

1. Advokat Lars Svenning Andersen
Dalgas Avenue 46
Postbox 543
8100 Århus C

2. Københavns Kommune
Magistratens 1. afdeling
Rådhuset
1599 København V.

3. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen
Kampmannsgade 1
1604 København V

4. (Samtlige tilsynsråd)

18 JULI 1991

4. kommunekontor
1991/122/0100-40
M:/nn

I skrivelse af 4. juni 1991 har De på vegne af Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund i Danmark klaget over, at Københavns Kommune, Magistratens 1. afdeling, den 31. maj 1991 i medfør af § 6, stk. 3, i lov om butikstid har givet detailhandelsmedlemmerne i Københavns City Center tilladelse til at holde åbent til kl. 17.00, 4 lørdage i august.

De anførte i den forbindelse, at beslutningen var klart ulovlig, og at Magistratens 1. afdeling ved den trufne beslutning forfulgte et ulovligt formål. De anmodede derfor Indenrigsministeriet om at annullere beslutningen og om foreløbig at suspendere beslutningen under sagens behandling, jf. § 48 i lov om Københavns Kommunes styrelse.

Om sagens baggrund skal nærmere anføres følgende:

I skrivelse af 22. april 1991 ansøgte Københavns City Center i fortsættelse af tidligere korrespondance Københavns Magistrats 1. afdeling om tilladelse til udvidet åbningstid for detailhandelsmedlemmer i Københavns City Center forening i henhold til lov om butikstid § 6, stk. 3.

Ansøgningen gjaldt for følgende lørdage i tidsrummet kl. 14-17: 8., 15., 22. og 29. juni, 13., 20. og 27. juli, 10.,

17., 24. og 31. august samt 14., 21. og 28. september. Foreningen vedlagde et kort over det område, foreningen omfatter (Indre by afgrænset af Kastellet, Dag Hammarskjölds Allé, Øster Søgade, Nørre Søgade, Vesterport, Hovedbanegården, Kalvebod Brygge, Christians Brygge og Kvæsthusbroen). Det anførtes i ansøgningen, at en udvidet lørdagsåbning betragtes som en forsøgsordning, som foreningen efterfølgende kunne analysere.

Til støtte for ansøgningen fremhævede Københavns City Center bl.a.:

"I denne forbindelse nævnes, at antallet af turister med krydstogtskibe til København på de sidste fire år er fordoblet. For 1991 kan det oplyses, at der igen forventes en stigning, samt at af de anløb vi er bekendt med til dato foregår 64 pct. i weekenderne.

En meget betydelig stigning ser vi ligeledes i antallet af nordiske turister, specielt svenskere. Antallet af passagerer på overfarterne på sydlige Øresund udviste for året 1990 i forhold til året før en stigning på 357.000 = 4,76 millioner passagerer. Specielt flyvebådene mellem København og Malmø havde andel i det flotte resultat med en fremgang på 245.000 = 17,6 pct. Flyvebådene oplyser, at passagerer på lørdage når op på 8-10.000 i turistsæsonen, hvilket er 2-3 gange så mange som på hverdage. Lange lørdage yderligere stigning på 15 pct."

Københavns Magistrats 1. afdeling fremsendte kopi af ansøgningen fra Københavns City Center til udtalelse til en række organisationer m.v.

Københavns Turistforening, Danmarks Turistråd, Fællesforeningen for Danmarks Brugsforeninger, Dansk Organisation af Detailkæder, Danske Andelsselskaber, Industrirådet, Landsforeningen Loyal Handel, Handelskammeret, Forbrugerrådet og Centralforeningen af Hotelværter og Restauratører i Danmark har i svarskrivelser udtalt, at de pågældende organisationer ikke vil udtale sig imod, at der meddeles dispensation. En del af de nævnte organisationer har direkte anbefalet dispensation.

Håndværksrådet og De Samvirkende Købmandsforeninger i Danmark har udtalt sig imod, at tilladelse meddeles og henvist til, at tilladelse under hensyn til tidligere af Butikstids-Ankenævnet truffne afgørelser ikke kan anses for hjemlet i § 6, stk. 3, i lov om butikstid.

Butikshandelens Fællesråd har meddelt, at der bør indhentes yderligere oplysninger og dokumentation angående bl.a. det forventede antal turister. Fællesrådet har meddelt, at oplysningerne umiddelbart tyder på, at der kan være grundlag for en dispensation inden for lovens rammer den 13. juli og den 10. og 31. august 1991.

Politidirektøren har i skrivelse af 6. maj 1991 meddelt, at der ikke fra politiets side er indvendinger mod det ansøgte.

