

Ot prp nr 75

(1996-97)

**Om lov om åpningstider for utsalgssteder
(åpningstidsloven)**

Innhold

	Side		Side
1 Proposisjonens hovedinnhold	5	3.2 Åpningstidslovens virkeområde	15
2 Bakgrunnen for lovforslaget	6	3.2.1 Høringsforslaget	15
2.1 Kort om arbeidsmiljøloven §§ 42 og 44	6	3.2.2 Høringsinstansenes syn	15
2.2 Någjeldende åpningstidslov	6	3.2.3 Departementets vurdering	15
2.2.1 Historikk	6	3.3 Almennelige åpningstider	15
2.2.2 Innholdet i dagens lov	7	3.3.1 Innledning	15
2.2.3 Kommunale forskrifter om åpningstider	7	3.3.2 Åpningstider på hverdager	15
2.3 Endringer i åpningstider og forbrukeradferd	7	3.3.2.1 Høringsforslaget	15
2.4 Problemstillinger i tilknytning til dagens regelverk	8	3.3.2.2 Høringsinstansenes syn	16
2.4.1 Innledning	8	3.3.2.3 Departementets vurdering	16
2.4.2 Grensen mellom kiosk- og dagligvarer. Konkurransesvridning. Håndheving	8	3.3.3 Åpningstider på dager før søn- og helgedager	16
2.4.3 Handel på søndag	9	3.3.3.1 Høringsforslaget	16
2.4.3.1 Innledning	9	3.3.3.2 Høringsinstansenes syn	16
2.4.3.2 Omfanget av dagligvaresalg på søndager	9	3.3.3.3 Departementets vurdering	16
2.4.3.3 Holdninger til søndagsåpne dagligvareutsalg	10	3.3.4 Åpningstider på søn- og helgedager	16
2.4.4 Hensynet til arbeidstakerne	10	3.3.4.1 Høringsforslaget	16
2.5 Bestemmelser om åpningstider i annet regelverk	11	3.3.4.2 Høringsinstansenes syn	16
2.5.1 Lov 26 april 1947 nr 1 om 1 og 17 mai som høgtidsdager	11	3.3.4.3 Departementets vurdering	17
2.5.2 Lov 21 juni 1963 nr 17 om drift av apotek mv	11	3.3.5 Første mai og syttende mai	17
2.5.3 Lov 6 juni 1980 nr 21 om handelsvirksomhet	11	3.4 Enhetlige åpningstider over hele landet	17
2.5.4 Lov 3 juni 1983 nr 52 om overnattings- og serveringssteder (hotelloven)	11	3.4.1 Høringsforslaget	17
2.5.5 Lov 2 juni 1989 nr 27 om omsetning av alkoholholdig drikk mv	11	3.4.2 Høringsinstansenes syn	17
2.5.6 Lov 24 februar 1995 nr 12 om helligdager og helligdagsfred	11	3.4.3 Departementets vurdering	17
2.6 Åpningstidslovgivning i enkelte andre land	12	3.5 Utsalgssteder som unntas fra regelverket	17
2.7 Høring	12	3.5.1 Utsalgssteder som unntas etter en arealgrense	17
3 Departementets alminnelige merknader til lovforslaget	14	3.5.1.1 Høringsforslaget	17
3.1 Endringer i arbeidsmiljøloven	14	3.5.1.2 Høringsinstansenes syn	18
3.1.1 Høringsforslaget	14	3.5.1.3 Departementets vurdering	19
3.1.2 Høringsinstansenes syn	14	3.5.2 Andre unntak	20
3.1.3 Departementets vurdering	14	3.5.2.1 Høringsforslaget	20
		3.5.2.2 Høringsinstansenes syn	20
		3.5.2.3 Departementets vurdering	21
		3.6 Dispensasjon fra regelverket	21
		3.6.1 Høringsforslaget	21
		3.6.2 Høringsinstansenes syn	21
		3.6.3 Departementets vurdering	22
		3.7 Konkurransesforhold	22
		3.7.1 Høringsforslaget	22
		3.7.2 Høringsinstansenes syn	22
		3.7.3 Departementets vurdering	24
		3.8 Tilsyn og håndheving	24
		3.8.1 Høringsforslaget	24
		3.8.2 Høringsinstansenes syn	24
		3.8.3 Departementets vurdering	24
		3.9 Hensynet til forbrukerne	25
		3.10 Vernet om søn- og helgedager	25

