-sor numera inte bara utnyttjas som ett led i en all-män marknadsföring av främst nya produkter utan att det på en del av dem också förekommer en tämligen omfattande direktförsäljning till besökande konsu-menter.

Slutligen bör här nämnas att det i anslutning till olika tillställningar och sammankomster också fö-rekommer viss försäljning som inte ingår i själva arrangemanget, t.ex. försäljning av förtäring eller souvenirer m.m. utanför idrottsarenor. Till skillnad mot de försäljningar som tidigare har beskrivits i detta avsnitt är denna typ av handel att anse som tillfällig handel (jfr. avsnitt 2.3.2). Avser för-säljningen andra varor än livsmedel m.m., krävs allt-så i dessa fall särskilt tillstånd enligt LTH. Sådana tillstånd har bara lämnats i ett mindre antal fall i främst Stockholm (se avsnitt 3.2.4).

3.8 Tillfällig handel med livsmedel

För försäljning av livsmedel i form av tillfällig handel krävs normalt tillstånd av miljö- och hälso-skyddsnämnden i kommunen (jfr. avsnitt 2.2.1). Ut-redningen har genom en enkät hämtat in uppgifter om bl.a. de tillstånd som nämnderna lämnade till sådan försäljning år 1985. Enkäten, som utarbetats efter samråd med företrädare för kommunförbundet och livs-medelsverket, har ställts till miljö- och hälso-skyddsförvaltningarna i 35 kommuner. Samtliga utom en har svarat.³⁾

3.8.1 Försäljning som inte sker i livsmedelslokal

För saluhållande av livsmedel till allmänheten utomhus eller annars på annat ställe än i livsmedelslokal krävs enligt 16 § livsmedelsförordningen tillstånd av miljö- och hälsoskyddsnämnden i kommunen. Tillstånd behövs dock inte för försäljning av vissa slag av livsmedel, det s.k. fria sortimentet. Miljö- och hälsoskyddsnämndens prövning sker enbart utifrån livsmedelshygieniska aspekter. Nämndens beslut får överklagas hos länsstyrelsen genom besvär. Länsstyrelsens beslut får i sin tur överklagas hos kammarrätten.

Under år 1985 meddelades i de undersökta kommunerna sammanlagt 1 272 tillstånd med stöd av 16 § livsmedelsförordningen. Av dessa avsåg 1 044 tillstånd till tillfällig handel. Fördelningen på olika typer av försäljning framgår av tabell 3.8. De övriga tillstånden lämnades huvudsakligen för försäljning i lokaler som inte är godkända som livsmedelslokal, främst butiker som inte har livsmedel som huvudsortiment eller bensinstationer. Det var alltså fråga om handel från fasta försäljningsställen och inte om någon tillfällig handel.

3) Svar har lämnats från förvaltningarna i Stockholm, Malmö, Örebro, Linköping, Jönköping, Helsingborg, Eskilstuna, Halmstad, Skellefteå, Haninge, Örnsköldsvik, Karlskrona, Kalmar, Falun, Motala, Falköping, Bollnäs, Härnösand, Kiruna, Härryda, Nynäshamn, Hallstahammar, Vimmerby, Skurup, Bromölla, Askersund, Nordanstig, Åre, Örkelljunga, Sotenäs, Berg, Orsa, Perstorp och Ockelbo.

Tabell 3.8 Tillstånd enligt 16 § livsmedelsförordningen meddelade år 1985 fördelade på typ av försäljning¹⁾

	Antal tillstånd	Andel i procent
Försäljning från bärbara boxar o.d. eller från lätt flyttbara vagnar	60	6
Hemförsäljning	2	-
Försäljning från stånd, enklare kiosker m.m.	71	7
Torghandel	114	11
Marknadshandel	471	45
Försäljning i samband med mässor och utställningar	100	10
Försäljning i samband med offentliga tillställningar och allmänna sammankomster	226	21
Summa	1 044	100

1) Beslut meddelade av miljö- och hälsoskyddsnämnderna i 34 kommuner

Flest tillstånd eller närmare hälften av samtliga lämnades för försäljning på marknad. Tillstånden avsåg i huvudsak försäljning av livsmedel som är färdiga för förtäring på stället såsom varm korv, munkar, våfflor, glass m.m. I övrigt lämnades tillstånd för försäljning av bl.a. rökt fisk, rökt korv, kryddor, karameller och gräddbullar.

Ett stort antal tillstånd lämnades också för försäljning i samband med andra publikdragande arrangemang. Ungefär en tredjedel av tillstånden avsåg

således försäljning i samband med mässor, utställningar, offentliga tillställningar eller allmänna sammankomster. Liksom vid försäljning på marknad gällde tillstånden huvudsakligen livsmedel avsedda för förtäring på stället.

Tillstånd till torghandel lämnades bara i ungefär en tiondel av fallen. Det är emellertid att märka att de livsmedel som vanligen säljs inom torghandeln, dvs. frukt, bär och grönsaker, omfattas av regeln om fritt sortiment. För denna försäljning krävs alltså inte något tillstånd av miljö- och hälsoskyddsnämnden. De tillstånd som lämnades för försäljning på salutorg avsåg främst fisk, bröd, ost och konfektyrer. I enstaka fall gavs också tillstånd till försäljning av fjäderfä samt kött- och charkuterivaror.

Antalet tillstånd till egentlig tillfällig handel, dvs. sådan försäljning som avses i LTH, var också mycket begränsat. Tillstånden fördelade sig till lika delar på försäljning från bärbara boxar m.m. och på försäljning från stånd och enklare kiosker m.m. Även dessa försäljningar avsåg i huvudsak livsmedel avsedda för förtäring på stället, främst varm korv och glass. I några enstaka fall lämnades tillstånd till hemförsäljning.

Som förut nämnts krävs inte något tillstånd enligt 16 § livsmedelsförordningen för försäljning av vissa slag av livsmedel, det s.k. fria sortimentet. Till det fria sortimentet hör bl.a. drycker, bär, grönsaker, frukt, potatis, svamp, ägg och vissa bageriprodukter. De tillfrågade miljö- och hälsoskyddsnämnderna har i enkäten redovisat i vilken utsträckning som det enligt deras erfarenhet förekommer yrkesmässigt försäljning av detta sortiment. Av svaren framgår

att sådan handel främst sker i form av torghandel eller som ett komplement till annan försäljning i lokaler som inte är livsmedelslokaler. I det senare fallet rör det sig alltså om handel från fasta försäljningsställena. Enligt förvaltningarna säljs emellertid frukt, bär och grönsaker i viss omfattning också från stånd eller andra anordningar som ställs upp på allmän plats eller vid väggkanten. Andra exempel som nämns är bl.a. hemförsäljning av potatis och ägg samt försäljning av drycker från automater på större arbetsplatser eller i sport- och fritidsanläggningar.

Tillstånd behövs under vissa förutsättningar inte heller för försäljning av mjölk som kommer från egna djur eller av fisk som säljs på landnings- och beredningsplatser. Enligt de lämnade enkätsvaren förekommer sådan försäljning endast i begränsad utsträckning.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden kan för särskilt fall medge ytterligare undantag från tillståndskravet när det gäller varor som från livsmedelshygienisk synpunkt kan jämföras med dem som hör till det fria sortimentet. Endast tre av de undersökta kommunerna hade använt sig av denna möjlighet. En av nämnderna hade exempelvis medgett undantag för marknadsförsäljning av färdigförpackade konfektyrer.

När det gäller tillståndens fördelning över landet var bilden något splittrad. Tillstånden till försäljning på salutorg och marknader anslöt naturligen till utbredningen av torg- och marknadshandeln. Nästan samtliga tillstånd till torghandel lämnades alltså i landets södra och mellersta delar medan tillstånden till marknadshandel var mera jämnt fördelade. Även

tillstånden till försäljning från stånd eller enklare kiosker var spridda över hela landet. Tillstånden i övrigt var däremot starkt koncentrerade till södra Sverige. Ungefär tre fjärdedelar av tillstånden till försäljning från bärbara boxar och liknande eller i samband med publikdragande arrangemang meddelades således här. Genomgående gällde att tillstånden främst meddelades i större eller medelstora kommuner. Endast ungefär en tredjedel av tillstånden lämnades i kommuner med mindre än 50 000 invånare. Det var i princip bara tillstånden till försäljning från stånd och på marknad som mera jämnt fördelade sig på kommuner av olika storlek.

3.8.2 Försäljning från fordon

För att ett fordon skall få användas för saluhållande av livsmedel till allmänheten krävs att utrymmena i fordonet är godkända som livsmedelslokal. I fråga om fordon som endast tillfälligt används för livsmedelsförsäljning kan ett sådant godkännande ersättas med ett särskilt tillstånd enligt 16 § livsmedelsförordningen. Godkännanden av livsmedelslokal i fordon lämnas av miljö- och hälsoskyddsnämnden i den kommun där fordonets ägare har sin hemort eller av nämnden i den kommun där försäljningen huvudsakligen skall ske. I de undersökta kommunerna fanns totalt 214 sådana godkännanden som var gällande när enkäten gjordes hösten 1986. Fördelningen på olika typer av fordon framgår av tabell 3.9.

Tabell 3.9 Antal godkännanden av fordon för livsmedelsförsäljning gällande hösten 1986 fördelade på typ av fordon.¹⁾

	Antal godkännanden	Andel i procent
Fordon inredda för försäljning av ett varierat livsmedelssortiment	65	30
Fordon inredda för försäljning av kyllda eller frysta livsmedel	49	23
Fordon inredda för beredning och försäljning eller servering av livsmedel	66	31
Övriga fordon	34	16
Summa	214	100

1) Jfr anm. vid tabell 3.8.

Något mindre än en tredjedel av godkännandena avsåg butiks- och andra varubussar inredda för försäljning av ett varierat livsmedelssortiment medan ungefär en fjärdedel avsåg specialfordon inredda för försäljning av kyllda eller frysta livsmedel, främst fisk, kött- och charkuterivaror samt glass. Andelen godkännanden av fordon inredda för beredning och försäljning eller servering av livsmedel, dvs. fordon av typen gatukök och kiosker, var också ungefär en tredjedel. Av de övriga fordonen var ett mindre antal godkända för försäljning av vissa slag av livsmedel, främst bröd men också ost samt frukt och grönsaker, medan huvuddelen av dem utgjordes av husvagnar och liknande fordon som inretts för försäljning av gatukökssortiment.

Sammantaget innebär de redovisade siffrorna att drygt 120 av fordonen var godkända för ambulerande försäljning av livsmedel som tillgodoser hushållens mera grundläggande behov av sådana varor medan drygt 80 av dem var godkända för försäljning av livsmedel som är avsedda att förtäras på stället. Nästan samtliga godkännanden var meddelade av kommuner i södra och mellersta Sverige. Ungefär en tredjedel av fordonen var exempelvis godkända av tre kommuner i den sydöstra delen, nämligen Linköping, Kalmar och Karlskrona. I de undersökta norrlandskommunerna fanns däremot bara ett tiotal godkända fordon. Mer än åttio procent av godkännandena var lämnade i större eller medelstora kommuner med mer än 50 000 invånare.

För att ett fordon som är godkänt för annat saluhållande än ambulerande försäljning skall få ställas upp för livsmedelsförsäljning krävs särskilt tillstånd av miljö- och hälsoskyddsnämnden i den kommun där fordonet skall ställas upp. Under år 1985 meddelades sammanlagt 200 sådana tillstånd i de undersökta kommunerna.

Liksom tillstånden enligt 16 § livsmedelsförordningen lämnades tillstånden till uppställning av fordon i mycket stor utsträckning för försäljning vid olika slag av publikdragande arrangemang. Sammanlagt avsåg således tre fjärdedelar av dessa tillstånd uppställning på marknader eller i anslutning till mässor, utställningar, offentliga tillställningar och allmänna sammankomster. Till detta kom ett mindre antal tillstånd till uppställning på platser där det tidvis samlas ett större antal människor, bl.a. på camping- och badplatser samt på parkerings- och rastplatser intill trafikleder. I samtliga dessa fall gällde tillstånden nästan uteslutande försäljning av livsme-

del som är färdiga att förtäras på stället. Uppställningarna på marknader avsåg emellertid i viss utsträckning också försäljning av färdigförpackade livsmedel, bl.a. charkuterivaror och sillkonserver. Ett begränsat antal tillstånd lämnades för uppställning på allmänna försäljningsplatser eller i anslutning till butikslokaler och avsåg främst försäljning av fisk. De resterande tillstånden gällde huvudsakligen uppställning på allmän plats för försäljning av främst varm korv och glass.

Tillståndsgivningen när det gäller försäljning av livsmedel från uppställda fordon var liksom själva fordonsgodkännandena starkt koncentrerad till landets södra och mellersta delar.

Som en komplettering till den gjorda enkäten har utredningen hämtat in följande uppgifter om ambulande försäljning från fordon.

På livsmedelsområdet finns det bara ett företag som landsomfattande driver försäljning från fordon, nämligen Hemglass. Som namnet anger säljer företaget huvudsakligen glass men också vissa andra djupfrysta varor. Glassen tillverkas centralt på företagets egen fabrik i Strängnäs. Hemglass är ett s.k. franchiseföretag. Det innebär bl.a. att de olika återförsäljarna driver verksamheten som fristående företagare, s.k. franchisetagare, men under det tillverkande bolagets namn. Företrädare för Hemglass har upplyst att det år 1986 fanns 74 franchisetagare som från 200 fordon sålde glass m.m. direkt till hushållen. Försäljningen var i princip rikstäckande men med en koncentration till villaförorter i storstadsområdena. Företaget har emellertid också utvecklat sin verksamhet i det inre av Norrland.

Den ambulerande försäljningen sker normalt i ett geografiskt begränsat område kring den ort där fordonet är stationerat. Även om Hemglass i sig är rikstäckande driver exempelvis de fristående återförsäljarna sin verksamhet i lokala distrikt. Det är i princip bara försäljning av fisk som sker över större områden. Enligt uppgift är det främst fråga om fordon från västkusten som driver handel på andra håll i landet. I vissa delar av Norrland förekommer det också att fisk säljs från fordon som kommer från Norge.

Den senast gjorda undersökningen av den ambulerande handeln redovisades av SPK år 1969 (Dnr S 6/69). Undersökningen avsåg förhållandena år 1967 och visade att antalet verkamma butiksfordon det året var drygt 2 000. Två tredjedelar av dem var specialfordon inredda för försäljning av bageriprodukter, charkuterivaror och fisk medan en tredjedel var avsedda för försäljning av ett blandat livsmedelssortiment. Huvuddelen av fordonen var stationerade i landets södra och mellersta delar. I de sex norrlandslänen fanns dock ungefär 350 fordon. Antalet företag som drev ambulerande handel var drygt 1 500. I undersökningen ingick inte bryggeribilar och inte heller tillfälligt ambulerande försäljare.

En allmän uppfattning som har framförts från olika håll är att den ambulerande handeln har minskat kraftigt sedan SPK gjorde sin undersökning. Inom konsumentkooperationen fanns det exempelvis i slutet av 1960-talet ett par hundra butiksfordon. Enligt uppgift från KF finns det nu bara kvar en varubuss, vilken drivs som en självständig enhet. Även antalet bryggeribilar som tidigare fanns i ett stort antal har minskat. Från Svenska Bryggareföreningen har således upplysts att det numera endast är en helt obe-

tydligt del av distributionen av drycker som sker direkt till hushållen. Den av utredningen gjorda enkäten bekräftar också att främst antalet specialfordon men också antalet fordon inredda för försäljning av ett blandat livsmedelssortiment är betydligt färre nu än tidigare. Som framgår av de redovisade siffrorna fanns det i de undersökta kommunerna inte mer än drygt 120 godkända butiksfordon. Detta skulle högt räknat motsvara ett totalt antal av omkring 1 000. Sannolikt torde det dock inte finnas mer än ungefär hälften så många. Av dessa är som förut nämnts 200 glassbilar, vilket är den enda typ av fordon som har ökat i antal. Enkäten visar vidare att huvuddelen av de butiksfordon som finns kvar är stationerade i södra och mellersta Sverige och bara ungefär en tiondel i Norrland.

3.8.3 Försäljning utan tillstånd enligt livsmedelslagstiftningen

Miljö- och hälsoskyddsnämnden är inte bara tillståndsmyndighet utan nämnden utövar också den omedelbara tillsynen inom kommunen över efterlevnaden av livsmedelslagen och de föreskrifter som ansluter till denna. När det gäller nämndernas tillsyn över den tillfälliga handeln framgår av enkätsvaren att inspektioner regelbundet görs av godkända fordon och att tillsynen i övrigt mest sker genom stickprovsvisa kontroller på försäljningsstället. Flertalet förvaltningar har inte upplevt några särskilda svårigheter när det gäller att utöva tillsynen.

Med hänsyn till att miljö- och hälsoskyddsnämnderna har det lokala tillsynsansvaret har de berörda förvaltningarna också tillfrågats om i vilken utsträckning som det enligt deras erfarenhet bedrivs yrkes-

mässig försäljning av livsmedel i de former som nämnts i avsnitt 3.8.1 och 3.8.2 utan erforderligt tillstånd av nämnden. Drygt hälften av förvaltningarna har svarat att de uppmärksammat sådan olovlig försäljning. Av svaren framgår att det främst är på marknader men också vid olika typer av tillfälliga arrangemang som det utan tillstånd säljs livsmedel som är avsedda för förtäring på platsen. I övrigt förekommer olovlig försäljning endast i begränsad omfattning. Som exempel har bl.a. nämnts hemförsäljning av kokosbollar, försäljning av glass på badstränder eller andra allmänna platser samt försäljning av förtäring i samband med auktioner. Ett par förvaltningar har vidare pekat på att det i viss utsträckning förekommer olovlig försäljning från fordon av främst fisk.

3.9 Tillfällig handel med begagnade varor

För att ordna auktioner eller andra försäljningar med begagnade varor på tillfälliga försäljningsställen inomhus eller utomhus krävs enligt huvudregeln i LTH särskilt tillstånd av länsstyrelsen. Undantag gäller dock för sedvanlig auktionsförsäljning av lösöre som tillhör dödsbo eller enskild person. Enligt den granskning som utredningen har gjort av länsstyrelsernas tillståndsgivning under åren 1983 - 1985 var det endast ett 20-tal personer eller företag som fick tillstånd att driva tillfällig handel med begagnade varor under perioden. Huvuddelen av dem bedrev auktionsförsäljning med bl.a. antika eller begagnade möbler medan de övriga främst sålde mynt, frimärken och andra samlarföremål. Flertalet av tillstånden var meddelade i norrlandslänen (jfr. avsnitt 3.2.4).