Københavns Magistrats 1. afdeling har i skrivelse af 31. maj 1991 til Københavns City Center truffet følgende afgørelse:

"Magistraten har ikke kunnet imødekomme det ansøgte fuldt ud, men under hensyn til de i sagen foreliggende oplysninger om store turistbesøg m.v., giver Magistraten i medfør af lov om butikstid § 6, stk. 3, herved som forsøgsordning de pågældende detailhandelsmedlemmer i foreningen tilladelse til udvidet åbningstid fra kl. 14-17 lørdagene 10.8., 17.8., 28.8. og 31.8. 1991, idet august måned erfaringsmæssigt er den måned, hvor turistbesøget er størst."

Som begrundelse for, at kommunens beslutning er ulovlig har De anført

- at tilladelsen blev givet under henvisning til nogle generelle oplysninger om store turistbesøg i København, hvilket efter Deres opfattelse ikke er tilstrækkeligt grundlag for at meddele tilladelsen,
- at tilladelsen er givet som en forsøgsordning, selv om der ikke i lov om butikstid er hjemmel til en sådan ordning,
- at den generelle stigning i antallet af turister er uden betydning ved vurderingen af § 6, stk. 3, i lov om butikstid, idet denne ved den seneste ændring af loven netop er taget i betragtning ved afbalanceringen af hensyn til handlende og butiksansatte
- at dokumentationen for, at betingelserne for en tilladelse er opfyldt ikke synes overbevisende, idet anløb af nogle krydstogtskibe i Københavns Havn på de pågældende lørdage ikke indebærer specielt mange ekstra turister, og

idet en del af disse turister i øvrigt forlader København igen inden for normal åbningstid. Derudover er der taget højde for situationer som disse, idet der allerede er givet et antal butikker dispensation, jf. § 6, stk. 2, i lov om butikstid, samt

- at en række af de butikker, som har fået dispensation, falder uden for lovens begrænsninger i medfør af lovens § 3, og at der i medfør af § 6, stk. 2, er mulighed for at give dispensation til forretninger, der i særlig grad betjener turisterne.

De har endvidere henvist til et af Dem udarbejdet responsum vedrørende § 6, stk. 3 i lov om butikstid. I det nævnte responsum har De bl.a. anført, at det af bestemmelsens forarbejder fremgår, at der ikke med § 6, stk. 3 er tilsigtet en reel ændring af lovens udgangspunkt, hvorefter der skal gælde faste rammer for butikkernes åbningstider. De har endvidere peget på, at det af bemærkningerne til forslaget til lov om ændring af butikstid, der blev gennemført i 1989 fremgår, at en tidligere udarbejdet bestemmelse, hvorefter kommunalbestyrelsen kunne give tilladelse til udvidet åbningstid indtil kl. 20 på ugens 5 første dage og indtil kl. 16 på lørdage for butikker beliggende i områder, der i særlig grad besøges af turister, ikke er medtaget i lovforslaget. Baggrunden herfor er ifølge lovforslagets bemærkninger den, at der opstår konkurrenceforvridning, hvis der gives generel dispensation til butikker i en storbys centrum, mens en sådan tilladelse ikke vil kunne gives til butikker i den øvrige del af byen eller i omegnskommunerne. Der er endvidere henvist til, at også turisternes indkøbsbehov bliver tilgodeset ved udvidelse af den supplerende butikstid, som der med lovforslaget blev stillet forslag om.

De har endvidere henvist til afgørelse af 27. oktober 1986 truffet af Butikstids-Ankenævnet vedrørende en efter Deres opfattelse reelt fuldstændig tilsvarende ansøgning fra Københavns City Center. Ved afgørelsen fandt Butikstids-Ankenævnet, at § 6, stk. 3, i lov om butikstid ikke giver grundlag for en stående tilladelse til at udvide åbningstid alle lørda-

ge hele året, alle lørdage en del af året eller en enkelt lørdag hver måned. De har i den forbindelse anført, at § 6, stk. 3, ikke blev ændret ved den i 1989 gennemførte ændring af butikstidsloven.

Om de af Københavns City Center anførte begrundelser for ansøgning om tilladelse i henhold til § 6, stk. 3 har De bl.a. anført, at tilladelsen alene kan meddeles ved enkeltstående begivenheder, at der skal være tale om kortvarige, større forøgelse af antallet af turister på vedkommende sted, og at det i kraft af Københavns beliggenhed er naturligt, at der er stor trafik mellem Danmark og Sverige, men at dette i relation til lov om butikstid er helt uden betydning. De har herved henvist til lovens § 5, stk. 1, der efter Deres opfattelse gør op med denne type rejsende, idet bestemmelsen undtager områder, der i det væsentlige benyttes til sommer- og weekendophold samt områder ved den dansk-tyske landegrænse, fra lovens gyldighedsområde.

