

# Mandat for utvalg om søndagsåpne butikker

## I Bakgrunn

Helligdagsloven (lov 24. februar 1995 nr. 12 om helligdager og helligdagsfred) fastsetter i dag at faste utsalgssteder som selger varer til forbrukere, skal holde stengt på helligdager samt på jul-, påske- og pinseften fra kl. 16. Fra denne hovedregelen er det en rekke unntak, blant annet for mindre dagligvarebutikker, hagesentre og utsalgssteder på typiske turiststeder. Påbudet om å holde stengt er begrunnet i et ønske om vern om den alminnelige fred på søndager og andre helligdager ved å sette grenser for den kommersielle aktiviteten på disse dagene. Formålet med unntaksbestemmelsene er å gi forbrukerne tilgang til varer det har vært ansett som særlige grunner for å tillate solgt også på disse dagene. Over tid endres forbruksmønsteret og folks handlevaner. Netthandel blir mer og mer vanlig i stadig flere bransjer, men også ellers utfordrer endringer i folks handlemønster dagens regulering av salg fra faste utsalgssteder. Samfunnsutviklingen har også ført til større diversifisering av den enkeltes tidsbruk.

Vanlige søndager og andre helligdager har fra gammelt av vært fridager for mange. I norsk lovgivning finnes en rekke bestemmelser om virksomhet på søn- og helligdager. Arbeidsmiljøloven har for eksempel særlige regler om arbeid på disse dagene.

Regjeringsplattformen sier at regjeringen vil tillate butikker å holde åpent på søndager. Det heter videre at regjeringen sammen med partene i arbeidslivet vil vurdere hvordan de butikkansatte kan bli omfattet av et godt lovverk når det gjelder arbeidstid og medbestemmelse.

Kulturdepartementet gjennomførte i fjor vår en bred høring av regjeringens forslag til endringer i helligdagsloven for å tillate søndagsåpne butikker. Saken vakte stor offentlig debatt, og det kom inn nærmere 7000 høringssvar. Høringsrunden og den offentlige debatten har vist at denne saken er kompleks. Den berører mange interesser, og mange ulike hensyn må veies mot hverandre. I høringsnotatet og i høringsuttalelsene fra blant andre partene i arbeidslivet og aktører i næringen ble det trukket fram en rekke ulike hensyn og interesser. I det følgende er det pekt på noen slike momenter, men listen er ikke ment å være uttømmende:

- **Konkurransenvirkninger av regelverket**

Det gjeldende regelverket skaper konkurransevidninger mellom utsalgssteder som rammes av forbudet i helligdagsloven § 5 første ledd, omsetningsformer som ikke er omfattet av forbudet, og utsalgssteder som faller inn under lovens ulike unntaksbestemmelser.

Søndag er en betydelig handledag for butikker som etter gjeldende regelverk har anledning til å holde åpent. Dette gjelder blant annet mindre dagligvarebutikker, hagesentre og utsalgssteder på typiske turiststeder. Det har vært hevdet at enkelte unntaksbestemmelser ikke er godt nok begrunnet eller ikke klart nok utformet. Vareutvalget i ulike butikker endres, blant annet slik at samme vare kan kjøpes i ulike typer butikker. Andre omsetningsformer enn salg fra fast utsalgssted, som for eksempel netthandel, er ikke regulert i helligdagsloven i dag. Økt netthandel utfordrer dagens lovgivning. Det er også konkurranse fra grensehandel.

- **Konsekvenser for handelsnæringen**

Erfaringer fra andre land tyder på at forbrukerne vil velge å handle på søndager dersom de får et tilbud, og at mange butikker vil velge å holde åpent. Hvor stor effekt dette vil få på varehandelens omsetning, sysselsetting, priser og butikkenes lønnsomhet, er usikkert.

Flere handelsdager kan på kort sikt bety økte kostnader for handelsstanden. Særlig økte lønnskostnader vil trekke i retning av høyere priser. Samtidig vil mer effektiv utnyttelse av realkapitalen, mindre topper i omsetningen gjennom uken og økt konkurranse kunne bidra til å avgrense økning i priser og kostnader. Nettovirkningene på lengre sikt vil være usikre. På tross av økte kostnader viser erfaringer fra blant annet Danmark at mange butikker velger å holde åpent på søndager dersom de får mulighet til det, for å konkurrere om markedsandeler. Dette kan føre til effektivisering og restrukturering i næringen.

- **Konsekvenser for arbeidstakere**

Ifølge SSB var det ca. 370 000 arbeidstakere innen varehandelen i 2014. Litt over 4 % av disse arbeider jevnlig på søndager. Arbeidsmiljøloven regulerer arbeid på søn- og helligdager og har unntak fra forbudet mot søndagsarbeid for butikker som kan ha åpent etter helligdagsloven.

Endringer i helligdagsloven, slik at flere butikker enn i dag kan holde åpent, vil ha som konsekvens at disse butikkene også kan benytte seg av søndagsarbeid innenfor de rammene som følger av arbeidsmiljøloven. Avtaler mellom butikkinnehavere og kjøpesentre vil kunne påvirke når en butikk skal ha åpent. Endringer i reglene om søndagsåpne butikker kan ha betydning for arbeidstakernes rett til medvirkning i organiseringen av arbeidstiden, og særlig praktiseringen av reglene om at behovet for søndagsarbeid skal drøftes med arbeidstakerne. Utvidelse av adgangen til søndagsåpent vil på den andre siden kunne gi økt tilbud om arbeid. En viktig problemstilling er hvilke typer arbeidstakere som i dag arbeider på søndager – er det for eksempel studenter eller eldre butikkansatte?