Handel med begagnade varor - såväl fast som tillfällig - är också föremål för en annan reglering som syftar till att förebygga avsättning av stöldgods m.m. Som närmare redogjorts för i avsnitt 2.2.1 skall den som yrkesmässigt driver handel med vissa slag av begagnade varor vara registrerad hos polismyndigheten. Vidare skall den som avser att bedriva auktionsverksamhet med denna typ av varor i förväg underrätta polismyndigheten på den ort där auktionen skall hållas. Genom enkäten till polismyndigheterna (se avsnitt 3.6) har utredningen undersökt i vilken utsträckning som handlare som omfattas av denna reglering driver tillfällig försäljningsverksamhet.

När enkäten gjordes vid årsskiftet 1986/1987 fanns det hos de 25 polismyndigheter som omfattades av undersökningen totalt 2 078 handlare som var registrerade enligt förordningen om handel med begagnade varor. Nästan samtliga var fast etablerade. Det var således bara 48 som saknade ett fast försäljningsställe. Av dessa bedrev flertalet auktionsförsäljning medan ett mindre antal bedrev försäljning på bl.a. marknader och antikmässor. De fast etablerade handlarna fördelade sig på samtliga distrikt men ungefär hälften av dem var registrerade i de tre storstadsdistrikten. De handlare som saknade fasta försäljningsställen fördelade sig däremot på knappt hälften av distrikten och huvuddelen av dem var registrerade i ett enda distrikt, nämligen Kalmar.

Under år 1985 var det sammanlagt 114 handlare som till 15 av de undersökta polismyndigheterna lämnade underrättelse att de avsåg att hålla auktion på annat ställe än på ett fast försäljningsställe. Enligt de lämnade underrättelserna hölls det omkring 300 sådana auktioner i de berörda distrikten, varav hälften en-

bart i Kalmar polisdistrikt. Mer än två tredjedelar av handlarna var registrerade i det distrikt där de skulle hålla auktionerna och av dessa handlare var det bara 26 som helt saknade ett fast försäljningsställe.

Enligt de tillfrågade polismyndigheterna är det endast i mindre utsträckning som handlare som är registrerade i ett distrikt driver handel med begagnade varor från tillfälliga försäljningsställen i ett annat distrikt. De fall som förekommer avser främst auktionsförsäljning och försäljning på marknader.

Polismyndigheten skall inte bara föra register över handlare utan har också att utöva tillsynen över efterlevnaden av förordningen. Flertalet av de tillfrågade myndigheterna har förklarat att de inte har upplevt några särskilda svårigheter när det gäller att utöva denna tillsyn. Några, bland dem myndigheterna i storstadsdistrikten, har emellertid framfört att de saknar tillräckligt med resurser för en effektiv övervakning och kontroll av att föreskriven registrerings- och uppgiftsskyldighet fullgörs. På fråga om i vilken utsträckning som det bedrivs yrkesmässig handel med begagnade varor utan att handlaren är registrerad hos polismyndigheten har myndigheterna genomgående svarat att sådan försäljning förekommer endast i ringa omfattning.

Undersökningen hos polismyndigheterna, vilken omfattar en fjärdedel av samtliga polisdistrikt, visar alltså att det framför allt i vissa delar av södra Sverige förekommer en tämligen omfattande handel med begagnade varor från tillfälliga försäljningsställen. Främst sker denna försäljning i form av auktioner. Antalet handlare som helt saknade ett fast försälj-

ningsställe var mycket begränsat. Av de lämnade underrättelserna om auktionsförsäljning framgår emellertid att även fast etablerade handlare i relativt stor utsträckning höll auktioner på tillfälliga försäljningsställen.

De nu redovisade auktionsförsäljningarna avspeglar sig mycket litet i länsstyrelsernas tillståndsgivning enligt LTH. Som inledningsvis nämnts var det nämligen vid den tid som undersökningen avser mindre än 20 sökande som hade tillstånd att driva denna form av tillfällig handel och då främst i Norrland. Till en del kan skillnaden möjligen förklaras med att de registrerade handlarna uppträtt som ombud eller kommissionärer för dödsbon eller enskilda och därför inte behövt något tillstånd för den tillfälliga försäljningen. En annan förklaring kan vara att handlarna inte känt till att det för denna form av försäljning också krävs särskilt tillstånd av länsstyrelsen. Av enkätsvaren framgår nämligen att den som anmäler sig för registrering enligt förordningen om handel med begagnade varor normalt inte får någon upplysning om att det för försäljning som inte sker från ett fast försäljningsställe också kan krävas tillstånd enligt LTH. Det var sålunda bara ett fåtal av de tillfrågade polismyndigheterna som tog in en erinran om detta i registreringsbeviset. Under alla förhållanden framstår det som klart att tillfällig handel i form av auktioner i relativt stor utsträckning drivs utan erforderligt tillstånd enligt LTH (jfr. även avsnitt 3.2.5).

Som redan berörts sker tillfällig försäljning av begagnade varor inte bara på auktioner. Under senare år har det blivit allt vanligare att sådana varor också

säljs på s.k. lopp- och prylmarknader eller på antik- och samlarmässor.

Loppmarknader och liknande ordnas normalt i den formen att markerade platser eller bord hyrs ut till olika säljare. Marknaderna hålls såväl inomhus som utomhus och förekommer på många olika håll, främst i storstadsområdena. En av de största inomhusmarknaderna ligger exempelvis i Skärholmen utanför Stockholm. Denna marknad är öppen alla veckodagar året runt och antalet besökare är mycket stort. Enligt uppgift från arrangören omfattar marknaden drygt 400 försäljningsplatser. Flertalet platser hyrs ut från dag till dag men ungefär en tredjedel av dem hyrs ut för en längre tid, minst tre månader. De långtidsuthyrda platserna är som regel försedda med montrar eller någon annan fast inredning. Den försäljning som bedrivs från dessa platser är alltså av mera stadigvarande karaktär, varför säljstället i dessa fall närmast är att anse som fast. Som exempel på utomhusförsäljningar kan nämnas de loppmarknader som efter tillstånd av polismyndigheten enligt 2 § AOst hålls på allmän plats (jfr. avsnitt 3.6.1). I sammanhanget bör påpekas att försäljning av begagnade varor från stånd eller liknande också förekommer på traditionella marknader och på allmänna försäljningsplatser.

Enligt uppgift från flera arrangörer av lopp- eller prylmarknader som utredningen har varit i kontakt med är flertalet av dem som uppträder på dessa marknader privatpersoner som främst säljer av sitt eget begagnade lösöre. Det förekommer emellertid även mera yrkesmässig försäljning som bedrivs av personer eller företag som återkommande eller permanent hyr försäljningsplatser. Vidare händer det att exempelvis inne-

havare av antikaffärer driver handel på marknaderna som ett komplement till den fasta rörelsen.

I allmänhet ställer arrangören inte upp något krav på att de varor som säljs skall vara begagnade. Enligt flera arrangörer förekommer det därför att det i viss utsträckning också säljs nya varor på lopp- eller prylmarknaderna. Som exempel har bl.a. nämnts försäljning av konkursvaror eller överskottspartier.

Loppmarknader och liknande omfattas inte av reglerna i marknadskungörelsen. Den som yrkesmässigt driver försäljning på dessa marknader skall därför - i den mån säljstället inte är att anse som fast - söka särskilt tillstånd till försäljningen enligt LTH. Under den treårsperiod som utredningen har undersökt kom det till länsstyrelserna också in ett mindre antal ansökningar om tillstånd till denna typ av handel. I samtliga fall gällde det enskilda personer som ville sälja av sitt eget begagnade lösöre. Länsstyrelserna konstaterade att dessa försäljningar inte var yrkesmässiga och lämnade därför ansökningarna utan åtgärd. Av besluten framgår således inte hur länsstyrelserna skulle ha ställt sig om det varit fråga om yrkesmässig försäljning. I vart fall kan noteras att några tillstånd till försäljning på lopp- eller prylmarknader inte meddelades under perioden.

Vid sidan av de nu nämnda mera permanenta marknaderna förekommer det en stor mängd tillfälliga arrangemang av loppmarknadskaraktär. Försäljningen vid dessa arrangemang är emellertid normalt inte av yrkesmässig natur. Ofta är det ideella föreningar som för olika ändamål ordnar försäljning av insamlade föremål. Det kan också vara så att en arrangör mot en viss provision säljer varor som lämnats in av enskilda perso-

ner. Exempel på detta är s.k. bytaredagar, vid vilka det bl.a. säljs begagnad sportutrustning.

Antik- och samlarmässor arrangeras årligen på flera orter i landet, bl.a. i Stockholm, Norrköping, Borås, Helsingborg och Malmö. Enligt vad utredningen har erfarit är utställarna på antikmässorna oftast fast etablerade antikhandlare och de varor som ställs ut är normalt avsedda för försäljning till den besökande allmänheten. På samlarmässorna säljs som namnet anger främst mynt, frimärken och andra samlarföremål.

3.10 Sammanfattning av olika former av tillfällig handel

Av kartläggningen framgår att den tillfälliga handeln är av mycket skiftande karaktär och att den bedrivs i en mängd olika former. I syfte att ge en mera samlad bild av de försäljningar som berörs har utredningen valt att i sex olika grupper föra samman försäljningar som distributionstekniskt är likartade.

1. Försäljning i lokaler som säljaren utnyttjar endast tillfälligt.

Denna form av försäljning kan förekomma både i lokaler som är avsedda för detaljhandelsändamål och i andra typer av lokaler, främst samlingslokaler av olika slag. Inomhusförsäljning som sker i samband med olika arrangemang har förts till grupp 3.

2. Uppsökande försäljning, dvs. handel som innebär att säljaren söker upp kunden eller sänder ut något material i vilket kunden uppmanas att göra en beställning.

Till denna grupp hör ambulerande försäljning från fordon. Liknande försäljning kan också ske från båtar och andra flytande farkoster som flyttas från plats till plats. Vidare ingår här hemförsäljning, dvs. försäljning som sker vid besök i bostäder eller på arbetsplatser, vårdinrättningar och liknande.

Till den uppsökande försäljningen hör egentligen också telefonförsäljning - vilken i sig är en form av hemförsäljning - postorderhandel och annan beställningshandel samt vissa nyare försäljningsformer som TV-shopping och köp via hemdatorer. Dessa distributionsformer har dock en sådan karaktär att de naturligen bör betecknas som fast handel.

3. Försäljning i samband med olika arrangemang, vilka ordnas inomhus eller utomhus på allmän plats eller på enskilt område.

En stor undergrupp är här försäljning på marknader. Det kan gälla dels traditionella marknader där försäljning av varor utgör det dominerande inslaget, dels arrangemang som huvudsakligen är av nöjeskaraktär men där det också förekommer försäljning, dels lopp- och prylmarknader för försäljning av främst begagnade varor.

Till denna grupp hör vidare försäljning på mässor och utställningar samt försäljning i samband med olika slag av tillställningar och sammankomster.

4. Torghandel, dvs. försäljning från stånd och liknande anordningar som regelbundet sker på en viss plats utomhus.

Här avses inte bara torghandel i egentlig mening, dvs. försäljning på salutorg och andra platser som kommunen i vederbörlig ordning har upplåtit till allmän försäljningsplats, utan även motsvarande försäljning som sker på annan allmän plats eller på enskilt område.

5. Övrig utomhusförsäljning som ordnas på allmän plats eller på enskilt område.

Till denna grupp hör dels försäljning från stånd eller liknande anordningar, dels försäljning från fordon, tält eller enklare kiosker som för en begränsad tid ställs upp på någon plats, dels försäljning från bärbara lådor och andra enklare former av kringföringshandel.

Det bör påpekas att sådan utomhusförsäljning som butiks- och kioskägare ordnar i direkt anslutning till butiken eller kiosken inte är att anse som tillfällig handel.

6. Auktionsförsäljning.

Även auktionsförsäljning kan ske i form av tillfällig handel. Auktioner kan exempelvis hållas i tillfälligt hyrda lokaler eller utomhus.

Som framgår av den gjorda översikten utgörs flertalet fall av tillfällig handel av utomhus- och kringföringshandel. Till en del har emellertid förutsättningarna för traditionell utomhushandel ändrats så att motsvarande försäljning också kan bedrivas inomhus. Ett tidigt exempel på detta var inrättandet av saluhallar i städerna för försäljning av bl.a. kött,

fisk och vilt. Saluhallarna har numera minskat i betydelse men finns alltså kvar i bl.a. storstäderna. Försäljningen i saluhallarna sker normalt över disk och de varor som säljs är ofta specialiteter av olika slag. Som distributionsform kan saluhallsförsäljningen närmast ses som ett mellanting mellan torghandel och butikshandel. Under senare tid har framför allt inrättandet av s.k. innetorg, gallerior och liknande överbyggda utrymmen medfört att försäljning från stånd och kringföringsförsäljning i ökad utsträckning kommit att ske inomhus. Det har vidare blivit allt vanligare att marknader av olika slag ordnas inomhus. I vissa fall hålls inomhusmarknader, t.ex. lopp- och prylmarknader, mera permanent i samma lokal.

Avslutningsvis redovisas här i sammandrag hur det nuvarande tillståndskravet enligt LTH berör de olika grupperna av försäljning.

Försäljning från tillfälligt nyttjade lokaler faller i stort sett alltid under tillståndskravet. Undantaget är dock försäljning från s.k. sommarbutiker.

När det gäller uppsökande försäljning omfattas den - med andra varor än livsmedel - i praktiken sällsynta kringföringsförsäljningen från fordon och andra fort-skaffningsmedel samt vissa fall av hemförsäljning. Den vanliga form av hemförsäljning som sker genom orderupptagning faller exempelvis utanför. Utanför faller även de närliggande försäljningsformerna telefonförsäljning och postorderhandel m.m.

Försäljning i samband med olika arrangemang berörs endast undantagsvis av regleringen. Under tillståndskravet faller i princip bara vissa marknader, bl.a.

marknader som hålls inomhus och s.k. lopp- eller prylmarknader.

Torghandel berörs normalt inte heller av regleringen. Försäljning på salutorg och andra allmänna försäljningsplatser faller sålunda utanför. Sker motsvarande försäljning på annan allmän plats eller på enskilt område, gäller dock tillståndskravet.

All övrig utomhusförsäljning faller i princip in under regleringen. Julgransförsäljning, som är en av de mest vanliga formerna av utomhusförsäljning, omfattas dock inte.

Även auktionsförsäljning omfattas. Det gäller oberoende av om det är nya eller begagnade varor som säljs. Undantaget är dock försäljning av lösöre som tillhör dödsbo eller enskild person.

En väsentlig begränsning av det reglerade området är att handel med livsmedel, blommor och inhemsk hemslöjd inte kräver tillstånd. Detta i förening med undantaget för kompletteringshandel innebär att flertalet fall av kringförings- och utomhushandel i praktiken faller utanför regleringen.

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att det bara är en mycket begränsad del av all tillfällig handel som omfattas av tillståndskravet i LTH.

Den tillfälliga handeln är självfallet inte någon isolerad företeelse. Den ingår som en, om än mindre, del i den allmänna distributionen av varor till konsumenterna. I det följande skall något belysas hur den tillfälliga handeln förhåller sig till andra distributionsformer.

Distributionen av varor från producent till konsument sker på många olika vägar. Den dominerande försäljningsformen inom detaljhandeln är givetvis butikshandel, dvs. försäljning i permanenta och stationära butikslokaler eller varuhus. En försäljningsform som kommit att stå alltmer nära butikshandeln är kioskhandel. Vid sidan av den fasta butiks- och kioskhandeln finns så de olika formerna av tillfällig handel men också andra distributionsformer som exempelvis postorderhandel och telefonförsäljning. Varudistributionen kan också ske direkt från producent till konsument eller från grossist till konsument. Det kan vidare förekomma att ett detaljhandelsföretag använder sig av flera försäljningsvägar, t.ex. kombinerar butiks- och postorderhandel.

Någon sammanfattande översikt över detaljhandelns fördelning på olika försäljningskanaler finns inte. En viss sammanställning har dock gjorts inom SPK. Den redovisas i tabell 4.1. I tabellen görs en uppdelning

på dagligvaror och specialvaror. Med dagligvaror avses här förutom livsmedel även kemisk-tekniska artiklar, tidningar, pappersvaror, blommor m.m. Övriga varor benämns specialvaror. I andra sammanhang används ibland också beteckningarna sällanköps- eller fackhandelsvaror för de varor som inte är dagligvaror.

Av tabellen kan utläsas att det år 1985 såldes dagligvaror för 91 miljarder kr. i butiker av olika slag, varav 86 miljarder i allivsbutiker, varuhus, stormarknader och speciallivsbutiker och 5 miljarder i andra dagligvarubutiker som färg-, parfym- och sjukvårdshandel, bok- och pappershandel, blomsterhandel m.m. I kiosker och gatukök såldes för närmare 8 miljarder kr. Genom hemförsäljning, ambulerande handel och sluten handel (bl.a. samköpsföreningar) såldes för 4 miljarder kr. I denna siffra ingår då också torghandel. Via direktinköp från fabrikanter, grossister m.fl. såldes för 3 miljarder kr. Sammantaget innebär de redovisade siffrorna att av den totala dagligvaruförsäljningen förmedlades 85 procent genom butiker, drygt 7 procent genom kiosker och gatukök och knappt 4 procent genom olika former av tillfällig handel.