Om lov om åpningstider for utsalgssteder (åpningstidsloven)

3.10.1	Høringsforslaget	25	4	Økonomiske og administrative	
3.10.2	Høringsinstansenes syn	25		konsekvenser	28
3.10.3	Departementets vurdering	26			
3.11	Forholdet til alkoholoven	26	5	Merknader til de enkelte	
3.11.1	Høringsforslaget	26		bestemmelsene	29
3.11.2	Høringsinstansenes syn	26			
3.11.3	Departementets vurdering	27		Forslag til lov om åpningstider for	
				utsalgssteder (åpningstidsloven)	34

Ot prp nr 75

(1996-97)

Om lov om åpningstider for utsalgssteder (åpningstidsloven)

*Tilråding fra Barne- og familiedepartementet av 23. mai 1997,
godkjent i statsråd samme dag.*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Barne- og familiedepartementet legger med dette frem proposisjon om forslag til ny åpningstidslov og forslag til endringer i arbeidsmiljøloven. Forslaget befester i hovedsak dagens åpningstidsmønster og tilgjengelighet for forbrukerne. Det tas sikte på å opprettholde en begrenset handelsaktivitet på søn- og helgedager, samtidig som forbrukerne skal kunne kjøpe enkelte typer varer på slike dager og på kveldstid etter ordinær stengetid.

Dagens åpningstidslov skaper avgrensings- og håndhevingsproblemer. Først og fremst skyldes dette at loven har unntak for kiosker og bensinstasjoner mv, opprinnelig basert på slike utsalgs tradisjonelle og begrensede varesortiment. I de senere årene har imidlertid disse gjennom sitt utvidede vareutvalg utviklet seg til å ligne tradisjonelle dagligvareutsalg.

Formålet med forslaget er i korte trekk å:

- sikre forbrukernes interesser gjennom romslige åpningstidsrammer generelt samt sikre frie åpningstider for nærmere bestemte handelsaktiviteter
- få klarere og mer entydige regler om hvilke utsalgssteder som kan holde åpent utenom de alminnelige tillatte åpningstidene
- bidra til like konkurransevilkår for mindre utsalgssteder som selger samme type varer
- innføre ensartede åpningstidsrammer over hele landet
- sikre arbeidstakerne ved utsalgssteder et bedre vern enn i dag mot ubekvem arbeidstid.
- forenkle håndhevingen av regelverket

Åpningstidsloven vil som i dag bare regulere den tillatte *åpningstid*. Regulering av *arbeidstid* skjer i medhold av annet regelverk. Etter forslaget vil de

ansatte ved utsalgssteder bli omfattet av arbeidsmiljøloven § 42 og § 44 om natt-, søn- og helgedagsarbeid. Den alminnelige tillatte åpningstiden foreslås satt lik normalarbeidstiden i arbeidsmiljøloven. Denne vil på hverdager bli fra kl 06.00 til kl 21.00, og på dager før søn- og helgedager fra kl 06.00 til kl 18.00. Jul-, påske- og pinseften blir åpningstiden fra kl 06.00 til kl 15.00. På søn- og helgedager og på 1 og 17 mai skal utsalgssteder som hovedregel holde lukket. Alle utsalgssteder kan likevel holde åpent mellom kl 14.00 og kl 20.00 de tre siste søndagene før julaften. Når særlige grunner foreligger kan det søkes fylkesmannen om dispensasjon for å holde utsalgssteder åpne utover lovens alminnelige åpningstider.

For å sikre forbrukernes tilgjengelighet, vil kiosker og dagligvarebutikker med en salgsflate under 100 kvm, og bensinstasjoner mv med en salgsflate under 150 kvm, være unntatt fra de alminnelige åpningstidene. Ved å knytte disse unntakene til areal og ikke vareslag, vil en søke å unngå det problematiske skillet mellom kiosk- og dagligvarer som eksisterer i dagens åpningstidslov. De øvrige unntakene i dagens lov foreslås videreført.