- **Hensyn til forbrukere**

Butikkenes åpningstider på hverdager har blitt utvidet etter at de lovmessige skrankene for butikkåpent på disse dagene ble fjernet i 2003. Utvidede åpningstider på hverdager vil kunne påvirke behovet for å handle på helligdager. Likevel har søndagshandel blitt utbredt der lovmessige hindringer er tatt bort.

Dagens unntaksregler er ment å ivareta forbrukernes behov for tilgang til varer det har vært ansett å være særlige grunner for å tillate. Forbruksmønsteret og folks handlevaner er i endring. Handling over Internett har for eksempel blitt mer og mer vanlig.

- **Hensyn til mangfold i næringen – distrikter, bysentra og kjøpesentre**

Endringer i regelverket for søndagshandel vil kunne få betydning for mangfoldet i næringen, for eksempel er det konkurranse mellom butikker i bysentra, i distrikter og i kjøpesentre.

- **Overslagseffekt til andre bransjer**

Endrede rammer innen varehandelen vil ha overslagseffekt også til andre bransjer. Tjenester knyttet til varehandelen er blant annet distribusjon, renhold, vakthold, arbeid hos

grossistleddet mv., men også behovet for åpne barnehager er et eksempel som har blitt trukket frem i debatten.

- **Miljøkonsekvenser**

Endringer i regelverket for søndagsåpne butikker kan ha miljøkonsekvenser.

- **Søndagen som en annerledes dag i uken**

Søndagen er en dag hvor det foregår felles aktiviteter som er basert på frivillighet, for eksempel innen idrett, korps og lignende. Søndagen som en annerledes dag, der flere personer, familier, grupper mv. kan ha fri samtidig og sammen, har lang tradisjon. Behovet for en naturlig veksling mellom dag og natt, aktivitet og søvn, arbeid og hvile er viktig for alle. Samtidig har samfunnsutviklingen, som nevnt, ført til at enkeltpersoner i større grad har fritid på ulike tidspunkter, og at fritiden også brukes mer ulikt. Likevel er hensynet til en felles fridag en viktig side ved dagens helligdagsordning.

- **Forenkling**

Regelverket for søndagshandel bør være enkelt og effektivt for blant annet å bidra til lave kostnader for næringen og det offentlige.

- **Samfunnsøkonomisk lønnsomhet**

Vil regelendringer som åpner for mer søndagsåpne butikker være samfunnsøkonomisk lønnsomt? For forbrukerne vil flere søndagsåpne butikker gi større frihet til å handle når det passer dem. For noen arbeidstakere vil dette være positivt ved at det gir nye muligheter for arbeid. Andre vil oppleve det som en byrde å måtte arbeide på søndager. For deler av næringen vil søndagsåpne butikker føre til økt lønnsomhet på grunn av økte markedsandeler. Andre vil på sin side få redusert lønnsomhet på grunn av økt konkurranse og økte lønnskostnader. På lang sikt kan flere søndagsåpne butikker føre til restruktureringer i næringen og utvikling av nye løsninger som kan bidra til økt verdiskaping. Endringer i lovreguleringen vil også kunne få betydning for statlige kontroll- og tilsynsoppgaver. Dette vil igjen kunne påvirke sysselsetting og økonomiske og administrative kostnader for det offentlige.

\*\*\*

På denne bakgrunnen har regjeringen besluttet å oppnevne et utvalg for å utrede spørsmål om søndagsåpne butikker bredt.

## **II Utvalgets arbeidsoppdrag**

1. Utvalget skal vurdere gjeldende regulering av åpningstider på hellig- og høytidsdager og eventuelt foreslå endringer. Utvalgets bes herunder vurdere
  - a) oppheving av reguleringen av åpningstider for faste utsalgssteder på hellig- og høytidsdager i helligdagsloven § 5.

- b) justeringer av påbudet om butikkstengt og unntaksreglene i helligdagsloven § 5. I denne sammenhengen skal utvalget særskilt vurdere
- i. behovet for en videreføring av påbudet for hele eller deler av de ulike dagene (vanlige søndager, særskilte helligdager, høytidsdagene 1. og 17. mai samt på jul-, påske- og pinseaften fra kl. 16).
  - ii. justeringer i unntaksreglene, herunder unntakene for mindre dagligvarebutikker, hagesentre og utsalgssteder på typiske turiststeder, med sikte på å bidra til klare regler og redusert konkurransevridning.
  - iii. reglene om sanksjon og håndheving av regelverket, blant annet alternative former for håndheving.
2. Utvalget skal innhente erfaringer fra Danmark, Sverige og ev. andre land som utvalget finner det naturlig å sammenligne med. Utvalget skal som ledd i utredningsarbeidet gjennomføre minst ett møte med hovedorganisasjonene som ikke er representert direkte i utvalget.
3. Utvalget skal vurdere alle vesentlige konsekvenser, herunder økonomiske og administrative konsekvenser, konsekvenser for næringslivet, konkurranseforhold, sysselsetting og samfunnsøkonomisk lønnsomhet av ev. endringer som foreslås.

Utvalget skal ta utgangspunkt i at forslag om endring skal innebære forenkling. Minst ett av forslagene som fremmes, skal baseres på uendret eller redusert ressursbruk.

Utvalget bes om å levere sin utredning høsten 2017.