När det sedan gäller specialvarorna är dessa av skilda skäl ofullständigt redovisade. I stort framgår dock att av den samlade specialvaruförsäljningen förmedlades 72 procent genom fackhandelsbutiker (bekläd-nads-, hemutrustnings- och fritidshandel), 21 procent genom dagligvarubutiker och 7 procent genom postorderhandel. Uppgifter om tillfällig handel saknas således helt. Detta är i och för sig naturligt. Som har framgått av den gjorda kartläggningen förekommer nämligen sådan försäljning i relativt begränsad omfattning även om den kan skifta från en varugrupp till en

Tabell 4.1 Detaljhandelns fördelning på olika försäljningskanaler år 1985, miljarder kr

Kanal	Daglig- varor	Special- varor	Totalt
Allivsbutiker	68,2	4,8	73,0
Varuhus, stor- marknader	12,8	11,8	24,6
Speciallivsbutiker	5,0	-	5,0
Kiosker, gatukök	7,9	-	7,9
Fackhandel ¹⁾	5,0	-	5,0
Hemförsäljning, ambulerande handel, sluten handel	4,0	-	4,0
Direktinköp m.m.	3,2	-	3,2
Beklädnads-, hemutrustnings-, fritidshandel	-	55,3	55,3
Postorder	-	5,4	5,4
Totalt	106,1	77,3	183,4
varav - livsmedel	82,2		
- beklädnad		33,1	
- hemutrustning		22,6	
- fritid		21,6	

1) Med fackhandel avses här specialbutiker inom dagligvaruområdet som färg-, parfym- och sjukvårdshandel, bok- och pappershandel, blomsterhandel m.m.

Källor: SPK (bearbetning av tabell i SPKUS 1987:24, Dagligvaruhandelns strukturomvandling). Supermarket nr 5/86 (specialvarornas fördelning på varuområden).

annan. Förutom de få fall där försäljning sker i tillfälligt utnyttjade lokaler säljs specialvaror främst genom torg- och marknadshandel och i viss utsträckning också genom uppsökande försäljning eller kringföringshandel utomhus.

Sammanfattningsvis kan konstateras att även om antalet tillfällighetsförsäljningar är förhållandevis stort så svarar de endast för några få procent av den totala varudistributionen. Vidare avser huvuddelen av all tillfällig handel försäljning av livsmedel, vilken inte omfattas av tillståndskravet i LTH.

Diskussionen kring den tillfälliga handeln har oftast förts med utgångspunkt i konkurrensförhållandet visavi den fasta handeln. Det är därför av intresse att något se till butikshandelns och i anslutning till det kioskhandelns utveckling.

Under efterkrigstiden har butikshandelns genomgått en kraftig strukturomvandling. Utmärkande drag i denna har varit branschblandning, koncentration till färre och större enheter och en ökad kedjebildning.

Branschblandningen har varit särskilt påfallande inom dagligvaruhandeln. Som framgår av tabell 4.1 sker huvuddelen av försäljningen av dagligvaror numera i allivsbutiker, varuhus och stormarknader, dvs. i butiker som har ett tämligen allsidigt sortiment av livsmedel och andra dagligvaror kompletterat med ett större eller mindre sortiment av specialvaror. Det gäller inte bara sådana frekventa varor som pappersvaror och kemisk-tekniska artiklar, vilka numera räknas som dagligvaror, utan även husgeråd och beklädnadsvaror m.m. De tidigare så vanliga speciallivsbu-

tikerna svarar däremot bara för en liten del av dagligvaruhandeln.

Samtidigt som sortimentet har utvidgats har butikerna blivit allt större men också färre. Som exempel på större etableringar som har utvecklats kan bl.a. nämnas dagligvarumarknaderna, vilka ofta är externt lokaliserade och har en markerad lågprisprofil. Andra exempel är hallbutikerna eller varuhallarna som har ett utvidgat specialvarusortiment och som på vissa orter kan ersätta en allsidig fackhandel. Varuhusen med dess livsmedelsavdelningar har däremot minskat i antal.

Parallellt med utvecklingen mot färre och större butiker har det vuxit fram mindre butiker som inte har priset på varorna som sitt främsta konkurrensmedel utan i stället satsar på tillgänglighet och bekvämlighet. Dessa s.k. servicebutiker utmärks framför allt av att de har ett variantfattigt sortiment och ett förlängt öppethållande. Till denna kategori hör även de s.k. trafikbutikerna, dvs. bensinstationer där det också säljs livsmedel och andra dagligvaror. Servicebutikerna är den butikstyp som antalsmässigt har ökat mest under senare år.

Vid sidan av de mera fullsorterade butikerna finns det även lågprisbutiker som endast har ett begränsat sortiment. Sådana s.k. lådbutiker har emellertid hittills inte fått någon större spridning här i landet.

Kännetecknande för den svenska dagligvaruhandeln är vidare den stora betydelse som olika säljgrupper och kedjor har. År 1985 svarade de tre stora "blocken" - ICA, KF och DAGAB - för ungefär 70 procent av den to-

tala dagligvaruförsäljningen så som den har redovisats i tabell 4.1.

Till skillnad mot dagligvaruhandeln går det inte att beskriva strukturen i fackhandeln utifrån några klart urskiljbara butikstyper. Av tradition brukar dock fackhandeln delas in i branscher. Med tiden har emellertid gränserna mellan olika branscher allt mera luckrats upp. Till följd av sortimentsspridningen har även gränsen mellan dagligvaru- och fackhandel suddats ut.

Liksom inom dagligvaruhandeln har många små specialbutiker slagits ut också inom fackhandeln. En allt större del av försäljningen sker i stället genom stora mångfilialföretag eller genom fackkedjor, dvs. sammanslutningar av fristående företag. En annan utveckling inom fackhandeln har varit bildandet av s.k. köpmannavaruhus, dvs. flera enskilda fackhandelsbutiker förs samman under ett tak. Ibland ingår också livsmedelsavdelningar.

Även inom fackhandeln har det vuxit fram lågpriskanalerna. Ofta är det fråga om externa etableringar i utkanten av tätorter eller ute på landsbygden. Sådana externanläggningar förekommer inom bl.a. beklädnads- och hemtrustningshandeln. De varor som säljs utgörs ofta av tillfälliga partier som köpts in direkt från fabrikant eller importör.

Som nämnts har koncentrationen inom handeln inneburit att framför allt många små och specialiserade butiker har slagits ut. Butiksnedläggningarna nådde sin kulmen under 1960-talet men fortsatte även under 1970-talet. Antalet dagligvarubutiker minskade exempelvis från cirka 30 000 år 1950 till drygt 10 000 år

1975. Enligt siffror som årligen redovisas från Handelsns utredningsinstitut (HUI) minskade antalet med ytterligare 1 000 fram till år 1980. Därefter har en stabilisering inträtt. Under 1980-talet har således antalet dagligvarubutiker varit i stort sett oförändrat kring 9 000¹⁾. Någon likartad och fortlöpande statistik som täcker fackhandelsområdet finns inte. Den officiella årsstatistik som redovisas från statistiska centralbyrån (SCB) visar emellertid på att den tidigare nedåtgående trenden för fackhandelns del vände redan i mitten av 1970-talet. Antalet försäljningsställen för specialvaror ökade således med mer än 50 procent från 24 000 år 1975 till 37 000 år 1985. Även om de redovisade siffrorna omfattar inte bara butiker utan också andra försäljningsställen där det bedrivs detaljhandelsverksamhet är det uppenbart att antalet specialvarubutiker har ökat märkbart under framför allt 1980-talet.

Den utslagning av butiker som har skett har givetvis inte bara berott på förändringar inom handeln som sådan. Även utvecklingen i samhället i övrigt har här haft en avgörande betydelse, bl.a. har den allmänna strukturomvandlingen som resulterat i befolkningsomflyttningar medfört att butiker i områden med ett vikande kundunderlag har måst läggas ner. Särskilt har detta drabbat traditionella lanthandelsbutiker. För att service skall kunna upprätthållas också i glest befolkade områden har införts statligt stöd till kommersiell service i glesbygd. Efter en försöksverksamhet som inleddes i början av 1970-talet permanentades

1) I de redovisade siffrorna från HUI ingår vad som i tabell 4.1 benämns allivsbutiker samt varuhusens och stormarknadernas livsmedelsavdelningar. Däremot ingår inte speciallivsbutiker eller andra butiker inom dagligvaruområdet.

stödet år 1978 så att stöd numera kan beviljas i glesbygds- och skärgårdsområden i hela landet. Stödets syfte är att trygga försörjningen med främst dagligvaror. Under vissa förutsättningar kan stöd också lämnas till fackhandelsservice. Stödet lämnas i första hand till näringsidkare med fasta försäljningsställen. Finns särskilda skäl för det, kan stöd emellertid också utgå för varubussverksamhet. Det innebär alltså att även tillfällig handel kan få del av glesbygdsstöd. Under budgetåret 1986/87 uppgick stödet till kommersiell service till ca 22 milj.kr. Merparten av dessa medel utgjordes av investeringsstöd till ca 160 glesbygdsbutiker (jfr. prop. 1987/88:100 bil. 14).

I sammanhanget bör också erinras om handeln med begagnade varor. Även denna har utvecklats och förändrats i olika avseenden. Vid sidan av antik- och samlarhandeln har det vuxit fram speciella butiker för försäljning av begagnade varor i vanlig bemärkelse. Sådana s.k. second hand-butiker förekommer inom bl.a. beklädnadshandeln. Den traditionella handeln med begagnat lösöre sker annars liksom tidigare i stor utsträckning på auktioner. Det förekommer emellertid också att begagnade bruksföremål säljs i hallar och andra större lokaler under benämningen fyndmarknad och liknande av handlare som köpt in godset från dödsbon eller enskilda. Denna form av försäljning är dock att skilja från de lopp- och prylmarknader där försäljningsplatser hyrs ut till olika säljare och som har beskrivits i avsnitt 3.9.

Traditionell kioskhandel kännetecknas av att kunden vid expedieringen befinner sig utanför lokalen. Sortimentet består huvudsakligen av tidningar, konfektyrer och andra s.k. kioskvaror. Till följd av att

förutsättningarna för verksamheten har ändrats, har emellertid stora delar av kioskhandeln ändrat karaktär. Som ett resultat av att det i början av 1960-talet infördes nya regler om kiosklokalernas utformning tillkom den s.k. kombikiosken. I en sådan förekommer både försäljning av kioskvaror och servering av gatuköksprodukter. Kiosk- och gatukökshandel har på så sätt utvecklats till en gemensam bransch. Ett förhållande som påverkade sortimentet var att affärstidslagen avskaffades i början av 1970-talet. Därmed upphörde den sortimentsbegränsning som var knuten till rätten att ha förlängt öppethållande och som särskilt berörde kioskhandeln. Samtidigt har de fria affärstiderna inneburit att även annan handel numera kan konkurrera med kvälls- och helgöppet.

I takt med att sortimentet har utvidgats till att omfatta inte bara traditionella kioskvaror utan också dagligvaror av olika slag, har kioskerna blivit större samtidigt som de ändrat karaktär. I många fall sker försäljningen numera över disk i inbyggda kundutrymmen, s.k. kioskbutiker. Gränserna mot andra branscher och försäljningsformer har på så sätt delvis suddats ut. Detta gäller inte minst i förhållande till tobaks-, frukt- och konfektyrhandeln men även i förhållande till vissa dagligvarubutiker som exempelvis servicebutiker.

År 1982 beräknade SPK antalet kiosker till drygt 4 200 och antalet gatukök till 2 200 (SPKUS 1982:1, Gatukök och kiosker). Eftersom kombikiosker ingår under båda begreppen i statistiken, ger en summering av siffrorna en överskattning av antalet försäljningsställen. Mer än hälften av de redovisade gatuköken var således kombikiosker.

Till skillnad mot butiks-och kioskhandeln har den tillfälliga handeln inte genomgått några större strukturförändringar. Försäljningen sker i huvudsak i samma former som tidigare. De varugrupper som säljs är också i stort desamma även om en viss utvidgning av sortimentet har skett inom torghandeln. Vad som i övrigt kan noteras är bl.a. att marknader av olika slag i ökad utsträckning hålls inomhus och att vissa mässor numera är direkt inriktade på försäljning till besökande konsumenter.

När det sedan gäller utvecklingen av de olika formerna av tillfällig handel har denna givetvis påverkats av den reglering som gäller på området. Tillfällig försäljning i lokaler har således minskat väsentligt efter det att den restriktiva tillståndsprövningen i LTH infördes år 1975. Det är emellertid inte bara den tillståndspliktiga handeln som har minskat. Även den ambulerande försäljningen av livsmedel från fordon har exempelvis märkbart gått tillbaka. Andra försäljningsformer har däremot utvecklats i motsatt riktning. Det gäller främst torg- och marknadshandeln som har ökat betydligt.

Som framgår av den lämnade redogörelsen har butiks- och kioskhandeln genomgått en kraftig strukturuomvandling medan den tillfälliga handeln inte har förändrats på något mera påtagligt sätt. Utmärkande för den fasta handeln är som nämnts utvecklingen mot en allt större branschblandning. Sortimentet i en butik kan även skifta från tid till annan. Tillfälligt kan det exempelvis förekomma försäljning av varor som normalt inte förs i butiken. Gränserna mellan olika butikstyper eller branscher är alltså inte så klara och entydiga som tidigare. Detta har i sin tur lett till att konkurrensen mellan olika former av handel verkar i

betydligt fler riktningar än tidigare. Samtidigt innebär sortimentsspridningen att butikerna har blivit mindre känsliga för konkurrens från exempelvis tillfällig handel som ofta bara tillhandahåller ett begränsat sortiment av en viss vara. Genom att butikerna har blivit större påverkas de inte heller nämnvärt av tillfällig försäljning av olika slag. Allmänt torde därför gälla att den tillfälliga handeln inte har någon större inverkan på den nuvarande butiksstrukturen, särskilt inte på orter där det finns ett väl utvecklat butiks nät med många alternativa inköpsmöjligheter. Något annorlunda kan situationen se sig på mindre orter där strukturomvandlingen inom handeln inte har gått så långt. Här kan konkurrensen från tillfällig handel ha en viss inverkan på främst små och specialiserade butiker.

När det gäller konkurrensförhållandet mellan tillfällig och fast handel kan således sammanfattningsvis konstateras att det endast är i mindre utsträckning som den tillfälliga handeln kan påverka strukturen inom den fasta handeln.

5 ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

5.1 Inledning

Utredningens uppgift har varit att göra en allmän översyn av den tillfälliga handeln och med utgångspunkt i konsumentintresset lägga fram förslag till ett modernt regelsystem på området.

I det föregående har redogjorts för den tillfälliga handelns omfattning, struktur och funktioner. Allmänt kan konstateras att denna form av handel utgör en ganska obetydlig del av den totala varudistributionen. I stor utsträckning är det fråga om försäljning av livsmedel som nu inte omfattas av tillståndskravet i LTH. I övrigt företer den tillfälliga handeln en splittrad bild. Beroende på försäljningsform kan man emellertid även här finna en koncentration till vissa varuområden. Ett karakteristiskt drag är att den tillfälliga handeln ofta inte har med den egentliga varuförsörjningen att göra utan fyller andra funktioner. Exempel på detta är bl.a. försäljning i samband med olika arrangemang som marknader och mässor, utomhusförsäljning av enklare nöjes- och fritidsartiklar eller tillfälliga lösöreauktioner.

Trots sin begränsade roll inom varudistributionen är den tillfälliga handeln en mångskiftande företeelse. Förekomsten av olika typer av sådan handel varierar mycket, främst mellan olika orter men också vid skil-

da tidpunkter på samma ort. Många tillfällighetsförsäljningar är utpräglad säsongbetonade. De personer eller företag som yrkesmässigt driver skilda former av tillfällig handel utgör inte heller någon enhetlig grupp. Några arbetar över stora delar av landet medan andra endast verkar regionalt eller lokalt. En stor del av dem är verksamma året runt. Andra uppträder däremot bara periodvis. Många betjänar regelbundet en fast kundkrets medan vissa driver sin verksamhet mera tillfälligt på skiftande platser. Den tillfälliga handeln är emellertid inte knuten enbart till de personer eller företag som har sådan handel som sin huvudsakliga sysselsättning. Många företagare använder sig av flera olika försäljningskanaler i sin verksamhet. Det är därför inte ovanligt att även handlare som har fasta butiker eller tillverkare och odlare i skilda sammanhang driver någon form av tillfällig handel.

Mot den nu lämnade bakgrunden är det inte förvånande att många olika synpunkter och en rad skilda problem har kommit fram i debatten kring den tillfälliga handeln. Genom att denna handel är av så skiftande karaktär är det i allmänhet också så att framförda synpunkter gör sig gällande på olika sätt i förhållande till olika slag av försäljningar och att problem som anses vara förenade med en viss typ av försäljning inte alls berör en annan. Föreställningen att tillfällig handel är en enhetlig företeelse leder alltså lätt tanken fel.

5.2 Motiven bakom den nuvarande restriktiva
regleringen

Den reglering av den tillfälliga handeln som år 1968 efterträdde den klassiska näringsfrihetsförordningen präglades i hög grad av de syften som bar upp de äldre bestämmelserna. Den riktade in sig på den då vanliga kringföringshandeln och annan handel utomhus. Undantag gjordes dock för torghandel, handel på marknader, mässor eller utställningar och handel i samband med offentliga tillställningar. Det tillståndskrav som ställdes upp grundades på allmänna ordningssynpunkter och innefattade en prövning av sökandens personliga lämplighet. För tillfällig försäljning i en lokal som säljaren förfogade över krävdes inte något särskilt tillstånd.

Den nu gällande lagstiftningen från år 1975 växte fram ur en debatt där det påtalades en rad olägenheter som var förknippade med den tillfälliga handeln. Kritiken riktades främst mot de fria former under vilka inomhusförsäljningar av tillfällig art kunde bedrivas och den departementspromemoria som upprättades i ämnet (Ds H 1973:3) föranleddes främst av de problem som den växande inomhushandeln hade aktualiserat.

Det skäl som särskilt åberopades för restriktioner av tillfällig handel i förhyrda lokaler var att denna försäljningsform, bl.a. genom lägre omkostnader och bättre möjligheter att välja tid och plats för försäljningen, innebar en oönskad konkurrens för den fasta handeln. I sammanhanget gjordes följande uttalande i promemorian (s. 37f).

Att tillfällighetsförsäljare vid en jämförelse har ett förmånligare utgångsläge i vissa hänseenden kan inte 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 skäl att frångå principen om fri konkurrens.

I fortsättningen framhölls att tillfällig handel som endast förekommer då och då på en ort inte kan utgöra någon fullgod ersättning för den fasta handeln. På lång sikt skulle det därför vara en nackdel från konsumentens synpunkt om den tillfälliga handeln fick en sådan omfattning att den slår ut fast handel inom vissa branscher eller beträffande vissa varor på en ort. Även om det inte kunde beläggas att den pågående utvecklingen i fråga om nedläggningen av butiker totalt och inom textilbranschen särskilt till någon del berodde på den ökning av den tillfälliga handeln som hade skett, ansågs dock att ett samband kunde finnas. Risker för att ett sådant utkonkurrerande förelåg borde enligt promemorian inte lämnas obeaktad.

