

Kulturdepartementet

Saksbehandler:
Gunstein Instefjord
Epost:
Gunstein.Instefjord@forbrukerradet.no

Vår dato:
30.06.2015

Vår referanse:
15/2226 - 2

Deres dato:

Deres referanse:

Høringssvar - forslag om endringer av helligdagsloven for å tillate søndagsåpne butikker

Vi viser til høringsbrev fra Kulturdepartementet datert 27. mars 2015 vedrørende forslag om endringer i helligdagsloven for å tillate søndagsåpne butikker med høringsfrist 30. juni 2015.

Ut fra et rent hensyn til forbrukerne bør tjenester være tilgjengelige når kunden har behov. Vi ser dette i utviklingen av stadig flere tjenester. Åpningstidene er dramatisk forandret i forbrukervennlig retning de siste 20 årene. Det ligger utenfor Forbrukerrådets oppgave å vurdere saken ut fra virkninger på arbeidsmiljø, religiøse eller kulturelle forhold. Det tilligger myndighetene å balansere ulike legitime hensyn inn i en god helhet.

Forbrukerrådet vil med denne uttalelsen gi sin støtte til forslaget, og vil gi noen kommentarer til forslagets betydning for forbrukerne. Samtidig vil vi påpeke at en ytterligere deregulering av åpningstidene bør følges opp med styrking av støtteordninger for butikker i utkantstrøk.

Hvorfor støtter Forbrukerrådet forslaget?

Det er grunn til å understreke at forslaget som er på høring dreier seg om å oppheve et generelt påbud om å holde stengt på søndager. *Det foreslås ikke et påbud om å holde åpent.* Forslaget vil medføre at forbrukerne selv vil kunne avgjøre når de ønsker å handle, og butikkene vil selv kunne vurdere hvilke åpningstider de vil tilby.

Forbrukerrådets prinsipielle tilnærming er at det enkelte utsalgssted selv må bestemme når butikken skal være åpen ut fra lokalt handlemønster og de behov forbrukerne har. Åpningstidsloven fra 1985 har historisk vært en viktig politisk reform for å skape et mer tilgjengelig samfunn. Den har virket positivt, idet åpningstidene har blitt mer varierte og i større grad innrettet etter forbrukernes behov. Etter vår mening viser erfaringene at butikker under friere lovgivning naturlig etablerer det åpningstidsmønsteret som forbrukerne ønsker.

I dag er dette en diskusjon om å modernisere et regelverk som er uhensiktsmessig, komplisert og har klare konkurransevridende effekter. Dagens regulering har bidratt til at vi allerede *har* søndagsåpne butikker i Norge. Innen dagligvaresektoren hele 549 i tallet, og med en sterk vekst i antall søndagsåpne butikker de senere årene. Dagens regelverk har i sin tur den konsekvens, at norske forbrukere i dag blir tilbudt trange, uhensiktsmessige dagligvarebutikker på søndager med begrenset utvalg, i noen tilfeller med svært høye priser (særlig i kiosk-, bensinstasjon- og servicehandel (KBS-markedet)) og med lav forutsigbarhet med tanke på tilgjengelighet (turistområder vs. ikke-turistområder).

Forbrukerrådet deler mange av de vurderinger som er gjort i høringsnotatet når det gjelder konsekvenser av lovforslaget. Forbrukerne vil få større valgmuligheter fordi tilgangen til åpne butikker vil øke som følge av forslaget. Mange har bedre tid til å gjøre innkjøp på søndager, og flere og større valgmuligheter til å handle denne dagen vil også gjøre det enklere å foreta mer planlagte innkjøp.



Helt tilbake til 1980-tallet har SIFO spurt representative utvalg av befolkningen om de ønsker seg søndagsåpne butikker i allmennhet og mer spesifikt om de ønsker søndagsåpne dagligvarebutikker. Tallene for søndagsåpne dagligvarebutikker har vekslet over tid, men ligget jevnt rundt 40 prosent de siste årene. For butikker generelt, noe lavere¹. Det synes med andre ord å være et større behov hos forbrukerne for søndagsåpne dagligvarebutikker enn andre typer butikker. For de yngre aldersgruppene (aldersgruppen 18-24 og 25-39) er det et flertall i befolkningen for². Samlet sett er det et flertall mot.