For å oppnå ensartede rammer for åpningstidene over hele landet, og på denne måten skape like konkurransevilkår, legges det opp til at kommunenes adgang til å fastsette lokale åpningstidsforskrifter fjernes. Opphevelsen av unntaket for utsalgssteder i arbeidsmiljølovens bestemmelser om natt-, søn- og helgedagsarbeid innebærer at Arbeidstilsynets alminnelige tilsynsoppgaver utvides når det gjelder arbeidstakere ved utsalgssteder. Brudd på åpningstidslovens bestemmelser håndheves av politiet.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 KORT OM ARBEIDSMILJØLOVEN §§ 42 OG 44

Etter arbeidsmiljøloven § 42 regnes arbeid mellom kl 21.00 og kl 06.00 som nattarbeid og skal etter loven som utgangspunkt ikke finne sted. Det er imidlertid gitt unntak for arbeidsoppgaver som anses nødvendig å utføre om natten. Dette gjelder bl a vakthold, sykehusdrift, teaterforestillinger, arbeid som det ikke er mulig å avbryte om natten etc. Det er også gitt et generelt unntak fra nattarbeidsforbudet for «utsalgssteder» i § 42 annet ledd l), da arbeidstiden ved utsalgssteder i dag er regulert i åpningstidsloven. Utsalgsstedene er av samme grunn unntatt fra arbeidsmiljølovens forbud mot søn- og helgedagsarbeid, jf § 44 annet ledd k). Unntakene er en videreføring av tilsvarende bestemmelser i tidligere arbeidervernlovgivning, jf lov 19 juni 1936 nr 8 om arbeidervern §§ 13 og 15, og lov 7 desember 1956 nr 2 om arbeidervern §§ 19 og 21. Forutsetningen for unntakene har vært at arbeidstakernes interesser på en hensiktsmessig måte blir ivare tatt av reglene om åpningstider for utsalgssteder.

Unntaket fra arbeidsmiljølovens alminnelige regler om natt-, søn- og helgedagsarbeid for arbeidstakere ved utsalgssteder innebærer at disse arbeidstakerne ikke er omfattet av denne delen av loven. De øvrige reglene i arbeidsmiljøloven, som f eks reglene om arbeidstidens lengde, overtidsarbeid og pauser, vil imidlertid som utgangspunkt gjelde også for arbeidstakerne ved utsalgssteder.

Adgangen til natt-, søn- og helgedagsarbeid kan etter arbeidsmiljøloven §§ 42 og 44 utvides for alle arbeidstakere ved bl a avtale med tillitsvalgte og etter tillatelse fra Arbeidstilsynet. En slik utvidelse kan også følge av tariffavtale inngått med fagforening med innstillingsrett (mer enn 10 000 medlemmer), jf § 41 femte ledd.

2.2 NÅGJELDENDE ÅPNINGSTIDSLOV

2.2.1 Historikk

Åpningstidene var fra tidlig i dette århundre og opp til midten av 80-årene regulert av lov 25 juli 1913 nr 5 om lukningstid for utsalgssteder. Loven påla kommunestyrene i kjøpesteder og ladesteder å fastsette lukkevedtekter, mens herredsstyrene fikk adgang til å fastsette slike vedtekter i landdistriktene. Kommunenes adgang til på egen hånd å bestemme innholdet i forskriftene førte til store ulikheter kommunene imellom. Både loven selv og de vedtektene som ble fastsatt var en kontinuerlig kilde til uenighet og krav

om revisjoner. Debatten ble intensivert utover på 1960- og 1970-tallet, særlig som en følge av det endrede sysselsettingsmønsteret der stadig flere gifte kvinner tok del i yrkeslivet. Dette skapte problemer fordi lukningsvedtektene gjerne påbød stenging kl 17.00 på hverdager. I enkelte kommuner var det også etablert praksis for å stenge tidligere enn vedtektene tilsa.