Som ytterligare skäl för en begränsning av den tillfälliga handeln anfördes även andra nackdelar från konsumentens synpunkt, att det tillhandahölls varor av mindre god kvalitet, att det var svårt att i efterhand spåra upp tillfällighetsförsäljare för reklamation och att den marknadsföring som bedrevs ofta var överdriven eller ovederhäftig. Vidare berördes sociala konsekvenser som att försäljningsformen på grund av de begränsade kontrollmöjligheterna skulle främja

brottslig verksamhet, bl.a. häleri och brott mot skattelagstiftningen, samt att anställningsförhållanden och arbetsmiljö var sämre än inom den fasta handeln.

Slutligen togs i promemorian upp den tillfälliga handelns roll inom varudistributionen. Det konstaterades att försäljningsformen också kan innebära fördelar för konsumenterna, bl.a. i form av ett utökat varuutbud på mindre orter och på orter som saknar fast handel med vissa varor.

Sammanfattningsvis hävdades att den tillfälliga handeln endast i vissa undantagsfall fyller någon egentlig funktion. Däremot konstaterades att den kritik som i olika hänseenden hade riktats mot att tillfällig handel bedrevs under i allt väsentligt okontrollerad form var berättigad. Skäl ansågs därför föreligga att begränsa sådan försäljning. Förslaget innebär att rätten att utan tillstånd driva tillfällig handel i lokaler skulle slopas och att tillståndsprövningen skulle skärpas så att tillfällig handel fick bedrivas endast om särskilda skäl förelåg. Vid bedömningen skulle främst beaktas om den avsedda handeln var av väsentlig betydelse från konsumentsynpunkt.

Förslaget godtogs av det stora flertalet remissinstanser. Från några håll gjordes dock gällande att förslaget var alltför ingripande. Särskilt framhölls att den tillfälliga handeln i många fall är av värde för konsumenterna genom att den medför ett större varuutbud och en hårdare priskonkurrens samt att en restriktiv tillståndsgivning endast var till fördel för konkurrerande företag. Det föreslogs därför att frågan om tillstånd skulle avgöras enbart utifrån

objektiva omständigheter och inte efter någon behovsprovning.

De gjorda invändningarna föranledde departementschefen att överväga alternativa tillståndssystem. Han fann emellertid att inget sådant system helt skulle lösa de påtalade problemen. Med hänsyn till detta och till att en stor majoritet av remissinstanserna hade biträtt det framlagda förslaget förordade han en skärpt reglering i huvudsak enligt promemorieförslaget.

Den reglering som infördes genom LTH innebar således att inriktningen av tillståndsgivningen ändrades från en provning av främst ordningsfrågor till en bedömning grundad på konkurrens- och behovsaspekter. Tillämpningen blev också mycket restriktiv. Tillstånd har i princip endast lämnats om den tillfälliga handeln täcker ett behov hos konsumenterna som inte annars kan tillgodoses med rimliga uppofferingar. I samband med att grunderna för tillståndsprovningen preciserades år 1978 mjukades dock kraven upp något när det gäller kompletteringshandel inomhus.

Som har framgått av den lämnade redogörelsen infördes den nuvarande restriktiva regleringen för att komma till rätta med en rad problem som rörde tillfällig handel inomhus. I vad mån de försäljningsformer som tidigare omfattades av tillståndskravet, dvs. kringförings- och utomhushandel, medförde motsvarande problem berördes däremot inte. I förarbetena konstaterades endast helt kort att dessa försäljningsformer hade ringa omfattning och att samma regler som för tillstånd till inomhushandel skulle gälla (prop. 1975:52 s. 20 och 38). Någon närmare motivering till

varför kringförings- eller utomhushandel skulle prövas utifrån behovssynpunkter lämnades således inte.

En väsentlig begränsning av tillståndskravet är undantaget för handel med livsmedel, blommor och inhemsk hemslöjd. Vid flera tillfällen har förslag förts fram om att även försäljning av dessa varor skulle omfattas av regleringen. Detta har emellertid hittills avvisats med hänvisning till att denna handel av ålder har varit fri.

5.3 Synpunkter på gällande ordning

Som framgår av redogörelsen i avsnitt 2.3 är den nuvarande regleringen i LTH i flera avseenden oklar och svårtolkad. En grundläggande svårighet ligger redan i utformningen av själva lagen. Den valda konstruktionen att utgå från ett allmänt begrepp tillfällig handel och sedan i olika led göra undantag som väsentligt inskränker lagens tillämpningsområde och tillståndsplikten bidrar till att skapa oklarhet om vilka regler som egentligen gäller för olika typer av försäljningar.

Härutöver framstår de avgränsningar som har gjorts som i viss mån godtyckliga. Försäljningar som distributionstekniskt är likartade behandlas inte alltid lika. Hemförsäljning faller exempelvis utanför regleringen om den sker genom orderupptagning men kräver tillstånd om varan överlämnas direkt till konsumenten. Vidare krävs tillstånd för försäljning på vissa marknader men inte på andra. När det gäller torghandel är det svårt att se att det finns något sakligt skäl som motiverar att sådan handel faller utanför regleringen om den sker på allmän försäljningsplats

men kräver tillstånd om den sker på annan allmän plats som kommunen har upplåtit för denna form av handel. Även för auktionsförsäljning av lösöre gäller olika regler. Tillstånd krävs således inte om auktionsförrättaren uppträder som ombud eller kommissionär för dödsbon eller enskilda men väl om han säljer gods som han köpt in från dödsbon eller enskilda. I sammanhanget bör också nämnas att undantaget för kompletteringshandel är begränsat till kringförings- och utomhushandel. Sker motsvarande försäljning inomhus krävs däremot tillstånd.

De gjorda gränsdragningarna medför också vissa problem i den praktiska tillämpningen, inte minst när det gäller att kontrollera att handel inte drivs utan tillstånd. Undantaget för kompletteringshandel innebär exempelvis att det vid kringförings- och utomhushandel måste göras en utredning om försäljarens övriga verksamhet för att man skall kunna avgöra om försäljningen utgör ett underordnat led i en fast etablerad rörelse eller inte. En annan typ av försäljning som också är svårbedömd är de tillfälliga auktionerna. Det är i dessa fall nästan ogörligt att reda ut om auktionsförrättaren enbart säljer egendom för annans räkning eller om han till någon del även säljer gods som han själv köpt in. De nu nämnda förhållandena innebär i sin tur att lagen i dessa delar inte upprätthålls i praktiken (jfr. avsnitt 3.6.1 och 3.9).

Som förut nämnts gjordes vid lagens tillkomst den bedömningen att de problem som ansågs vara förenade med den tillfälliga handeln inte kunde lösas på något annat sätt än genom en allmänt restriktiv tillståndsgivning. I tillståndsärendena prövas alltså inte om den sökta försäljningen faktiskt innebär något prob-

lem i de aktuella avseendena. I stället görs en mycket schablonartad bedömning av behovet av försäljningen. Tillståndsfrågan avgörs i praktiken endast utifrån ett konstaterande av om det på den ort där försäljningen skall ske finns likartad fast handel eller inte (jfr. avsnitt 3.2.1). Någon större hänsyn tas inte till de olikheter som finns mellan olika typer av försäljningar. Samma bedömningsgrund tillämpas således oavsett om det gäller försäljning av större varupartier i tillfälligt hyrda lokaler, gatuförsäljning av ballonger eller auktionsförsäljning av begagnat lösöre. I fråga om varor som köps mera sällan, t.ex. möbler och pälsar, görs dock en något vidare prövning på så sätt att hänsyn tas även till den fasta handel som kan finnas på andra orter än den där den tillfälliga försäljningen skall äga rum. Enligt motiven får nämligen konsumenten vara beredd att göra vissa uppoffringar i fråga om bl.a. restid för att få tillgång till denna typ av varor. Detta innebär att regleringen mera värnar om strukturen av den fasta handeln inom vissa branscher än om konsumenternas intresse av att kunna göra sina inköp av olika varor på hemorten.

Tillståndsförfarandet framstår ofta som onödigt byråkratiskt med långa handläggningstider (jfr. avsnitt 3.2.1). Särskilt påtaglig är den administrativa omgången när det gäller utomhushandel och enklare former av kringföringshandel. För sådan handel krävs ju normalt också tillstånd av polismyndigheten enligt ordningslagstiftningen.

Den gällande ordningen kan alltså ifrågasättas på flera sätt. Enligt utredningens mening kan därför LTH i sin nuvarande utformning inte läggas till grund för en framtida reglering. Framför allt bör en ny lag-

stiftning på den tillfälliga handelns område ha en klar målsättning och vara ändamålsenlig i förhållande till det uppställda målet.

5.4 Förslag till en ny reglering

5.4.1 Inledning

Den nuvarande ordningen föranleddes av speciella krav och önskemål som gällde tillfällig försäljning i lokaler. Diskussionen kom därmed också att koncentreras kring just sådan försäljning. När nu en allmän översyn av lagstiftningen om den tillfälliga handeln görs är det nödvändigt att något mer ingående än tidigare analysera de frågor som rör denna handel.

En mer ingående diskussion motiveras också av att den allmänna situationen på området i flera avseenden har ändrats sedan LTH antogs år 1975. Framför allt har en mer konsekvent konsumentpolitik vuxit fram. En väsentlig utbyggnad har skett av de konsumentansvariga organen - konsumentverket och de lokala konsumentverksamheterna i kommunerna - liksom av konsumentskyddslagstiftningen. Vidare har strukturförhållandena inom detaljhandeln ändrats, bl.a. har gränserna mellan olika branscher och distributionsformer allt mer luckrats upp. Detta har medfört att konkurrensförhållandena mellan olika försäljningsformer och då även mellan tillfällig och fast handel inte är så entydiga som tidigare.

De i direktiven angivna utgångspunkterna för utredningen kan kort sammanfattas på följande sätt. En framtida reglering av den tillfälliga handeln bör inte vara mer ingripande än vad som föranleddes av de

skyddsintressen som har motiverat den gällande regleringen. Den bör vidare ges en klar avgränsning och allmänt sett bör reglerna vara enkla att tillämpa. Strävan bör också vara att så långt möjligt avlasta enskilda företag och myndigheter. Beträffande reglernas närmare innehåll sägs att de bör utformas så att konsumenternas grundläggande behov av fast service kan tryggas samtidigt som utrymme skapas för alternativa distributionsformer. Enligt direktiven är det alltså två allmänna synpunkter som bör vara vägledande. Den ena att en reglering av den tillfälliga handeln skall ha sin utgångspunkt i konsumentintresset. Den andra att strävan bör vara att skapa färre och enklare regler.

Som redovisats i avsnitt 5.2 är det en rad olika och delvis motstridiga intressen som ligger till grund för den nuvarande regleringen. En del av dem är mera uttalade konsumentintressen medan andra närmast rör hänsynen till konkurrenter och de handelsanställda. I det följande tas de olika frågorna upp var för sig. Först behandlas konsumentintressena (avsnitt 5.4.2) och därefter övriga intressen (avsnitt 5.4.3). Som framgår av den fortsatta redogörelsen bör en reglering av den tillfälliga handeln enbart grundas på konsumenternas intressen. I övrigt har utredningen funnit att de andra problem som tagits upp inte rimligen kan tillgodoses inom ramen för ett tillståndssystem på den tillfälliga handelns område.

5.4.2 Konsumenternas intressen

En reglering av den tillfälliga handeln grundad på konsumentaspekter bör naturligen stämma överens med de övergripande målen för konsumentpolitiken. Dessa har nyligen debatterats och våren 1986 antog riksdä-

gen delvis nya riktlinjer för konsumentpolitiken (prop. 1985/86:121, LU 34, rskr 292). Jämfört med de tidigare riktlinjerna från år 1972 är det nya att konsumentpolitiken tydligare skall inriktas på de hushållsekonomiska frågorna och då särskilt på hushållens baskonsumtion. Målet skall vara att stödja hushållen i deras strävan att effektivt utnyttja sina resurser samt att stärka konsumenternas ställning på marknaden. Som en viktig punkt framhålls att den kommunala konsumentverksamheten, för vilken riktlinjer drogs upp år 1975, skall utvecklas vidare. Liksom tidigare skall verksamheten vara frivillig. Bland de arbetsområden som bör ingå i den lokala verksamheten anges bl.a. varu- och serviceförsörjning. Över huvud taget betonas att frågor som rör varu- och serviceförsörjningens strukturutveckling skall ges hög prioritet framöver. I de nya riktlinjerna markeras särskilt det samband som finns mellan pris-, konkurrens- och konsumentpolitik. I sammanhanget sägs att en fungerande och effektiv konkurrens krävs för att skapa sådana förhållanden på marknaden som ger konsumenterna tillgång till bra och billiga varor. Samtidigt framhålls att konsumentpolitiska insatser kan behövas för att motverka de ofullkomligheter som finns i systemet. När det gäller statlig reglering gentemot näringslivet erinras om det arbete som sedan år 1983 pågår inom regeringskansliet och som syftar till att nå regelförenklingar.

Utifrån den av riksdagen angivna inriktningen av konsumentpolitiken bör utgångspunkten vara att en särskild reglering av den tillfälliga handeln är motive-
rad först när ett beaktansvärt konsumentintresse talar för det och detta intresse inte kan tillgodoses på annat sätt, t.ex. inom ramen för den allmänna konsumentskyddslagstiftningen.

Vad som främst åberopades som skäl för den nuvarande regleringen var att det på lång sikt är till nackdel för konsumenterna om den tillfälliga handeln får en sådan omfattning att den slår ut fast handel. En annan viktig punkt gällde svårigheten att i efterhand nå tillfällighetsförsäljare för reklamation. Vidare ansågs att anmärkning kunde riktas mot varornas kvalitet och marknadsföringen inom den tillfälliga handeln. Vid de kontakter som utredningen har haft med olika myndigheter, främst konsumentverket, och olika organisationer har inte förts fram några nya konsumentaspekter som generellt rör tillfällighetshandeln. De framförda synpunkterna har i stället koncentrerats kring två av de tidigare nämnda frågorna, nämligen risken för utslagning av butiker och reklamationssvårigheterna.

Utredningen tar först upp det långsiktiga konsumentintresset av en god kommersiell service. Därefter behandlas de särskilda konsumentskyddsaspekter som här är aktuella.

Det långsiktiga konsumentintresset

När det då först gäller tillgången till en god kommersiell service utgår den förda konsumentpolitiken från att en väl fungerande konkurrens mellan olika försäljningsformer bäst främjar en från konsumenternas synpunkt rationell utveckling av handeln. I vissa fall kan emellertid konkurrensen leda till att butiker som är av väsentlig betydelse för konsumenterna måste läggas ner. Detta leder till ökade kostnader för såväl de berörda hushållen som för samhället i stort. För att motverka att sådana negativa konsekvenser uppstår kan det enligt utredningens mening finnas ett behov av att kunna väga olika försälj-

ningsformer mot varandra och reglera den tillfälliga handeln.

Även den nuvarande regleringen bygger på tanken att det är till nackdel från konsumentsynpunkt om den tillfälliga handeln slår ut fast handel. Genom sin allmänt restriktiva hållning verkar LTH emellertid främst som ett skydd för den fasta handeln. Enligt utredningens mening bör en eventuell reglering mer direkt inriktas på att ta tillvara konsumenternas intressen. Detta bör kunna ske genom en ordning som gör det möjligt att ingripa i de fall där den tillfälliga handeln på något avgörande sätt kan väntas störa varuförsörjningen på en ort.

Det som är viktigt för konsumenternas varuförsörjning är att det inom rimligt avstånd från bostaden finns tillgång till inköpsställen för sådana varor som behövs för den dagliga försörjningen, dvs. i första hand livsmedel men också kläder och skor. Som belyses av konsumentverkets kostnadsberäkningar utgör också kostnaderna för inköp av dessa varor - tillsammans med boendekostnaderna - de klart tyngsta posterna i normalhushållens budget. Till detta kommer att det endast är beträffande konsumenternas mera grundläggande behov som det är möjligt att göra någon rimlig avvägning mellan olika försäljningsformer. Utredningen anser därför att en reglering bör begränsas till att avse viktiga basvaror som livsmedel, kläder och skor.

Andra varor än basvaror säljs i allmänhet genom ett mer specialiserat och glest butiksnät, vars betydelse för olika konsumentgrupper knappast går att utreda inom ramen för ett tillståndssystem. En reglering som avser andra varugrupper skulle därför - liksom den

nuvarande - bli mycket schablonartad och mera värna om strukturen inom vissa branscher än om konsumenternas intressen.

Den fasta handel som riskerar att slås ut till förfång för konsumenternas grundläggande varuförsörjning är främst livsmedelsbutiker i glest befolkade områden, t.ex. lanthandel, och beklädnads- och skobutiker i mindre tätorter. På större orter med ett väl utvecklat butiksnät har däremot den tillfälliga handeln inte någon större inverkan på butiksstrukturen. Det är alltså fråga om lokalt avgränsade problem som inte förekommer överallt. Enligt utredningens mening är det därför inte motiverat med en allmän reglering av den tillfälliga handeln. I stället bör ett särskilt tillståndskrav begränsas till att gälla i sådana områden - lämpligen hela kommuner - där konkurrensen från denna handel verkligen kan antas ha någon menlig inverkan på varuförsörjningssituationen.

En reglering enligt de nu nämnda riktlinjerna skulle få en relativt begränsad räckvidd. Det är därför tveksamt om det verkligen finns skäl att behålla en särskild tillståndsprövning. På orter där det är problem med varuförsörjningen kan dock konkurrensen från tillfällig handel vara kännbar. Detta talar för att det bör finnas en möjlighet att kunna ingripa i dessa fall. En reglering av den skisserade modellen skulle också kunna verka som ett komplement till de styrmedel samhället i övrigt har när det gäller att upprätthålla en god kommersiell service, dvs. främst den kommunala fysiska planeringen och statliga stödinsatser i form av glesbygdsstöd. Dessutom kan det vara av värde att ha en viss åtgärdsberedskap inför framtida förändringar inom varudistributionen. Utredningen har sålunda stannat för att trots allt lägga

fram ett förslag till en fortsatt reglering av den angivna innebörden.