Forbrukerrådet har grunn til å tro at relativt store andeler av forbrukerne benytter seg av dagens søndagsåpne butikker fra tid til annen. Folk flest har vennet seg til det tilbudet som eksisterer. Men tallene underbygger likevel at dagens begrensninger hva gjelder handel på søndag ikke oppleves som et *presserende* problem for et flertall av forbrukerne. Dette gjenspeiles av at åpningstidene har endret seg radikalt i senere år med mange og til dels store utvidelser av åpningstidene etter at åpningstidsloven ble opphevet i 1998. Når det gjelder visjonen om et åpnere samfunn, framstår ikke varehandel i dag som en stor utfordring. De undersøkelser som er gjort indikerer at et flertall av forbrukerne er tilfreds med dagens situasjon når det gjelder muligheter for varehandel og de begrensninger som er lagt hva gjelder åpningstider på søndag.

Det er likevel grunn til å merke seg at i overkant av en av tre - over tid - ønsker mulighet til å handle på søndag og at dagens søndagshandel er betydelig. I tillegg ser vi en økende tendens, særlig innen dagligvare. På bare tre år har antallet søndagsåpne dagligvarebutikker økt med 200. Og det er grunn til å tro at denne økningen vil tilta. Dette gjenspeiler at det innen dagligvarer er et åpenbart behov for tilgjengelighet også på søndag. Mange bor dessuten på steder der det ikke er søndagsåpne butikker, og da er ofte de lokale bensinstasjonene eneste alternativ. En gjennomgang gjort av SIFO i 2013³ viser at prisnivået i KBS-markedet generelt ligger 50 prosent høyere enn i dagligvarebutikkene.

Svakheter ved dagens regulering

Forbrukerrådet er av den mening at praktiseringen av dagens lovverk gir betydelige konkurransevridende effekter og avgrensings- og håndhevningsproblemer. Påbudet om butikkstengt gjelder blant annet i dag ikke for utsalgssteder som i det vesentlige selger kiosk- eller dagligvarer, og som har en samlet salgsflate som ikke overstiger 100 kvm. Også bensinstasjoner med en samlet salgsflate som ikke overstiger 150 kvm er unntatt sammen med utsalgssteder på campingplasser i campingsesongen. Det samme gjelder utsalgssteder på områder som etter vedtak av fylkesmannen regnes som typiske turiststeder. Unntak gjelder også for utsalgssteder som i det vesentlige selger blomster, planter og andre hageartikler og utsalgssteder som i det vesentlige selger lokale husflids- og suvenirvarer.

Forbrukerrådet mener at dagens lovverk framstår som utdatert med urimelig forskjellsbehandling og betydelig konkurransevridning. En deregulering av åpningstidene vil innebære større grad av likebehandling mellom butikker, og det vil bidra til forenkling av regelverket.

Mulige konsekvenser

I et ideelt marked vil det være tilbud og etterspørsel som over tid vil avgjøre hvordan markedet tilpasser seg nye reguleringsrammer. Vi registrerer at departementet ikke har gjennomført ytterligere konsekvensutredninger enn å komme med betraktninger rundt sannsynlige konsekvenser av lovforslaget. Det er derfor, som departementet også presiserer, vanskelig å

¹ SIFO Prosjektnotat nr. 2-2015

² SIFO Prosjektnotat nr. 2-2015 side 25 Figur 3-2 ser vi at 66% i aldersgruppen 18-24 er for søndagsåpne dagligvarebutikker



vurdere konsekvensene av at det åpnes for søndagsåpne butikker. Men det er viktig å understreke at det har skjedd en bølge av deregulering av søndagen i mange europeiske land de siste 15-20 årene. Og det er naturlig å trekke noen erfaringer fra hva som har skjedd i andre land, når vi vurderer konsekvensene av forslaget i vårt eget.

I arbeidsnotatet «Evaluating the impact of Sunday trading deregulation»⁴ (2014) gjennomgår OECD eksisterende forskning, og har i tillegg tatt for seg 30 europeiske land og sett på forskjellene i utvikling etter endringer i åpningstidsbestemmelsene i tidsrommet 1999-2011. OECD konkluderer: Søndagsåpne butikker gir forbrukerne større valgfrihet, skaper arbeidsplasser, øker konkurransen og påvirker ikke forbrukernes priser.

OECD finner det *heller* ikke dokumentert at en endring av åpningstidsbestemmelsene har ført til større markedskonsentrasjon – eller redusert etableringshyppighet for nye aktører som en konsekvens av dereguleringen av søndagen⁵. Dette siste er viktig ettersom enkelte har luftet bekymring knyttet til mindre nærbutikker i distriktene. Søndagsåpne butikker kan bidra til å øke handelslekkasjen for nærbutikker som allerede i dag sliter med lav omsetning. At forbruker har tilgang til dagligvarer i sitt geografiske nærområde må sees som et gode. Forbrukerrådet vil derfor anbefale at ytterligere deregulering av åpningstider følges opp med en gjennomgang av og en styrking av Merkur-programmet, som er det statlige verktøyet for å utvikle butikker i utkantstrøk. Det må uansett være en målsetting å sikre innbyggere i distriktene tilgang til en nærliggende dagligvarebutikk.