Indenrigsministeriet udtalte i skrivelse af 13. juni 1991, at anvendelse af suspensionsbeføjelsen i den Københavnske styrelseslov forudsætter, at der foreligger en bestyrket mistanke om en ulovlighed af en vis grovhed, samt at det er en betingelse, at beslutninger, der - som den foreliggende - er bragt til udførelse, opfylder de særlige betingelser, som er angivet i § 48, stk. 1, sidste pkt., i den københavnske styrelseslov, herunder særligt, at hensynet til private interesser ikke må tale imod en ophævelse af beslutningen.

Indenrigsministeriet fandt i den forbindelse, at hensynet til detailhandelsmedlemmerne i Københavns City Center, der modtog tilladelsen til at holde lange åbent, var så væsentligt, at lovens betingelser for suspension og eventuelt senere annullation ikke var opfyldt.

Indenrigsministeriet anmodede den 13. juni 1991 Københavns Kommune og Erhvervs- og Selskabsstyrelsen om udtalelser om lovligheden af den truffe beslutning.

Københavns Magistrats 1. afdeling har i skrivelse af 4. juli 1991 bl.a. udtalt:

"For så vidt angår hjemmelsspørgsmålet har magistraten meddelt tilladelserne i henhold til § 6, stk. 3, i lov om butikstid. Det er korrekt - som af advokaten anført - at magistraten i 1986 i et parallelt tilfælde traf den afgørelse, at der ikke i § 6, stk. 3, var hjemmel til at meddele tilladelse af den omhandlede karakter, og at denne afgørelse blev stadfæstet af Butikstidsankenævnet.

Det er endvidere korrekt, at § 6, stk. 3, i lov om butikstid ikke er blevet ændret ved de i 1989 gennemførte ændringer i loven.

I bemærkningerne til lovforslaget fra 1989 er det imidlertid udtrykkelig anført, at det forudsættes, at lejlighedsvis og tidsbegrænset tilladelse efter § 6, stk. 3, fremover vil kunne gives i videre omfang end hidtil for at tilgodese turisternes muligheder for at handle i forbindelse med store turistbesøg m.v.

Cirkulæret er da også ændret.

I det tidligere cirkulære af 11.6.1976 anførtes om "store turistbesøg", at der herved forstås turistbesøg i et sådant omfang, at der er tale om en væsentlig kortvarig forøgelse af antallet af turister.

Dette cirkulære er afløst af cirkulære nr. 138 af 27.9.1989, hvor ordet væsentlig er udgået.

Tilladelser vil kunne gives i tilfælde, hvor der er tale om en kortvarig forøgelse af antallet af turister. Tilladelse kan nu gives, uanset at der i forvejen er mange turister, og der således kun vil være tale om en forholdsmæssig lille forøgelse af antallet af turister i byen. Dette er udtrykkelig anført i 1989-cirkulæret.

Uanset at lovteksten ikke er ændret, er det derfor magistratens opfattelse, at fortolkningen af denne er blevet liberaliseret.

.....

I HK's klage til Indenrigsministeriet imødegås Københavns City Centers oplysninger om en række krydstogtskibes anløb af Københavns Havn og den derved forbundne forøgelse af turistantallet.

Dertil skal anføres, at magistraten ikke har lagt afgørende vægt på disse oplysninger.

Derimod er det oplyst, at passagertallet på flyvebådene på lørdage i turistsæsonen når op på 8-10.000, to til tre gange så mange som på hverdage, og på lange lørdage yderligere stigning på 15%. Dette er efter magistratens formening en ikke uvæsentlig stigning i turistantallet i København. Magistraten finder herefter at have haft hjemmel til at meddele den pågældende tilladelse.

Det anføres i klagen, at magistraten ikke har hjemmel til at meddele tilladelsen som en forsøgsordning.

Med magistratens formulering er der alene tænkt tilkendegivet, at det ikke umiddelbart kan forventes, at en tilsvarende tilladelse vil blive meddelt i 1992, men at magistraten først ønsker at evaluere virkningen af tilladelsen i 1991. Dette er i øvrigt i overensstemmelse med Københavns City Centers ønske."