När det gäller att fastställa omfattningen av det reglerade området synes en lämplig ordning vara att de kommuner som finner att de har problem i sammanhanget får ta initiativ till att en särskild prövning införs i kommunen. Detta ligger också i linje med det utökade inflytande som kommunerna enligt den nya plan- och bygglagen (1987:10) har fått när det gäller att planera och styra serviceutbudet i kommunen. Kommunerna bör dock inte själva avgöra denna fråga. Det normbeslut som krävs kunde i och för sig fattas av regeringen. Det synes emellertid vara onödigt att belasta regeringen med dessa ärenden. Regeringen bör därför få delegera beslutanderätten till länsstyrelserna som bättre känner de skilda förhållandena i landets olika delar. Utredningen föreslår därför att regleringen ges formen av en bemyndigandelag enligt vilken regeringen eller, efter delegation, länsstyrelsen ges rätt att besluta om i vilka kommuner som krav på tillstånd skall gälla.

Det är inte alla former av tillfällig handel som är av den arten att de kan väntas störa varuförsörjningen på en ort. Regleringen bör därför inte avse tillfällig handel i allmänhet utan inriktas på sådan försäljning som är av betydelse i sammanhanget, dvs. främst tillfällig försäljning i lokaler och försäljning från fordon. I praktiken är det främst fråga om utförsäljningar i tillfälligt hyrda lokaler av kläder och skor eller ambulerande försäljning från fordon när det gäller livsmedel. Andra exempel är försäljning av livsmedel eller kläder och skor som sker från fordon som för kortare eller längre tid ställs upp på någon plats. De sist nämnda fallen kan för övrigt i

mycket liknas vid tillfällig försäljning i lokaler. När det gäller övriga typer av tillfällig handel är det uppenbart att utomhusförsäljning från stånd m.m. och enklare former av kringföringshandel saknar betydelse från varuförsörjningssynpunkt. Motsvarande gäller försäljning som sker i samband med olika arrangemang - marknader, mässor, tillställningar och sammankomster - även om denna försäljning kan vara av stor omfattning. Beträffande torghandeln gäller i viss mån andra synpunkter. Genom att torghandeln pågår regelbundet på samma plats fullgör den en mera fast servicefunktion som den övriga handeln utan större problem har kunnat anpassa sig till. Torghandeln utgör ofta sedan gammalt ett komplement till den fasta handeln. I övrigt är torghandeln normalt inte av den beskaffenheten att den konkurrerar ut viktiga butiker. Till detta kommer att den enskilda kommunen själv avgör om den vill upplåta allmän plats för torghandel eller inte. Någon ändring föreslås inte i detta hänseende (se avsnitt 6.2).

Mot bakgrund av det sagda föreslår utredningen att regleringen - med vissa undantag - skall omfatta två särskilt angivna former av försäljning. Den ena är försäljning i lokaler eller motsvarande utrymmen som en näringsidkare utnyttjar endast tillfälligt. Den andra är försäljning från fordon som huvudsakligen är inrättade för försäljning eller transport av varor.

Utifrån den angivna inriktningen av regleringen bör huvudregeln vara att tillstånd till den tillfälliga försäljningen normalt skall ges. Endast om försäljningen kan väntas störa varuförsörjningen så att tillgången till en tillfredsställande service genom fasta butiker sätts i fara skall tillstånd vägras. Frågan om tillstånd bör avgöras på grundval av en

konkret bedömning i varje enskilt fall. En förutsättning för att en försäljning skall kunna påverka varuförsörjningssituationen är givetvis att den har en viss volym och avser väsentliga varor. Även bredden i det sortiment som bjuds ut spelar in. I de fall försäljningen är av mindre omfattning eller endast avser en viss vara, t.ex. glass, bör tillstånd således regelmässigt ges. I övrigt får en avvägning göras i förhållande till de fasta butiker som finns. Det bör understrykas att regleringens syfte inte är att skydda de fasta handlarna och deras verksamhet utan att bidra till att trygga konsumenternas tillgång till närservice. En väl fungerande varubussverksamhet kan exempelvis vara till sådan fördel från konsument-synpunkt att den bör tillåtas även om någon fast butik därigenom skulle komma att beröras.

Den föreslagna regleringen kommer på ett helt annat sätt än den nuvarande att vara inriktad på att tillgodose lokala konsumentintressen. Med hänsyn till detta och till att det har ansetts lämpligt att kommunerna tar på sig det lokala ansvaret för konsument- och varuförsörjningsfrågorna anser utredningen att det är naturligt att kommunen bör svara för tillståndsgivningen. I sammanhanget bör nämnas att flertalet kommuner har erfarenhet av att hantera dessa frågor. Våren 1986 hade således omkring 240 kommuner någon form av konsumentverksamhet och lika många hade upprättat varuförsörjningsplaner. Eftersom konsumentpolitisk verksamhet och varuförsörjningsplanering inte är några obligatoriska uppgifter för kommunerna får tillståndsfrågan prövas av den kommunala nämnd som kommunen bestämmer. Har kommunen inrättat en särskild konsumentnämnd, torde det vara lämpligt att denna får hantera tillståndsärendena. I övrigt får beslutsfunktionerna närmast anförtros de organ inom

kommunen som handlägger frågor om varu- och serviceförsörjning.

Sammanfattningsvis föreslår utredningen att regleringen skall omfatta yrkesmässig försäljning av livsmedel, kläder och skor som sker tillfälligt i lokaler eller från fordon. För sådan försäljning skall krävas tillstånd av den kommun där försäljningen skall ske. Kravet på tillstånd skall dock bara gälla i sådana kommuner där det är problem med varuförsörjningen.

Tanken att det är konsumenternas varuförsörjning som skall vara styrande för en framtida reglering på den tillfälliga handelns område har vunnit stöd hos dem som utredningen närmare har diskuterat frågan med, konsumentverket, kommunförbundet och köpmannaförbundet. De har också varit eniga om att frågan om tillstånd bör avgöras lokalt av kommunen. I övrigt har de intagit delvis olika ståndpunkter. Konsumentverket och kommunförbundet har i stort uttalat sig för en lösning av den modell som utredningen nu föreslår.

Köpmannaförbundet har för sin del föreslagit att krav på tillstånd skall gälla för i princip alla former av tillfällig handel, dvs. bl.a. torg- och marknadshandel, och avse alla slag av varor utom tryckta skrifter. Förbundets förslag innebär alltså en väsentlig utvidgning av det reglerade området jämfört med vad som gäller nu. Enligt förbundet skall dock varje kommun kunna besluta om undantag från tillståndsplikten, såväl geografiskt som när det gäller försäljningsformer och varuslag. Vidare skall tillstånd kunna ges i många fall. Även köpmannaförbundet anser nämligen att tillstånd skall få vägras endast om den tillfälliga handeln inte är förenlig med serviceförhållandena i kommunen. Jämfört med utredningens förslag innebär

emellertid den av förbundet föreslagna ordningen att det skulle krävas en relativt omfattande administrativ apparat för att komma till rätta med de trots allt begränsade problem som den tillfälliga handeln utgör från varuförsörjningssynpunkt. Som tidigare har berörts skulle förbundets förslag i den del det avser andra varor än basvaror också komma att innebära en delvis annan prövning. Det bör här nämnas att köpmanaförbundet även föreslår att samtliga som driver tillfällig handel skall vara registrerade hos länsstyrelsen och att det i samband med registreringen skall prövas om sökanden är lämplig att driva verksamheten. Mera om detta redogörs för i avsnitt 5.4.3.

När det gäller den närmare utformningen av regleringen är det några punkter som kräver ytterligare kommentarer.

Av praktiska skäl bör regleringen i princip omfatta alla varor som enligt 1 § livsmedelslagen (1971:511) är att anse som livsmedel. En ordning med detaljerade undantag för varor som saknar egentlig betydelse i sammanhanget bör alltså undvikas. Försäljning av livsmedel som är avsedda för förtäring på stället, t.ex. glass, varm korv och traditionella kioskvaror, är dock av sådan karaktär att den rimligen bör lämnas utanför. Däremot kommer försäljning av paketerad glass som sker direkt till hushållen att omfattas.

Med kläder bör i detta sammanhang förstås plagg av textilmaterial och med skor fotbeklädnader av olika slag, dvs. inte bara lågskor utan även stövlar och tofflor. Pälsar och skinnkläder bör däremot inte omfattas och inte heller begagnade kläder och skor. Avgränsningarna kan i denna del lämpligen göras genom

hänvisningar till de kapitel i tulltaxelagen (1987:1068) som behandlar de berörda varorna.

När det gäller tillfällig försäljning i lokaler finns det inte skäl att frångå den ordning som nu gäller beträffande tiden för försäljningen. Det skall alltså vara fråga om försäljning som sker vid enstaka tillfällena eller för en kortare tid. Det är givetvis svårt att generellt ange någon bestämd tid som gräns. Försäljning som pågår under ett par månader med regelbundna öppethållandetider bör dock falla utanför. Liksom nu bör inte heller försäljning från s.k. sommarbutiker och annan liknande säsongmässig försäljning omfattas av regleringen. Denna typ av försäljning har ju också en delvis annan funktion genom att den ofta betingas av en kraftig ökning av kundunderlaget under en begränsad period på en ort. Den av SPK gjorda undersökningen (se avsnitt 3.3) ger för övrigt inte några belägg för att konkurrensen från sommarbutikerna skulle ha någon negativ inverkan på varuförsörjningssituationen under resten av året i de berörda kommunerna. Liksom nu bör vidare det faktiska utnyttjandet av lokalen och inte hyrestidens längd vara det avgörande (jfr. avsnitt 2.3.2).

Av det tidigare sagda framgår att viss försäljning som sker i lokaler saknar betydelse från varuförsörjningssynpunkt och därför inte kommer att omfattas av regleringen. Det gäller handel i samband med marknader, mässor och andra arrangemang som ordnas inomhus. Det finns emellertid även andra fall av inomhusförsäljning som lämpligen bör undantas. Med hänsyn till att sortimentsblandning är fullt tillåten bör det exempelvis inte krävas något tillstånd i fall där lediga utrymmen i varuhus, stormarknader eller köpcentra tillfälligt hyrs ut till olika säljare. I

övrigt kommer kravet på tillstånd - liksom nu - att gälla oberoende av vad för slag av lokal som används för den tillfälliga försäljningen. Även försäljning som tillfälligt sker på vårdinrättningar och liknande omfattas exempelvis.

Med försäljning från fordon avses enligt förslaget all försäljning där varor bjuds ut från fordon. Det innebär att såväl uppsökande försäljning som försäljning från uppställda fordon kommer att omfattas av regleringen. Enbart hemkörning av beställda varor faller däremot utanför. Eftersom torghandel och handel på marknader m.m. skall få ske fritt kommer inte heller försäljning från fordon som sker i dessa sammanhang att omfattas. För att undvika dubbla tillståndskrav bör vidare undantag alltid gälla för sådana uppställningar av fordon som sker på allmän plats efter tillstånd enligt 2 § AOst. I dessa fall har kommunen för övrigt ett avgörande inflytande över tillståndsgivningen genom sin vetorätt (jfr. avsnitt 3.6.1).

För att reglerna skall bli enkla att tillämpa bör kravet på tillstånd gälla oberoende av hur själva försäljningen går till, dvs. även om den skulle ske genom orderupptagning. En allmän förutsättning bör dock vara att försäljaren har varor med sig till försäljningsstället. Tar försäljaren endast upp beställning utifrån något tryckt material som kataloger och liknande, bör försäljningen däremot falla utanför. Detta torde för övrigt inte vara något särskilt praktiskt fall. När det sedan gäller försäljning från fordon ligger det närmast i sakens natur att försäljningen sker direkt av varor som säljaren har på fordonet. Det kan emellertid även tänkas att en säljare använder sig av en inredd buss som utställningslokal

och tar upp order på de varor, t.ex. kläder och skor, som visas i bussen. Även dessa fall bör, liksom motsvarande försäljning i lokaler, omfattas av tillståndsplikten.

Det angivna syftet med regleringen innebär att det mera är försäljningens funktion i varuförsörjningshänseende än den rent yttre formen för försäljningen som skall regleras. Det betyder bl.a. att näringsidkarens anknytning till den ort där den tillståndspliktiga handeln skall bedrivas blir av särskild betydelse. En rimlig slutsats torde vara att en näringsidkare som fullgör en fast servicefunktion inte skall behöva söka något särskilt tillstånd om han tillfälligt vill utöka sin verksamhet eller komplettera den med fordonsförsäljning i den egna kommunen. Utredningen föreslår därför att näringsidkare som har ett fast tillverknings- eller försäljningsställe skall undantas från tillståndsplikten såvitt gäller försäljning i den kommun där han stadigvarande är verksam. Näringsidkare som enbart driver försäljning från fordon skall dock enligt huvudregeln alltid söka tillstånd, dvs. även om verksamheten endast bedrivs i hemkommunen.

Utöver det nu nämnda undantaget bör omständigheter som hänför sig till sökanden inte påverka tillståndsfrågan. Samma bedömningsgrund skall alltså tillämpas oberoende av vem som avser att bedriva den tillfälliga försäljningen. Någon möjlighet att med hänvisning till sökandens personliga förhållanden meddela tillstånd på grund av särskilda skäl föreslås inte. Inte heller kommer att gälla någon särskild regel för försäljning av varor som tillhör konkursbo. Vill boet ordna en tillfällig försäljning i en annan kommun än den där konkursgäldenären drev sin verksamhet, får

försäljningens effekter på varuförsörjningen i den kommunen bedömas på vanligt sätt efter särskild ansökan.

Till följd av sin begränsade omfattning torde den föreslagna regleringen bli lättare att upprätthålla än den nuvarande. Det finns sålunda skäl att anta att man i de kommuner som tagit initiativ till en särskild tillståndsprovning noga följer utvecklingen och är särskilt uppmärksam på om regelöverträdelser förekommer. På så sätt kan en relativt god kontroll förväntas ske.

Påföljden för den som driver handel utan tillstånd bör liksom nu vara dagsböter. Skäl att skärpa straffet till fängelse kan inte anses föreligga. För att det skall vara möjligt att stoppa en pågående olovlig försäljning föreslås att de varor som bjuds ut skall kunna förverkas. Möjligheten till förverkande förstärker också den ekonomiska sanktionen mot den som bryter mot bestämmelserna.

Kommunens beslut i tillståndsärendena bör givetvis kunna överklagas genom förvaltningsbesvär hos länsstyrelsen. Det förhållandet att den provning som skall göras är av konsumentpolitisk karaktär talar i viss mån för att länsstyrelsens beslut - liksom nu - skall få överklagas i administrativ ordning. Vad som då närmast kan komma i fråga är att låta konsumentverket, som är den centrala förvaltningsmyndigheten på området och som enligt sin instruktion bl.a. har att beakta konsumenternas intressen beträffande distributions- och varuförsörjningsfrågor, träffa de slutliga avgörandena i dessa ärenden. Tillståndsbesluten rör emellertid ytterst den enskildes rätt att driva näring. Enligt europakonventionen om mänskliga

rättigheter och grundläggande friheter har den enskilde rätt att få sina civila rättigheter och skyldigheter prövade av domstol. Mot den bakgrunden föreslås att länsstyrelsens beslut i tillståndsärenden skall få överklagas hos kammarrätten.

Övriga konsumentintressen

Ett konsumentintresse som är särskilt framträdande vid just tillfällighetsförsäljningar gäller möjligheten till reklamation. I denna del är det främst frågan om säljarens skyldighet att lämna uppgift om sig själv som är av intresse. Denna och närliggande frågor behandlas i nästa kapitel.

De konsumentintressen som i övrigt har framförts som skäl för en reglering av den tillfälliga handeln är av allmän karaktär och hänger inte direkt samman med försäljningsformen som sådan. De påtalade problemen med bristande varukvalitet och otillbörlig marknadsföring beror i stället på vissa näringsidkares sätt att driva verksamheten. Numera tycks det också vara fråga om mera begränsade problem. I varje fall förekommer det endast få ärenden som rör tillfällig handel hos de myndigheter som handlägger reklamation- och marknadsföringsärenden.

En granskning som allmänna reklamationsnämnden (ARN) gjorde för utredningens räkning hösten 1986 visade exempelvis att av de ärenden som kom in till nämnden under en tvåmånadersperiod kunde mindre än en procent (8 av 1 564) hänföras till någon form av tillfällig handel och då främst hemförsäljning. Inte heller i den lokala verksamheten är det särskilt vanligt med denna typ av ärenden. Enligt vad kommunala konsumentsekreterare från olika håll har upplyst avser de fall

som förekommer bl.a. pälsar som har köpts på mässor. Någon egentlig marknadsföring i form av annonser och liknande förekommer knappast annat än i samband med tillfällig försäljning i lokaler. De fall av otillbörlig marknadsföring som under senare år har kommit till konsumentverkets kännedom har nästan uteslutande gällt s.k. konkursutförsäljningar av främst möbler och mattor, dvs. försäljningar som marknadsförs på ett sätt som ger intryck av att de sker för ett konkursbos räkning utan att så är fallet (jfr. även avsnitt 3.2.5). Det är dock många gånger tveksamt om dessa försäljningar verkligen är att anse som tillfällig handel. En vanlig anmärkning som brukar riktas mot dem är nämligen att nya varor tillförs efter hand och att de pågår under så lång tid att de inte har karaktär av egentliga utförsäljningar.

Mot bakgrund av vad som nu har anförts anser utredningen att de problem som kan finnas när det gäller varukvalitet och marknadsföring inte är av den arten eller omfattningen att de motiverar en särskild reglering av den tillfälliga handeln som försäljningsform. I stället får dessa problem lösas genom de allmänna konsumentskyddsreglerna. Utredningen vill här peka på att en rad bestämmelser - bl.a. i konsumentköplagen (1973:877), marknadsföringslagen (1975:1418) och hemförsäljningslagen (1981:1361) - som direkt eller indirekt har förbättrat konsumenternas ställning i samband med köp i tillfällig handel har förts ut i den praktiska tillämpningen sedan LTH antogs år 1975. Med stöd av generalklausulen om informationskyldighet i 3 § marknadsföringslagen kan exempelvis en näringsidkare åläggas att på platser där han tillfälligt driver försäljning eller vid hemförsäljning lämna skriftlig eller muntlig information om sina produkter. På så sätt kan de frestelser till impuls-

köp som kanske finns vid dessa typer av försäljningar minskas. Av betydelse i detta sammanhang är vidare att ångerrätten vid hemförsäljning genom den nya hemförsäljningslagen har utvidgats till att gälla också rena kontantköp. Även möjligheterna att hindra att farliga eller otjänliga produkter sprids genom tillfällig handel har ökat. Enligt 4 § marknadsföringslagen är det således numera möjligt att stoppa försäljning av sådana produkter redan i tidigare säljled genom förbud riktade mot tillverkare, importörer och grossister.