En annen mulig effekt av søndagsåpne butikker er knyttet til endring av handlemønsteret. Forbrukerrådets handlebaneundersøkelse innen dagligvarer fra 2013⁶ viste at generelt er beliggenhet den viktigste årsaken til valg av butikk, og parkeringsmuligheter den nest viktigste. Unntaket er innkjøp i forbindelse med helgen, da er det stort vareutvalg som teller mest. For mange vil søndagsåpne butikker medføre lettere tilgang til et bredere vareutvalg. At forbruker tilbys større variasjon i åpningstider i helgen kan følgelig også bidra til å styrke konkurransekraften til butikker med større sortiment, men også styrke tilgang og tid til å besøke mer nisjefregede virksomheter.

Forbrukerrådets handlebaneundersøkelse innen dagligvarer viste også at flere enn åtte av ti handler matvarer hver dag eller flere ganger i uken. Mens syv prosent oppgir at husstanden handler matvarer hver dag, svarer 74 prosent at det gjøres matvareinnkjøp flere ganger i uken. I snitt handler vi dagligvarer 4,3 ganger i uka. Mange vet ikke hva de skal ha til middag før de er i butikken. Hyppige handleturer uten planlegging bidrar til at vi i større grad handler dagligvarer på impuls.

På hvilken måte og i hvilken grad flere søndagsåpne butikker vil påvirke vårt handlemønster er usikkert. For mange vil søndagshandel, som i dag, være forbeholdt mindre innkjøp dersom det er noe man mangler, mens andre vil kunne ønske å benytte muligheten til mer planlagte innkjøp. Søndagsåpne dagligvarebutikker gir forbrukerne bedre muligheter og mer tid til å bruke helgene til

⁴ [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/WP2\(2014\)1&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/WP2(2014)1&docLanguage=En)

⁵ The last two columns examine the impact on market concentration by looking at the impact of deregulation on the number of firms in each sector. 10 Eight out of sixteen sectors have a positive and significant coefficient indicating that the number of firms in these sectors increased as a result of Sunday deregulation, compared to only two sectors that experienced a reduction in the number of firms and hence an increase in concentration. Unfortunately, we do not have data on the market shares or the size of these firms that would allow us to say whether sales moved towards larger firms or not. However, the fact that there is significant entry of new firms for the majority of these retail sectors seem to indicate that the market is pretty open and competitive and does not seem to become more oligopolistic in nature.

⁶ <http://www.forbrukerradet.no/annet/tester-og-ki%C3%B8petips/unders%C3%B8kelser/Unders%C3%B8kelse+om+forbrukernes+handlevaner,+adferd+og+holdninger>



større og mer planlagte innkjøp. At forbruker i større grad planlegger innkjøpene er et sentralt element i arbeidet for redusert matsvinn i husholdningene. Innholdet i en av fire handleposer blir i dag kastet. Det er også grunn til å anta at større grad av planlegging vil ha en positiv effekt på kostholdet. Et planlagt kosthold er gjerne både mer gjennomtenkt, variert og sunnere.

Forslaget om å overlate beslutningsansvaret til kommunene

I høringsnotatet bes det også om synspunkter på en alternativ tilnærming der beslutningsmyndigheten legges til den enkelte kommune. Forbrukerrådet antar at ulike bestemmelser i ulike kommuner kan komme til å gi mindre forutsigbarhet og varierende tilbud til forbrukerne. Forbrukerrådet ønsker heller ikke forsterket konkurransevridding basert på beliggenhet.

Konklusjon

Forbrukerrådet støtter at lov om helligdager og helligdagsfred (helligdagsloven) § 5 endres slik at butikker får mulighet til å holde åpent på alle vanlige søndager, og at påbudet om stengte butikker på de særskilte helligdagene og høytidsdager opprettholdes. Forbrukerrådet mener at åpningstidene skal tilpasses forbrukernes behov. Forbrukerrådet mener også at en slik lovendring bør ledsages av en evaluering, og vil derfor anbefale at departementet etter en gitt tidsperiode vurderer effektene av en revidert regulering opp mot de ønskede effektene.

Vennlig hilsen
FORBRUKERRÅDET

Randi Flesland
adm. dir.

Audun Skeidsvoll
avdelingsdirektør

Dette dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke signatur.