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen har i skrivelse af 26. juni 1991 bl.a. udtalt:

"Styrelsen kan i denne forbindelse henvise til, at den nugældende formulering af lovens § 6, stk. 3, om "store turistbesøg, kongresser o.lign." er uændret siden nævnets kendelse. Af bemærkningerne til det den 15. februar 1989 fremsatte forslag til lov om ændring af lov om butikstid § 6, stk. 2, fremgår det dog, "at det samtidig forudsættes, at lejlighedsvis og tidsbegrænsede tilladelser efter lovens § 6, stk. 3, fremover vil kunne gives i videre omfang end hidtil for at tilgodese turisternes muligheder for at handle i forbindelse med store turistbesøg m.v."

Om afgrænsningen af begrebet "turister" kan styrelsen endvidere oplyse, at det i medfør af den dagældende lukkelov nr. 264 af 10. juni 1970 udstedte cirkulære nr. 141 af 17. juni 1970 om bestemmelsen i § 7, nr. 8, om salg af antikviteter og gaveartikler på steder, hvor der særligt sælges til turister, var anført:

"Som turister betragtes personer, der kun midlertidigt opholder sig i pågældende egn."

Definitionen er ikke medtaget i de senere cirkulærer, men efter styrelsens opfattelse er der ikke tilsigtet nogen ændring heri.

Ifølge det nuværende cirkulære om lovens § 6, stk. 3, vil tilladelse kunne gives i tilfælde, hvor der er tale om en kortvarig forøgelse af antallet af turister på vedkommende sted.

Bestemmelsen vil således kunne anvendes ved større turistarrangementer, eller når en by anløbes af et skib med et betydeligt antal turister. Tilladelse vil kunne gives, uanset at der i forvejen er mange turister i vedkommende by, og der således kun vil være tale om forholdsmæssig lille forøgelse af antallet af turister i byen. Efter styrelsens opfattelse vil også 1-dagsturister fra de nordiske lande såvel som 1-dagsturister fra provinsen kunne medregnes ved bedømmelsen af, om der i Københavns City på lørdage er store turistbesøg.

Tilladelse vil kunne gives efter ansøgning fra butikker i det eller de områder, hvor de pågældende turister må antages i al-

mindelighed at ville foretage deres indkøb. Tilladelse vil dog kunne gives efter ansøgning fra en forening, der søger på sine medlemmers vegne. En tilladelse kan dog ikke omfatte de medlemsbutikker, der måtte være beliggende uden for de områder, hvor turisterne antages at ville foretage deres indkøb.

Det fremgår af magistratens afgørelse af 31. maj 1991, at tilladelsen er givet som en forsøgsordning. Efter styrelsens opfattelse er der intet i loven eller det tilknyttede cirkulære, der skulle være til hinder for at indføre en forsøgsordning, når blot den konkret tilladelse - og dermed forsøgsordningen - er i overensstemmelse med lov om butikstid."

Indenrigsministeriet skal udtale følgende:

Det tilsyn, som Indenrigsministeriet fører med Københavns Kommune, jf. § 48 i lov om Københavns Kommunes styrelse, er et retligt tilsyn. Tilsynet omfatter kun spørgsmål om, hvorvidt der er sket en tilsidesættelse af lovgivningen, herunder offentligretlige retsgrundsætninger. Indenrigsministeriet kan således ikke tage stilling til spørgsmål om hensigtsmæssigheden eller rimeligheden af kommunens beslutninger.

Ved lov nr. 328 af 24. maj 1989 om ændring af lov om butikstid skete der bl.a. en udvidelse af den supplerende butikstid fra 6 timer til 10 timer ugentligt. Endvidere blev den almindelige butikstid den 1. lørdag i måneden forlænget til kl. 17.00. Herudover udvidedes kommunalbestyrelsens mulighed for at give dispensation fra butikstidsbestemmelserne til butikker, der i særlig grad betjener turister. Endvidere blev Butikstids-Ankenævnet, der tidligere har behandlet klager over kommunalbestyrelsens afgørelse efter butikstidsloven nedlagt.

Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår det bl.a. (Folketingstidende 1988/89, tillæg A, spalte 4871f):

"Det foreslås, at muligheden for at give dispensation fra butikstidsbestemmelserne til butikker, der i særlig grad betjener turister udvides således at varesortimentet, der i loven angives som gaveartikler, antikviteter og lignende, udvides med særlige udvalgsvarer.

Med den foreslåede udvidelse vil der være mulighed for en væsentlig udvidelse af kredsen af butikker, som kommunalbestyrelsen kan give dispensation. Det forudsættes samtidig, at lejlighedsvis og tidsbegrænsede tilladelser efter lovens § 6, stk. 3, fremover vil kunne gives i videre omfang end hidtil for at tilgodese turisternes muligheder for at handle i forbindelse med store turistbesøg m.v.