Även om konsumentskyddet på olika sätt har förbättrats är det uppenbart att den enskilde konsumenten ibland kan ha svårt att göra sin rätt gällande gentemot näringsidkare som driver tillfällig handel. Utredningen har emellertid för sin del inte funnit skäl att av den anledningen föreslå några ändringar i de allmänna konsumentskyddsreglerna. I stället föreslås att den särskilda informationsskyldigheten enligt LTH byggs ut och framhävs på ett bättre sätt än vad som nu är fallet (se nästa kapitel).

5.4.3 Andra intressen

De skäl som utöver konsumentintressena år 1975 åberopades till stöd för en begränsning av den tillfälliga handeln gällde som tidigare nämnts att försäljningsformen skulle främja brottslig verksamhet och att förhållandena för de anställda var sämre än inom den fasta handeln. Motsvarande synpunkter har även nu förts fram till utredningen. Vidare har särskilda problem som rör tillfällig försäljning av bl.a. kioskvaror och växter aktualiserats.

Vad först gäller frågan om brottslig verksamhet togs i motiven till LTH bl.a. upp att den tillfälliga handeln som försäljningsform skulle underlätta av-sättningen av olovligen åtkommet gods och brott mot skattelagstiftningen. Även inför utredningen har gjorts gällande att det inom den tillfälliga handeln förekommer oseriös verksamhet. Från framför allt köpmannahåll har således uttalats farhågor för att det inom denna handel förekommer skatteundandragande av främst mervärdeskatt och att konkurrensen mellan tillfällig och fast handel därför inte skulle ske på lika villkor. Mera konkreta anmärkningar har riktats mot viss auktionsförsäljning av möbler m.m. (se avsnitt 3.2.5).

För att få garantier för att de företagare som driver tillfällig handel inte utnyttjar försäljningsformens möjligheter till fusk har köpmannaförbundet föreslagit att samtliga som driver sådan handel - oavsett i vilken form försäljningen sker eller vilka varor som säljs - skall vara registrerade hos länsstyrelsen i det län där de huvudsakligen är verksamma. Vid registreringen skall, förutom kontroll av att sökanden är myndig och inte försatt i konkurs, prövas om sökanden är lämplig att driva verksamheten. Lämplighetsprövningen skall enligt förbundet närmast avse sökandens benägenhet att fullgöra sina skyldigheter att betala skatt och föra bok. Uppfyller en handlare inte längre de ställda kraven, skall registreringen kunna återkallas.

En fråga som uppställer sig är naturligtvis i vad mån den tillfälliga handeln verkligen erbjuder speciella problem. Det bör påpekas att det redan i förarbetena till LTH konstaterades att det inte fanns belägg för att missförhållanden i fråga om undandragande av

skatt m.m. skulle föreligga oftare vid tillfällig handel än vid annan handel (se prop. 1975:52 s. 18). Inte heller utredningen har funnit belägg för att näringsidkare som driver tillfällig handel allmänt sett skulle vara mindre benägna att betala skatt än andra. Någon specialundersökning i ämnet föreligger visserligen inte. Vid kontakter som utredningen har haft med bl.a. riksskatteverket och flera av polisens eko-rotlar har inte kommit fram något som visar på att det skulle råda särskilda missförhållanden inom den tillfälliga handeln.

Oavsett bedömningen av problemens omfattning ger de framförda synpunkterna anledning att närmare diskutera vilka möjligheter som kan finnas att komma till rätta med dem.

Utredningen vill då först erinra om vissa åtgärder som efter införandet av LTH har vidtagits för att bekämpa oseriöst företagande. Enligt den år 1986 införda lagen (1986:436) om näringsförbud kan företagare som i sin verksamhet gjort sig skyldiga till brottslighet eller underlåtit att betala skatt m.m. under vissa förutsättningar få näringsförbud. Den som meddelats näringsförbud fråntas i princip rätten att driva näringsverksamhet under en viss tid, lägst tre och högst fem år. Samtidigt med reglerna om näringsförbud infördes på försök en utvidgad vandelsprövning i två branscher, restaurangbranschen och transportbranschen. Innebörden av den utökade vandelsprövningen är att benägenheten att fullgöra skyldigheter mot det allmänna har getts ökad vikt vid den tillståndsprövning som i övrigt sker i dessa branscher.

Numera finns det sålunda allmänna regler som särskilt syftar till att motverka den oseriösa handeln. Vad

som då kan diskuteras är om det för den tillfälliga handelns del är motiverat med ytterligare åtgärder i form av vandelsprövning, vilket köpmannaförbundet i princip har föreslagit genom sitt krav på registrering.

Ett system med vandelsprövning måste rimligen avse samtliga som driver tillfällig handel och inte bara dem som kommer att omfattas av den föreslagna tillståndsprövningen hos kommunerna. Vandelsprövningen skulle således komma att ske helt vid sidan av den tillståndsgivning som i övrigt föreslås. Vidare gäller att ett system med vandelsprövning är resurskrävande, bl.a. beroende på att fortlöpande kontroller måste göras av att de som ingår i systemet uppfyller de ställda kraven. Ett införande av ett sådant system skulle därför medföra att det byggs upp en tämligen omfattande administrativ apparat kring den tillfälliga handeln. Systemet torde inte bli särskilt effektivt. Skattemyndigheternas kontrollinsatser mot den typ av småföretagare som det här gäller kan av resursskäl inte bli annat än begränsade. I många fall skulle det därför saknas ett rättvisande underlag för prövningen.

Vandelsprövning av den nu diskuterade modellen har som nämnts hittills bara införts på försök i restaurang- och transportbranscherna. Som skäl anfördes bl.a. att detta var branscher med påtagliga problem när det gäller ekonomisk brottslighet samt att de redan var föremål för etableringskontroll och att administrativa system därför fanns för hanteringen av tillståndsärendena (jfr. prop. 1985/86:126). Någon motsvarande situation föreligger inte när det gäller den tillfälliga handeln.

Mot bakgrund av det anförda anser utredningen att det inte finns skäl att vid sidan av den begränsade tillståndsplikt som i övrigt föreslås införa ett resurskrävande administrativt system med vandelsprövning på den tillfälliga handelns område. I stället får de problem som kan finnas med oseriösa näringsidkare angripas genom sedvanliga kontrollåtgärder från polis och skattemyndigheter. Samtidigt må nämnas att vad utredningen föreslår om utvidgad informations- och registreringsskyldighet kan medverka till att underlätta kontrollen i vissa fall (se nästa kapitel).

Vad som i övrigt från olika håll har åberopats som skäl för en reglering av den tillfälliga handeln har främst varit följande.

Handelsanställdas förbund har för sin del framhållit att konkurrensförhållandena snedvrids genom att den tillfälliga handeln har låga lokal- och personalkostnader och att den inte på samma sätt som den fasta handeln behöver kalkylera med kostnader för reklamationer och garantiåtaganden gentemot konsumenterna. De låga personalkostnaderna har enligt förbundet ofta sin grund i en dålig personalpolitik.

KIGA har påtalat att kraven för godkännande av fordon för livsmedelsförsäljning är lägre än de krav som ställs för godkännande av fasta försäljningsställen. Detta medför enligt förbundet att konkurrensen mellan försäljning från uppställda fordon och permanenta kiosker och gatukök inte sker på lika villkor. Förbundet anser vidare att i de fall fordon ställs upp för en längre tid på samma plats bör samma hygieniska krav som gäller för försäljning i lokaler tillämpas.

Svenska Plantskolornas Riksförbund m.fl. har framfört att plantskoleväxter, snittblommor och krukväxter i ökad utsträckning säljs genom kringföring från fordon eller i tillfälligt hyrda lokaler. Enligt förbundet är de växter som säljs på detta sätt ofta av sämre kvalitet och uppfyller inte ställda krav på sortäkt-het och plantstorlek m.m. Vidare hävdas att växtsjuk-domar och skadedjur sprids genom den tillfälliga för-säljningen. Förbundet har särskilt poängterat vikten av att konkreta kontrollåtgärder från bl.a. kvali-tets- och växtskyddssynpunkt vidtas när det gäller denna typ av handel.

Inte heller de nu anförda skälen motiverar enligt ut-redningens mening en reglering av den tillfälliga handeln som försäljningsform. Det är för övrigt inte möjligt att tillgodose dessa och andra specialintres-sen genom ett system med en allmän tillståndsprovning av sådan handel. De problem som här kan finnas får i stället lösas inom ramen för den lagstiftning som gäller på respektive område. När det gäller godkän-nande av livsmedelslokal i fordon bör nämnas att en-ligt 10 kap. 26 § livsmedelsverkets tillämpningskun-görelse skall så långt möjligt tillämpas samma be-stämmelser som gäller för motsvarande livsmedelslokal i byggnad. I denna del är det alltså närmast fråga om att rätt tillämpa de regler som redan finns.

5.4.4 Avreglering och förenkling

Utredningens förslag innebär att en framtida regle-ring av den tillfälliga handeln skall grundas på rena varuförsörjningsaspekter och omfatta försäljning av livsmedel, kläder och skor som sker tillfälligt i lo-kaler eller från fordon. Krav på tillstånd skall dock bara gälla i kommuner där det är problem med varuför-

sörjningen. Jämfört med vad som gäller nu kommer detta att medföra en betydande avreglering och förenkling. Förslaget innebär emellertid också en viss skärpning genom att försäljning av livsmedel förs in under regleringen.

Den handel som till följd av utredningens förslag kommer att släppas fri är främst tillfällig försäljning i lokaler samt utomhusförsäljning från stånd och enklare former av kringföringshandel. Detta betyder naturligtvis inte att denna handel kommer att få ske helt fritt. Liksom nu kommer de föreskrifter som finns om drivande av handel i allmänhet eller vissa slag av handel att gälla även för dessa försäljningsformer.

När det först gäller tillfällig försäljning i lokaler kommer denna - bortsett från fall där den kan väntas störa varuförsörjningen på en ort - att få utvecklas i fri konkurrens med annan handel. Med hänsyn till att den nuvarande regleringen särskilt tar sikte på de tillfälliga inomhusförsäljningarna kan det finnas skäl att något beröra vilken effekt ett frisläppande kan få.

Kartläggningen visar att tillfällig försäljning i lokaler har minskat kraftigt under den tid som LTH har varit i kraft. En bidragande orsak till detta har givetvis varit den restriktiva tillståndsgivning som har tillämpats. Det är emellertid att märka att även handel som inte omfattas av tillståndskravet, t.ex. ambulerande försäljning från fordon av livsmedel, har minskat märkbart. Från olika håll har också framförts att kostnadsläget nu är ett annat än i början av 1970-talet och att det därför allmänt sett inte längre är så lönsamt att driva kringresande handel av

olika slag. Vidare säljs restpartier av bl.a. kläder numera i ökad utsträckning från fasta försäljningsställen, ofta i externa anläggningar utanför tätorterna. Denna typ av lågprisförsäljning minskar uppenbarligen utrymmet för den tillfälliga handeln. Även den ökade postorderhandeln verkar i samma riktning.

En förutsättning för att den tillfälliga inomhusförsäljningen skall kunna utvecklas är att det finns tillgång till lediga lokaler för ändamålet. För att en byggnad eller del av en byggnad skall få tas i anspråk för väsentligen annat ändamål än det för vilket den tidigare har använts eller blivit godkänd krävs enligt 8 kap. 1 § första stycket 3 plan- och bygglagen (1987:10) bygglov av byggnadsnämnden i kommunen. Ett godkännande av en byggnad för industri-, kontors- eller lagerändamål innebär exempelvis inte att det får drivas handel i lokalerna. Samma gäller om en byggnad har godkänts som samlingslokal. Helt tillfälliga ianspråktaganden torde dock inte kräva något bygglov. Används lokalen för yrkesmässig försäljning under en inte alltför kort tid eller pågår försäljning vid upprepade tillfällen under en längre tidsperiod, får däremot försäljningen i princip inte ske utan att byggnadsnämnden lämnat sitt godkännande. Möjligheterna att driva tillfällig försäljning i lokaler som inte är avsedda för detaljhandelsändamål är alltså i viss mån begränsade till följd av reglerna i byggnadslagstiftningen.

Mot bakgrund av det som nu har anförts bedömer utredningen att tillfällig försäljning i lokaler inte kommer att utvecklas så att det finns anledning att befara att en avreglering kommer att medföra några speciella problem.

När det sedan gäller utomhus- och kringföringshandeln regleras den väsentliga delen av denna även inom ramen för ordningslagstiftningen. Ett upphävande av tillståndsplikten enligt LTH kommer därför knappast att påverka omfattningen av sådan försäljning. Där- emot uppnås en förenkling genom att den nuvarande dubbla tillståndsprövningen slopas.

Kravet på tillstånd för uppställning av försäljnings- stånd enligt 2 § AOst och möjligheten att meddela lo- kala ordningsföreskrifter om kringföringshandel på vissa platser får anses väl tillgodose de behov som kan finnas av att reglera handel på allmän plats. Vissa problem när det gäller att upprätthålla regler- na har dock påtalats av polismyndigheterna i Stock- holm och Göteborg (se avsnitt 3.6.3). I vad mån de särskilda storstadsförhållandena motiverar regeländ- ringar, t.ex. så att det blir möjligt att förverka de varor som bjuds ut till försäljning, är en fråga som lämpligen bör övervägas inom ramen för den översyn av ordningslagstiftningen som för närvarande pågår i ju- stitiedepartementet.

Den föreslagna avregleringen berör också auktionsför- säljning av begagnade varor som sker tillfälligt i lokaler eller utomhus. De skäl som kan finnas för en kontroll av denna verksamhet får anses tillgodosedda genom den särskilda lagstiftningen om handel med be- gagnade varor (jfr. avsnitt 2.2.1 och 3.9).

Försäljning i samband med olika arrangemang - markna- der, mässor, tillställningar och sammankomster - kom- mer liksom nu att få ske utan särskilt tillstånd. Detsamma gäller torghandel. En viss förenkling uppnås dock även här genom att de skillnader i fråga om tillståndskrav som nu gäller för olika slag av mark-

nader och för torghandel och torghandelsliknande försäljning faller bort. Som framgår av nästa kapitel föreslås ytterligare förenklingar när det gäller reglerna om marknad. I nästa kapitel tas också upp vissa frågor som rör torghandeln.

Utredningens förslag innebär också att den särregel som enligt 3 § tredje stycket LTH gäller för vissa utlänningar slopas (jfr. avsnitt 2.3.3). Förslag om detta har tidigare lagts fram av diskrimineringsutredningen. Förslaget har remissbehandlats och det huvudsakliga remissutfallet har varit positivt. Rikspolisstyrelsen har dock avstyrkt det, bl.a. med hänvisning till ordningssynpunkter. Enligt utredningens mening saknas skäl att, utöver kravet på näringstillstånd enligt 5 § lagen (1968:555) om rätt för utlänning och utländskt företag att idka näring här i riket, behålla något särskilt tillståndskrav för utländska medborgares rätt att driva tillfällig handel.

5.4.5 Förhållandet till EG

Enligt regeringens direktiv (Dir. 1988:43) till kommittéer och särskilda utredare angående beaktande av EG-aspekter i utredningsverksamheten skall utredningen bl.a. redovisa hur de förslag som läggs fram förhåller sig till EG:s motsvarande regler.

En redogörelse för den gemensamma ordning som råder inom EG på området har lämnats i avsnitt 2.4.4. Som framgår av det där refererade direktivet finns det för närvarande inte något hinder mot att ett enskilt medlemsland har en nationell lagstiftning om tillfällig handel förutsatt att den inte medför särbehandling av andra medlemsländers medborgare. Utredningens förslag om en begränsad tillståndsprövning för vissa

fall av försäljning, vilken skall gälla lika för både svenska och utländska medborgare, står alltså inte i strid mot EG:s regler. I vad mån det arbete som pågår med en översyn av det gällande direktivet kan komma att leda till en harmonisering av medlemsländernas lagstiftning är nu för tidigt att uttala sig om.

5.4.6 Kostnader

Sammantaget innebär utredningens förslag att samhällets kostnader för reglering av den tillfälliga handeln reduceras. Vissa smärre förskjutningar kan förekomma på enstaka punkter. För enskilda företag kommer förslagen om utökad informations- och registrerings-skyldighet inte att medföra några merkostnader av betydelse (jfr. nästa kapitel).

1. The first part of the report is devoted to a general description of the project and its objectives. It also includes a brief review of the literature on the subject.

2. The second part of the report describes the methodology used in the study. This includes a detailed description of the experimental design, the subjects involved, and the procedures used for data collection and analysis.

6.1 Informationsskyldighet och registrering

Den som driver tillfällig handel är enligt 9 § LTH skyldig att lämna tydlig uppgift om sitt namn samt fast adress och telefonnummer. Informationen kan lämnas genom anslag i eller vid försäljningsstället eller på annat sätt. Krävs tillstånd för handeln, skall vid försäljning informationen lämnas över till köparen i skriftlig form. Vidare skall tillståndsbeviset eller en kopia av det föras med vid handeln och visas upp på begäran.

Syftet med bestämmelsen är att underlätta för konsumenter att nå tillfälliga försäljare för reklamation och liknande. Det har nämligen ansetts vara av stor betydelse från konsumentsynpunkt att tillfällighetsförsäljare inte uppträder anonymt och därigenom drar sig undan ansvaret för sålda varor.