.....

Det foreslås, at Butikstids-Ankenævnet nedlægges, således at der herefter ikke vil være mulighed for at indbringe kommunalbestyrelsernes afgørelser efter butikstidsloven for anden administrativ myndighed. Herved opnås en ønskværdig decentralisering og en styrkelse af det kommunale selvstyre.

Det fremgår af skrivelse af 31. maj 1991 fra Københavns Magistrats 1. afdeling, at magistraten ved meddelelsen af tilladelse til udvidelse af åbningstid de 4 lørdage i august 1991 har lagt vægt på de meddelte oplysninger om store turistbesøg, og på, at august er den måned, hvor turistbesøget erfaringsmæssigt er størst.

Af udtalelsen af 4. juli 1991 fra Københavns Magistrats 1. afdeling fremgår det, at magistratens først og fremmest har lagt vægt på oplysninger om passagertallet på flyvebådene, der på lørdage i turistsæsonen når op på 8-10.000, 2-3 gange så mange som på hverdage og på lørdage med forlænget butiksåbningstid yderligere 15 pct.

Det fremgår bl.a. af udtalelsen fra Erhvervs- og Selskabsstyrelsen af 26. juni 1991, at også éndags turister fra de nordiske lande vil kunne medregnes ved bedømmelsen af, om der i Københavns City er store turistbesøg. Af udtalelsen fremgår det endvidere, at tilladelse efter § 6, stk. 3, efter styrelsens opfattelse vil kunne gives, hvor der er tale om en kortvarig forøgelse af antallet af turister, og at tilladelse vil kunne gives uanset, om der alene vil være tale om en holdsmæssig lille forøgelse af antallet af turister i byen.

På dette grundlag og under hensyn til, at det ved den i 1989 gennemførte lovændring klart blev forudsat, at tilladelser efter § 6, stk. 3, skulle gives i videre omfang end hidtil, og under hensyn til, at det ved lovændringen endvidere blev forudsat, at der skulle overlades kommunalbestyrelserne en større grad af frihed til at skønne over, hvorvidt betingelserne for meddelelse af tilladelse var opfyldt, finder Indenrigsministeriet ikke grundlag for at antage, at den af Københavns Magistrats 1. afdeling den 31. maj 1991 meddelte tilladelse, ikke skulle have hjemmel i § 6, stk. 3, i lov om butikstid.

Ministeriet finder således ikke grundlag for at antage, at bestemmelserne i § 5, stk. 1, i lov om butikstid skulle afskære en kommunalbestyrelse fra at lægge vægt på antallet af tilrejsende svenske turister ved afgørelsen af, om der skal meddeles tilladelse efter lovens § 6, stk. 3.

Ministeriet finder endvidere ikke, at det forhold, at der i 1989 ikke blev gennemført en generel adgang for kommunalbestyrelsen til at tillade udvidet åbningstid i områder, der i særlig grad besøges af turister indebærer, at bestemmelsen i § 6, stk. 3, må fortolkes således, at den ikke giver hjemmel til den heromhandlede tilladelse.

Det i § 6, stk. 3, indeholdte krav om forhandling med vedkommende organisationer anses for opfyldt ved den af Københavns Magistrats 1. afdeling foretagne høring af de ovenfor nævnte organisationer, foreninger m.v.

Efter Indenrigsministeriets opfattelse er der intet grundlag for at antage, at Københavns Magistrats 1. afdeling ved den delvise imødekomme af Københavns City Centers ansøgning skulle have varetaget usaglige hensyn.

Det forhold, at Københavns Magistrats 1. afdeling ved meddelelsen af tilladelsen - i overensstemmelse med det i ansøgningen anførte - har betegnet tilladelsen som en forsøgsordning, ses ikke at kunne have indflydelse på tilladelsens lovlighed.

På denne baggrund er det Indenrigsministeriets opfattelse, at der ikke er grundlag for at antage, at Københavns Kommune i den foreliggende sag har handlet i strid med lovgivningen.

Der foretages herefter ikke videre i sagen.

Københavns Kommune og Erhvervs- og Selskabsstyrelsen har modtaget kopi af dette brev.

Med venlig hilsen

Bertel Haarder

/Niels Teglbjærg

2. Not. Hvilket herved meddeles. Der henvises til j.nr.
422-29/78. Niels Teglbjærg

3. St.not. ad j.nr. 91-34.674.

4. St. not.