Kravet på informationsskyldighet har skärpts efter hand. Enligt 1968 års förordning var den som drev tillfällig handel skyldig att föra med tillståndsbeviset eller, om tillstånd inte behövdes, ett bevis om sitt namn och hemvist. Bevisen skulle visas upp på begäran. Den som drev tillfällig handel i en lokal som han förfogade över skulle dessutom genom anslag i eller vid lokalen tydligt ange sitt namn och hemvist. Genom 1975 års lag kompletterades bestämmelsen så att

den som drev tillfällig handel för vilken det krävdes tillstånd skulle genom anslag i eller vid försäljningsstället, i reklam och på kvitton och emballage tydligt ange sitt namn samt fast adress och telefonnummer. Informationsskyldigheten kom därigenom att gälla för all tillståndspliktig tillfällig handel oberoende av om försäljningen ägde rum inomhus eller inte. Slutligen utvidgades informationsskyldigheten år 1978 till att gälla all tillfällig handel, såväl tillståndspliktig som tillståndsfri. Föreskriften att den som drev tillståndsfri tillfällig handel skulle vara försedd med bevis om namn och hemvist ansågs därmed inte behövas längre och togs därför bort.

Informationen kan lämnas på olika sätt. Det kan t.ex. ske genom anslag i eller vid försäljningsstället eller på emballage som påsar, kartonger och omslagspapper. Upplysningen måste dock lämnas på ett för köparen tydligt sätt och i skriftlig form. Krävs tillstånd för handeln, skall säljaren lämna över en handling, t.ex. ett kvitto, med informationen. Handlingen skall lämnas till köparen på den plats där försäljningen sker. Den får alltså inte lämnas vid ett senare tillfälle, t.ex. genom att sändas per post. När det gäller försäljning på auktion är det auktionsföretaget eller auktionsförrättaren som har att lämna uppgift om namn m.m (jfr prop. 1977/78:186 s. 22).

Informationsskyldigheten gäller som nämnts vid all försäljning som enligt LTH är att anse som tillfällig handel. Även den som driver tillståndsfri kompletteringshandel eller auktionsförsäljning eller handel med livsmedel, blommor, hemslöjd och tryckta skrifter är alltså skyldig att lämna uppgift om namn m.m. Där emot gäller denna skyldighet inte torg- och marknads-handel eller handel på mässa och utställning. Enligt

föreskrifter i lokala torghandelsstadgor är dock den som innehar fast saluplats normalt skyldig att ha en skylt med namn och adress på saluståndet. Motsvarande krav har endast i begränsad utsträckning ställts upp för den som har tillfällig saluplats (jfr. avsnitt 3.4).

Konsumentens behov av information om vem som svarar för en viss försäljning är som nämnts särskilt framträdande vid just tillfällighetsförsäljningar. Enligt utredningens mening bör därför skyldigheten att lämna uppgift om namn m.m. i princip gälla vid all sådan försäljning, dvs. även vid torg- och marknadshandel och vid försäljning på mässor m.m. Bestämmelserna om informationsskyldighet bör vidare tas in i en särskild lag och gälla helt oberoende av om tillstånd krävs för försäljningen eller inte. Genom att skyldigheten att lämna information på detta sätt renodlas bör reglerna kunna få en bättre genomslagskraft än vad som nu synes vara fallet.

När det gäller innehållet i informationen och hur den skall lämnas föreslås inte några större ändringar jämfört med vad som gäller nu enligt LTH. Uppgiften om namn bör dock avse näringsidkarens registrerade firma. På så sätt ökar möjligheterna att i efterhand spåra en försäljare via exempelvis offentliga register. Informationen bör regelmässigt lämnas genom någon form av skylt eller liknande. Vid försäljning av vara bör näringsidkaren vidare vara skyldig att lämna över en särskild handling med informationen till konsumenten. Skyldigheten att överlämna informationshandling bör dock endast gälla om de sålda varorna har ett visst minsta värde. Efter förebild av hemförsäljningslagen (1981:1361) kan värdegränsen lämpligen bestämmas till 300 kr.

Sanktionen mot den som underlåter att lämna uppgift om namn m.m. är enligt LTH penningböter. Någon ändring föreslås inte i detta avseende.

Vid hemförsäljning gäller särskilda regler om överlämnande av informationshandling (se avsnitt 2.2.1). Verkan av att denna informationsskyldighet inte iaktas är att konsumenten inte blir bunden av avtalet. Särskilda rättsverkningar har alltså knutits till informationsskyldigheten i dessa fall. Med hänsyn till detta bör bestämmelserna i hemförsäljningslagen stå kvar oförändrade. Detta innebär i sin tur att den nu föreslagna regeln om skyldighet att lämna över en särskild informationshandling och den därtill knutna ansvarsbestämmelsen inte bör tillämpas i fråga om försäljning som omfattas av hemförsäljningslagen.

När nu kravet på namnskylt för torghandelns del föreslås bli lagfäst, kan detta få vissa konsekvenser för innehållet i de lokala torghandelsstadgorna. Enligt 7 § första stycket AOst får lokala föreskrifter inte angå förhållanden som är reglerade i lag. En lämplig lösning synes vara att gällande föreskrifter om anslag med namnuppgift m.m. ersätts med en hänvisning till den föreslagna lagbestämmelsen. Även i övrigt torde det vara lämpligt att en sådan hänvisning tas in i torghandelsstadgorna.

Som nyss nämnts föreslås att skyldigheten att lämna information anknyts till näringsidkarens registreringsskyldighet genom att uppgift skall lämnas om registrerad firma. Enskilda näringsidkare, handelsbolag samt ideella föreningar eller stiftelser som bedriver näring registreras i handelsregister. Ekonomiska föreningar registreras i föreningsregister. Handelsregister och föreningsregister förs hos läns-

styrelsen. Aktiebolag registreras i aktiebolagsregistret som förs centralt hos patent- och registreringsverket.

Det bör noteras att enligt 2 § handelsregisterlagen (1974:157) jämfört med bestämmelserna i den äldre bokföringslagen gäller att enskilda näringsidkare som driver handel med varor genom kringföring eller från salustånd eller på annat liknande sätt normalt inte är skyldiga att söka registrering. Bakgrunden till denna ordning är att registreringsplikten har varit knuten till bokföringsskyldigheten och att dessa näringsidkare tidigare var undantagna från sådan skyldighet. Detta undantag gäller inte längre. Enligt utredningens mening bör det därför numera kunna krävas att också de som driver de nämnda formerna av tillfällig försäljning skall söka registrering. Bortsett från att registreringen kan underlätta möjligheterna att nå kontakt med försäljarna är det även från allmän synpunkt av värde att samtliga näringsidkare som driver handel med varor finns upptagna i handelsregistret. Utredningen föreslår därför att registreringsskyldigheten utvidgas till att gälla också dem som yrkesmässigt driver kringföringsförsäljning eller försäljning från salustånd m.m.

6.2 Kommunernas reglering av torghandeln

En redogörelse för gällande ordning har lämnats i avsnitt 2.2.2. Vidare har uppgifter om utbredningen av torghandeln och om innehållet i lokala torghandelsstadgor redovisats i avsnitt 3.4.

Som tidigare har berörts har den rättsliga regleringen av torghandeln setts över inom ordningsstadgeut-

redningen och utredningen har i betänkandet (SOU 1985:24) Ordningslag bl.a. föreslagit att kommunerna skall få ökade möjligheter att föreskriva begränsningar i fråga om varusortimentet vid torghandel.

Ordningsstadgeutredningens förslag innebär att kommunerna skall kunna inskränka sortimentet även när annat än ordningsskäl talar för det. Några närmare riktlinjer för kommunens beslutanderätt har inte tagits in i den lagbestämmelse som föreslås i ämnet. Kommunerna skulle alltså tämligen fritt få bestämma vilka varor som får säljas på salutorgen. Utredningen säger sig vara medveten om att den föreslagna bestämmelsen kan användas i konkurrensbegränsande syfte och att det är tänkbart att kommunerna med hänsyn till intresset av en stabil handel på längre sikt och en fungerande varuförsörjning med ett allsidigt utbud av varor kan vilja vidta åtgärder för att skydda butikshandeln. I sammanhanget erinrar utredningen om att kommunerna nu har möjlighet att skydda butikshandeln genom att helt avstå från att upplåta allmänna platser för torghandel.

Ordningsstadgeutredningens betänkande har remissbehandlats och bereds för närvarande inom justitiedepartementet. Förslaget att ge kommunerna ökade möjligheter att besluta om sortimentsbegränsning vid torghandel har mött ett blandat mottagande. Bland de instanser som har tillstyrkt förslaget är bl.a. kommunförbundet och köpmannaförbundet medan bl.a. NO, SPK, TOMER, Sveriges grossistförbund och Företagareförbundet har ställt sig avvisande till det.

Utredningen vill för sin del anföra följande.

Som framgår av diskussionen i avsnitt 5.4.2 har utredningen funnit att det inte finns skäl att reglera torghandeln från varuförsörjningssynpunkt. Enligt utredningens mening finns det därför inte heller något behov av att låta kommunerna begränsa varusortimentet på den grunden. Däremot anser utredningen att kommunerna liksom nu bör ha rätt att som ett led i planeringen av serviceförhållandena i kommunen besluta om allmän plats skall upplåtas till allmän försäljningsplats eller inte.

Från de utgångspunkter som utredningen har att beakta föreslås alltså inte några ändringar när det gäller kommunernas möjligheter att reglera torghandeln.

6.3 Förenklade regler om marknad

En redogörelse för gällande ordning har lämnats i avsnitt 2.2.3. Uppgifter om tillståndsgivningen i samband med marknadsarrangemang har redovisats i avsnitt 3.5.1 och 3.5.2.

För ordnande av marknadsarrangemang krävs normalt tillstånd av flera olika myndigheter. Tillstånd till marknaden lämnas av länsstyrelsen enligt marknadskungörelsen medan tillstånd till däri ingående marknadsnöje, som är att anse som offentlig tillställning, lämnas av polismyndigheten enligt 12 § AOst.

Som tidigare nämnts har ordningsstadgeutredningen föreslagit att marknaden som helhet skall betraktas som offentlig tillställning och att polismyndigheten således skall lämna tillstånd till själva marknaden. Utredningen ansluter sig i princip till detta förslag.

Länsstyrelsens prövning i marknadsärendena är likartad den som polismyndigheten har att göra i ärenden om tillstånd till offentlig tillställning (jfr. avsnitt 3.5.1). Enligt utredningens mening finns det därför inte något skäl att behålla den särskilda tillståndsgivningen hos länsstyrelserna. Utredningen föreslår därför att marknadskungörelsen upphävs. Övergångsvis bör tillstånd som länsstyrelsen har meddelat enligt kungörelsen gälla som tillstånd till offentlig tillställning.

De nu nämnda förslagen i förening med utredningens framlagda förslag om att upphäva LTH innebär en väsentlig förenkling genom att olika slag av marknader och marknadsliknande arrangemang kommer att behandlas lika enligt de regler som gäller för offentliga tillställningar. Med marknad bör i sammanhanget förstås inte bara traditionella marknader utan också mera nöjesbetonade arrangemang av marknadskaraktär samt loppmarknader och liknande. Vidare bör både utomhus- och inomhusmarknader omfattas. Skäl kan anföras för att marknader som hålls på allmän försäljningsplats undantas. För att uppnå en enhetlig bedömning av alla marknadsarrangemang vill utredningen dock förorda att även dessa skall omfattas.

Ordningsstadsutredningens förslag innebär att tillstånd av polismyndigheten enligt nuvarande 12 § AOst skulle krävas oavsett var marknaden hålls. Utredningen vill för sin del föreslå att tillståndskravet begränsas till att gälla utomhusmarknader. När det gäller marknader som hålls inomhus torde det vara tillräckligt att anordnaren gör en anmälan till polismyndigheten enligt 13 § AOst. Hålls marknader regelbundet i en viss lokal, torde polismyndigheten också

kunna medge befrielse från anmälningsskyldigheten enligt 13 § tredje stycket AOst.

Som nämnts i avsnitt 2.3.2 är mässor regelmässigt att anse som offentliga tillställningar även om mässa inte uttryckligen nämns i den exemplifierande uppräkningsen i 9 § AOst. När nu marknad föreslås bli offentlig tillställning anser utredningen att det kan vara lämpligt att även mässa anges som exempel på sådan tillställning. Förslaget i denna del innebär alltså inte någon ändring i sak.

Ordningsstadgeutredningens övriga förslag berör inte denna utrednings uppdrag.

7.1 Förslaget till lag om viss tillfällig försäljning

Som föreslagits i den allmänna motiveringen (avsnitt 5.4.2) bör lagstiftningen ges formen av en bemyndigandelag. I anslutning till förslaget till lag om viss tillfällig försäljning har utredningen också utarbetat ett förslag till en förordning i ämnet. Bestämmelserna i förordningen behandlas i anslutning till 1 och 8 §§ lagen.

Allmänna bestämmelser

1 § Regeringen får, om det behövs med hänsyn till varuförsörjningen i en kommun, på framställning av kommunen föreskriva att försäljning som avses i denna lag får bedrivas endast efter särskilt tillstånd av kommunen.

Regeringen får överlåta åt länsstyrelsen att meddela föreskrift enligt första stycket.

Första stycket innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om att tillfällig försäljning som avses i lagen endast får bedrivas efter särskilt tillstånd av kommunen. Som tidigare har föreslagits är det den enskilda kommunen som har att ta initiativ till att en särskild prövning införs i kommunen. Föreskrift kan därför bara meddelas på framställning av en kommun.

Enligt andra stycket får regeringen delegera beslutanderätten till länsstyrelsen. Delegationen föreslås ske genom en bestämmelse i 1 § förordningen.

För att en särskild tillståndsprövning skall få införas i en kommun bör krävas att det föreligger ett mera allmänt problem med varuförsörjningen i kommunen eller i en betydande del av den. Vid sin framställning till länsstyrelsen bör kommunen foga en utredning om serviceförhållandena i de avseenden som avses i framställningen. En bestämmelse om detta har tagits in i 2 § förordningen. Har kommunen upprättat en särskild varuförsörjningsplan, bör denna kunna tjäna som underlag för länsstyrelsens bedömning. Vid avgörande av frågan om föreskrift skall meddelas bör lämpligen de erfarenheter som finns inom länsstyrelsens regionalekonomiska enhet tas till vara. Av 5 § lagen framgår att en föreskrift kan begränsas på visst sätt.

Länsstyrelsens beslut om föreskrift måste givetvis komma till allmänhetens kännedom. Efter förebild av vad som gäller i fråga om lokala ordningsföreskrifter har i 3 § förordningen tagits in bestämmelser om kungörande m.m. Bestämmelserna torde inte kräva någon närmare kommentar. Länsstyrelsen skall även underrätta konsumentverket om de föreskrifter som meddelas. Detta framgår av 4 § förordningen. Syftet med denna bestämmelse är dels att näringsidkare som bedriver tillfällig försäljning centralt skall kunna få uppgift om i vilka kommuner som kravet på tillstånd gäller, dels att konsumentverket bör ges möjlighet att följa utvecklingen.

2 § Lagen gäller yrkesmässig försäljning från näringsidkare till konsument av

1. livsmedel, som inte är avsedda för förtäring på stället, samt

2. kläder och skor,

om försäljningen sker i former som anges i 3 § och näringsidkaren inte stadigvarande bedriver verksamhet från ett fast tillverknings- eller försäljningsställe i kommunen.

3 § Lagen gäller försäljning som sker

1. i en lokal eller annat liknande utrymme som näringsidkaren utnyttjar vid enstaka tillfällen eller för en kortare tid, eller

2. från ett fordon som huvudsakligen är inrättat för försäljning eller transport av varor.

Paragraferna anger lagens tillämpningsområde. De gjorda avgränsningarna har tidigare utförligt behandlats i den allmänna motiveringen (se avsnitt 5.4.2).

Av 2 § framgår att lagen, liksom LTH, omfattar yrkesmässig försäljning från näringsidkare till konsument (jfr. avsnitt 2.3.2). Vad som avses med livsmedel, kläder och skor anges i 6 §. Som tidigare har föreslagits skall näringsidkare som har ett fast tillverknings- eller försäljningsställe fritt få bedriva tillfällig försäljning i den kommun där han stadigvarande är verksam. Lagtekniskt har detta lösts så att dessa fall helt undantas från regleringen. Med tillverkningsställe avses här även odling.

De former av försäljning som omfattas av lagen anges i 3 §. Om vissa undantag stadgas i 4 §.

Med uttrycket lokal i 3 § 1 avses i princip utrymmen i byggnader. Försäljning som sker på innetorg, i gallerior eller liknande bör inte anses om försäljning i lokal i lagens mening. Vad som är att anse som byggnad får i övrigt avgöras med ledning av bestämmelserna i byggnadslagstiftningen. I praxis har byggnadsbe-

greppet getts en tämligen vid tolkning. Det innebär att även enklare kiosker, tält eller andra anordningar med väggar och tak normalt är att betrakta som byggnader. Ställs sådana anordningar upp endast för en kort tid, kan det dock vara tveksamt om de faller in under byggnadsbegreppet. För att reglerna skall bli enkla att tillämpa bör även dessa fall omfattas av lagen. Med uttrycket annat liknande utrymme avses således tält m.m. som med hänsyn till bl.a. tiden för uppställningen inte betraktas som byggnader.

Med fordon enligt 3 § 2 avses lastbilar, inbegripet varubussar, och släpfordon. Försäljning som sker genom utnyttjande av personbilar kommer alltså inte att omfattas. Praktiskt innebär det bl.a. att den verksamhet som bedrivs av handelsagenter liksom nu kommer att falla utanför regleringen.

4 § Utanför lagen faller försäljning som sker

1. i lokaler där försäljning bedrivs stadigvarande,
2. från fordon som har ställts upp efter tillstånd enligt 2 § allmänna ordningsstadgan (1956:617) eller på salutorg och liknande plats som kommunen har upplåtit till allmän försäljningsplats, eller
3. vid offentliga tillställningar som avses i allmänna ordningsstadgan (1956:617) eller vid allmänna sammankomster som avses i lagen (1956:618) om allmänna sammankomster.

I denna paragraf stadgas om undantag för vissa former av försäljning. Även dessa har tidigare behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 5.4.2).

Under punkten 1 faller exempelvis försäljning som tillfälligt sker från lediga utrymmen i varuhus, stormarknader eller köpcentra. Punkten 2 avser försäljning från fordon som ställts upp på allmän plats efter tillstånd av polismyndigheten enligt 2 § AOst

eller på allmän försäljningsplats. Försäljning från fordon som ställs upp på enskilt område eller inom vägområden omfattas däremot av regleringen. Punkten 3 avser försäljning på marknader och mässor samt försäljning i samband med andra tillställningar eller sammankomster. Detta undantag omfattar både fall där försäljning sker inomhus i lokaler och från fordon. Försäljningar inomhus som av arrangören kallas för marknad eller mäsas men som är av så begränsad omfattning att de inte är att anse som offentliga tillställningar omfattas av regleringen.

5 § Föreskrift enligt 1 § kan begränsas till att avse antingen livsmedel eller kläder och skor. Föreskriften kan också begränsas till att avse någon av de former av försäljning som anges i 3 § 1 eller 2.

Av paragrafen framgår att föreskrift enligt 1 § kan begränsas i fråga om varuslag och försäljningsformer. En föreskrift kan alltså i viss mån anpassas till de skilda förhållanden som råder i olika kommuner. I många fall torde det exempelvis vara tillräckligt att föreskriften begränsas till att avse försäljning av livsmedel som sker från fordon.

6 § Begreppet livsmedel har i denna lag samma betydelse som i livsmedelslagen (1971:511).

Med kläder avses varor som är att hänföra till 61 eller 62 kap. tulltaxelagen (1987:1068) och med skor varor som är att hänföra till 64 kap. samma lag.

I paragrafen anges vad som avses med livsmedel, kläder och skor. Avgränsningarna har gjorts genom hänvisningar till livsmedelslagen (1971:511) respektive tulltaxelagen (1987:1068).

Med livsmedel avses enligt 1 § livsmedelslagen matvara, dryckesvara, njutningsmedel eller annan vara som är avsedd att förtäras av människor med undantag av vara på vilken läkemedelsförordningen är tillämplig. Det innebär exempelvis att även försäljning av drycker, bär, grönsaker och rotfrukter kommer att omfattas av regleringen. Försäljning av livsmedel som är avsedda för förtäring på stället, t.ex. glass och varm korv m.m., faller däremot utanför enligt 2 § 1.

Till 61 och 62 kap. tulltaxelagen hänförs kläder och tillbehör till kläder av trikå respektive annan textilvara än trikå. Försäljning av andra kläder, t.ex. pälsar, skinnkläder och huvudbonader, omfattas alltså inte av regleringen. Till 64 kap. tulltaxelagen hänförs skodon, damasker o.d. samt delar till sådana artiklar. I princip omfattas alla slag av skodon oberoende av vilket material de är gjorda av, dvs. såväl skodon av gummi eller plast som skodon med överdelar av läder, konstläder eller textilmaterial. Försäljning av begagnade kläder och skor omfattas inte av regleringen.

Prövning av tillståndsärenden

7 § Frågor om tillstånd prövas av den kommunala nämnd som kommunen bestämmer.

I denna paragraf anges att frågor om tillstånd skall prövas av den kommunala nämnd som kommunen bestämmer. Som nämnts i den allmänna motiveringen torde det vara lämpligt att besluten om tillstånd fattas av konsumentnämnden eller, om kommunen inte har inrättat någon sådan nämnd, av den nämnd som annars svarar för planering av varuförsörjningen i kommunen. I sista hand får besluten fattas av kommunstyrelsen.

8 § Tillstånd skall lämnas, om försäljningen inte kan väntas störa varuförsörjningen på ett sådant sätt att tillgången till en tillfredsställande service med de berörda varorna sätts i fara.

Paragrafen innehåller den i den allmänna motiveringen föreslagna regeln om tillståndsprövningen.

Det kan vara lämpligt att kommunen i tillståndsärendena hör berörda köpmannaorganisationer och konsumentföreningar. I fall där den tillfälliga försäljningen uppenbarligen saknar betydelse för varuförsörjningen, t.ex. beroende på arten av de varor som skall säljas eller var i kommunen försäljningen skall äga rum, torde dock tillstånd kunna meddelas relativt omgående utan något tidsödande remissförfarande.

Kommunens prövning skall endast grundas på varuförsörjningsaspekter. Någon lämplighetsprövning av sökanden skall alltså inte göras. En viss kontroll av att grundläggande förutsättningar för verksamheten föreligger bör dock ske. Vid ansökan bör sökanden därför förete registreringsbevis, konkursfrihetsbevis och, om ansökan avser livsmedel, bevis om att tillstånd till försäljningen har lämnats enligt livsmedelslagstiftningen. Kan sökanden inte förete de bevis som krävs, får ansökan avslås.

Bestämmelser om innehållet i ansökan och vilka handlingar som skall fogas till denna har tagits in i 5 och 6 §§ förordningen.

9 § Tillstånd skall meddelas för ett bestämt tillfälle eller för en viss tid, högst tre år. Ett tillstånd får förenas med villkor.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 8 § första stycket LTH. Villkor kan exempelvis avse linjesträckningen eller det område inom vilket försäljningen skall få ske när det gäller kringföringsförsäljning från fordon.

10 § Tillstånd får återkallas, om villkor som har ställts upp med stöd av 9 § inte iakttas i något väsentligt avseende.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om återkallelse av tillstånd. Återkallelse får endast ske om ett villkor som har ställts upp för försäljningen i något väsentligt avseende inte följs. Ändringar i varuför-sörjningssituationen skall alltså inte kunna leda till att redan lämnade tillstånd dras in.

Ansvar m.m.

11 § Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bedriver försäljning som avses i denna lag utan behövtillstånd eller bryter mot villkor som har ställts upp med stöd av 9 § döms till böter. Till samma straff döms den som för annans räkning bedriver sådan olovlig försäljning.

I ringa fall döms inte till ansvar.

Paragrafen innehåller ansvarsbestämmelser. Ansvar inträder vid såväl uppsåt som oaktsamhet. Straffet är, liksom enligt LTH, dagsböter. Ansvar drabbar även anställd eller annan som handlar på näringsidkares vägnar. I ringa fall skall inte dömas till ansvar.

12 § Varor som någon bjuder ut till försäljning utan behövtillstånd enligt denna lag skall förklaras förverkade, om det inte är uppenbart oskäligt. I stället för varorna kan värdet av dem förklaras förverkat.

I paragrafen har tagits in en bestämmelse om förverkande av de varor som någon utan tillstånd bjuder ut till försäljning. Någon motsvarande möjlighet föreslås inte när det gäller försäljning som sker i strid mot villkor som har ställts upp med stöd av 9 §. I dessa fall kan det i stället bli fråga om att återkalla tillståndet enligt 10 §.

Överklagande m.m.

13 § Kommunens beslut i tillståndsärenden får överklagas hos länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får överklagas hos kammarrätten.

Beslut om föreskrift som länsstyrelsen har meddelat med stöd av bemyndigande enligt 1 § får överklagas hos regeringen.

Av första stycket framgår att kommunens beslut i tillståndsärenden får överklagas genom förvaltningsbesvär hos länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får i sin tur överklagas hos kammarrätten. Motivet till domstolsprövningen har lämnats i den allmänna motiveringen.

En bestämmelse om att länsstyrelsens beslut i fråga om föreskrift enligt 1 § får överklagas hos regeringen har tagits in i andra stycket.

14 § Beslut som meddelas i tillståndsärenden skall gälla omedelbart, om inte annat bestäms.

Paragrafen motsvarar 11 § tredje stycket LTH.

Övergångsbestämmelser

För att lagen skall kunna tillämpas fullt ut redan vid ikraftträdandet får föreskrift enligt 1 § medde-

las även dessförinnan. Det får vidare anses naturligt att tillstånd till försäljning av kläder och skor som har meddelats enligt den äldre lagen fortfarande skall gälla.

7.2 Förslaget till lag om näringsidkares informationsskyldighet vid tillfällig försäljning

Som föreslagits i den allmänna motiveringen (avsnitt 6.1) bör bestämmelserna om informationsskyldigheten tas in i en särskild lag.

1 § Denna lag gäller näringsidkares informations-skyldighet vid yrkesmässig försäljning av vara till konsument, om försäljningen sker

1. i en lokal eller annat liknande utrymme som näringsidkaren utnyttjar vid enstaka tillfällen eller för en kortare tid,
2. genom kringföring, eller
3. från försäljningsstånd, fordon eller andra anordningar som ställs upp utomhus.

Lagen gäller dock inte vid utomhusförsäljning som en näringsidkare för egen räkning ordnar på eller i omedelbar anslutning till sitt fasta tillverknings- eller försäljningsställe.

Paragrafen anger lagens tillämpningsområde. Liksom motsvarande bestämmelser i LTH gäller lagen vid yrkesmässig försäljning från näringsidkare till konsument (jfr. avsnitt 2.3.2). Begreppet vara har här samma betydelse som i annan modern konsumenträttslig lagstiftning. Med vara avses således fysiska föremål och saker, inbegripet levande djur (jfr. t.ex. prop. 1973:138 s. 160).

Av första stycket 1-3 följer att lagen gäller vid såväl tillfällig försäljning i lokaler som vid kring-

förings- och utomhusförsäljning. Den gjorda uppräknings- och utomhusförsäljning. Den gjorda uppräknings- ningen avser att täcka in alla former av tillfällig handel, dvs. även torghandel, marknadshandel och försäljning på mässor m.m. (jfr. avsnitt 3.10). Hemförsäljning som sker genom ren orderupptagning och som därför inte kan anses som kringföringshandel kommer dock att falla utanför. Närmare kommentarer till punkten 1 har lämnats i anslutning till 3 § förslaget till lag om viss tillfällig försäljning (se avsnitt 5.4.2 och 7.1).

Av andra stycket framgår att den särskilda informationsskyldigheten inte gäller vid utomhusförsäljning som sker i direkt anslutning till fasta driftställen.

2 § Näringsidkare skall vid försäljning som avses i denna lag genom en väl synlig skylt eller på annat liknande sätt lämna uppgift om registrerad firma samt postadress och telefonnummer.

Paragrafen har sin motsvarighet i 9 § första stycket LTH och innehåller ett obligatoriskt krav på namnskylt vid försäljning som avses i lagen. Informationen kan lämnas genom en skylt eller ett anslag i eller vid försäljningsstället. Den kan också lämnas genom text på fordon från vilket försäljningen sker eller på annat liknande sätt. Informationen skall vara väl synlig. Uppgift om namn skall avse registrerad firma. De adress- och telefonuppgifter som lämnas måste givetvis vara sådana att konsumenten med ledning av dem i efterhand lätt kan nå näringsidkaren för reklamation och liknande.

3 § Information som avses i 2 § skall vid försäljning av vara också lämnas till konsumenten i skriftlig form. Understiger det pris som konsumenten sam-

manlagt skall betala 300 kronor, behöver någon skriftlig information dock inte lämnas.

Paragrafen motsvarar delvis 9 § andra stycket LTH. Som förutsättning för skyldigheten att överlämna en informationshandling har införts en värdegräns på 300 kr. Handlingen kan exempelvis utgöras av ett kvitto eller ett tryckt kort med informationen. Liksom nu bör gälla att handlingen skall lämnas till konsumenten direkt på platsen för försäljningen. Ett särskilt undantag för hemförsäljning har gjorts i 4 §.

4 § Vid försäljning på vilken hemförsäljningslagen (1981:1361) är tillämplig skall i stället för vad som i 3 § sägs gälla vad som i den lagen stadgas om informationsskyldighet.

Enligt paragrafen är 3 § inte tillämplig när det gäller hemförsäljning. Vid sådan försäljning gäller i stället vad som i 4 § hemförsäljningslagen (1981:1361) sägs om informationsskyldighet. Kravet på namnskylt enligt 2 § gäller dock i förekommande fall även vid hemförsäljning.

5 § Vad som i denna lag sägs om näringsidkare gäller även anställd hos näringsidkare och annan som handlar på näringsidkares vägnar.

Av paragrafen framgår att informationsskyldigheten åvilar även anställd eller annan som för näringsidkares räkning bedriver försäljningen.

6 § Den som med uppsåt eller av oaktsamhet underlåter att lämna information enligt 2 eller 3 § döms till böter, högst ettusen kronor.

I ringa fall döms inte till ansvar.

Paragrafen innehåller en ansvarsbestämmelse. Brott mot informationsskyldigheten föreligger såväl i fall där någon information inte lämnas som när den lämnade informationen innehåller felaktiga eller ofullständiga uppgifter. Ansvar inträder både vid uppsåt och oaktsamhet. Liksom enligt 10 § andra stycket LTH är straffet penningböter. I ringa fall skall inte dömas till ansvar.

7.3 Övriga författningsförslag

Förslaget om upphävande av marknadskungörelsen och förslagen till ändringar i AOst och handelsregisterlagen (1974:157) har närmare behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 6.1 och 6.3). Några ytterligare kommentarer torde inte behövas i dessa delar.

Statens offentliga utredningar 1988

Kronologisk förteckning

1. Översyn av utlänningslagsstiftningen. A.
2. Kortare väntan. A.
3. Arbetsolycka - "olycka" eller arbetsmiljöbrott? A.
4. Kunskapsöverföring genom företagsutveckling. UD.
5. Samerätt och sameting. Ju.
6. Provnings och kontroll i internationell samverkan. I.
7. Frihet från ansvar. Ju.
8. En ny skyddslag. Fö.
9. Sverigeinformation och kultursamarbete. UD.
10. Rätt adress. Fi.
11. Öppenhet och minne. U.
12. Civil personal i försvaret. Fö.
13. Handel med optioner och terminer. Fi.
14. Översyn av bostadsrättslagen. Bo.
15. Medborgarkommissionens rapport om svensk vapenexport. SB.
16. SÄPO-Säkerhetspolisens inriktning och organisation. Ju.
17. Reklamskatten. Fi.
18. Rapport av den parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme. Ju.
19. U-lands- och biståndsinformation. UD.
20. En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet. U.
21. Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 1. Fi.
22. Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 2. Fi.
23. SIESTA - Ett internationellt institut för värdering av miljöriktig teknik. UD.
24. Lotteri i radio och TV. U.
25. Förnyelse och utveckling. C.
26. Frikommunförsöket. C.
27. Lönegarantin och förmånsrättsordningen - om lönegarantins betydelse för det ökade antalet företagskonkurser. A.
28. Videovåld II - förslag till åtgärder. U.
29. Förnyelse av kreditmarknaden. Fi.
30. Arbetsdomstolen. A.
31. Översyn av upphovsrättslagstiftningen. Delbetänkande 4. Ju.
32. Läge för vindkraft. Bo.
33. Släpp kopiorna fria. Fi.
34. Dalälven - en miljösatning. ME.
35. Offentlig lönestatistik. Behov och produktionsformer. Fi.
36. Effektiv statlig lokalförsörjning. Fi.
37. Statens ansvar för spridning och visning av värdefull film. U.
38. Ågande och inflytande i svenskt näringsliv. I.
39. Mål och resultat - nya principer för det statliga stödet till föreningslivet. C.
40. Föräldrar som förmyndare, m.m. Ju.
41. Tidig och samordnad rehabilitering - Samverkansmetoder och rehabiliteringsinriktad ersättning m.m. S.
42. Statens roll vid finansiering av export. UD.
43. Folk- och bostadsräkningar i framtiden. C.
44. Kontroll av kemiska produkter och varor. ME.
45. Vissa internationella skattefrågor. Fi.
46. Tillfällig handel. Fi.

Statens offentliga utredningar 1988

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Medborgarkommissionens rapport om svensk vapen-export. [15]

Justitiedepartementet

Samerätt och sameting. [5]

Frihet från ansvar. [7]

SÄPO-Säkerhetspolisens inriktning och organisation. [16]

Rapport av den parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme. [18]

Översyn av upphovsrättslagstiftningen. Delbetänkande 4. [31]

Föräldrar som förmyndare, m.m. [40]

Utrikesdepartementet

Kunskapsöverföring genom företagsutveckling. [4]

Sverigeinformation och kultursamarbete. [9]

U-lands- och biståndsinformation. [19]

SIESTA - Ett internationellt institut för värdering av miljöriktig teknik. [23]

Statens roll vid finansiering av export. [42]

Försvarsdepartementet

En ny skyddslag. [8]

Civil personal i försvaret. [12]

Socialdepartementet

Tidig och samordnad rehabilitering - Samverkansmetoder och rehabiliteringsinriktad ersättning m.m. [41]

Finansdepartementet

Rätt adress. [10]

Handel med optioner och terminer. [13]

Reklamskatten. [17]

Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 1. [21]

Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 2. [22]

Förnyelse av kreditmarknaden. [29]

Släpp kopiorna fria. [33]

Offentlig lönestatistik. Behov och produktionsformer. [35]

Effektiv statlig lokalförsörjning. [36]

Vissa internationella skattefrågor. [45]

Tillfällig handel. [46]

Utbildningsdepartementet

Öppenhet och minne. [11]

En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet. [20]

Lotteri i radio och TV. [24]

Videovåld II - förslag till åtgärder. [28]

Statens ansvar för spridning och visning av värdefull film. [37]

Arbetsmarknadsdepartementet

Översyn av utlänningslagstiftningen. [1]

Kortare väntan. [2]

Arbetsolycka - "olycka" eller arbetsmiljöbrott? [3]

Lönegarantin och förmånsrättsordningen - om lönegarantins betydelse för det ökade antalet företagskonkurser. [27]

Arbetsdomstolen. [30]

Bostadsdepartementet

Översyn av bostadsrättslagen m.m. [14]

Läge för vindkraft. [32]

Industridepartementet

Provning och kontroll i internationell samverkan. [6]

Ägande och inflytande i svenskt näringsliv. [38]

Civildepartementet

Förnyelse och utveckling. [25]

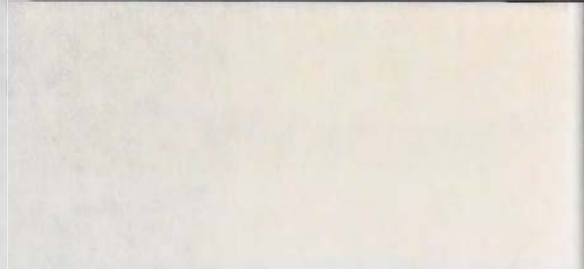
Frikommunförsöket. [26]

Mål och resultat - nya principer för statens stöd till föreningslivet. [39]

Folk- och bostadsräkningar i framtiden. [43]



STOCKHOLM
1888-02-07
KUNGL. BIBL.



100

100

100



ALLMÄNNA FÖRLAGET

BESTÄLLNINGAR: ALLMÄNNA FÖRLAGET, KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM.
TEL: 08-739 96 30, FAX: 08-739 95 48.

INFORMATIONSBOKHANDELN, MALMTÖRGS GATAN 5 (VID BRUNKEBERGSTORG), STOCKHOLM.