Spørsmålet om endringer i loven, først og fremst for å sikre åpningstider bedre tilpasset forbrukernes behov, har vært gjenstand for en rekke utredninger og lovforslag. Utgangspunktet for lov 26 april 1985 nr 20 om åpningstider for utsalgssteder var en omfattende offentlig utredning om «Åpningstider og tilgjengelighet» (NOU 1984:13). Selve lovteksten ble i stor utstrekning utformet i Stortinget, jf Innst O nr 48 1984-85. Loven ga på flere måter støtte til utvidede åpningstider på hverdager og lørdager. For det første fastslo den at kommunene ikke kunne påby stenging før kl 20.00 på hverdager og før kl 18.00 på dager før søn- og helgedager. For det andre ble det gitt en rekke unntak i loven for visse utsalgstyper, herunder for kiosker og bensinstasjoner mv. På den annen side ble kommunenes adgang til å tillate søndagsåpne utsalgssteder begrenset.

Ved en lovendring 20 juni 1991 nr 35 ble utvalg på typiske turiststeder også unntatt fra loven. Bakgrunnen var dels det spesielle behovet tilreisende kan ha for å handle utenom ordinære åpningstider, dels den urimelige forskjellsbehandlingen det kunne gi på slike steder at utsalgssteder på campingplasser var unntatt fra loven.

Åpningstidsloven har senere vært vurdert av flere utvalg som har behandlet andre spørsmål som berører åpnings- og arbeidstider i varehandelen.

Næringslovutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 2 februar 1990 og hadde som mandat å fremme forslag til forenklinger i næringslovgivningen. Utvalget konkluderte med at åpningstidsloven burde oppheves, bl a fordi den har en uheldig konkurransevridende effekt i forhold til utsalgssteder som ikke er unntatt fra loven. Utvalget pekte på at dersom det er ønskelig med skranker som forhindrer handel i kirketiden, kan dette mer hensiktsmessig løses ved en endring i lov om helligdagsfred. Av hensyn til arbeidstakerne henstilte utvalget til det såkalte Arbeidsmiljølovutvalget å vurdere behovet for endringer i arbeidsmiljøloven før en eventuell opphevelse av åpningstidsloven.

Arbeidsmiljølovutvalget var et bredt sammensatt utvalg som foretok en generell gjennomgang av arbeidsmiljøloven. I sin innstilling «Det gode arbeidsmiljø er lønnsomt for alle» (NOU 1992:20), delte ut-

valget seg i to når det gjaldt spørsmålet om arbeidstakere ved utsalgssteder burde være unntatt fra forbudet mot nattarbeid i arbeidsmiljøloven § 42. Den ene halvparten foreslo at konsekvensene av en opphevelse av åpningstidsloven og påfølgende endringer i arbeidsmiljøloven burde utredes nærmere «på basis av en bred vurdering av denne bransjens behov for unntak, vurdert opp mot arbeidstakernes situasjon.» Den andre halvparten mente at det i arbeidsmiljøloven burde innføres et generelt forbud mot nattarbeid ved utsalgssteder i tiden fra 21.00 til 06.00, men forutsatte at det ble gjort unntak for kiosker, bensinstasjoner mv.

I forhold til spørsmålet om arbeidstakere ved utsalgssteder burde være unntatt fra forbudet mot søn- og helgedagsarbeid i arbeidsmiljøloven § 44, foreslo utvalget at åpningstidsloven kunne oppheves forutsatt at unntakene for kiosker, bensinstasjoner mv ble tatt inn i arbeidsmiljøloven § 44. Det ble imidlertid foreslått at alle utsalgssteder kunne holde åpent inntil 4 ganger i året på søn- og helgedager.

2.2.2 Innholdet i dagens lov

Åpningstidsloven gir kommunestyrene hjemmel til å fastsette forskrifter som regulerer åpningstidene for utsalgssteder. I § 2 er kommunestyrets kompetanse begrenset. Det kan således ikke bestemmes at utsalgsstedene skal holdes lukket i tidsrommet mellom 06.00 og 20.00 på hverdager, mellom 06.00 og 18.00 på dager før søn- og helgedager, og mellom 06.00 og 15.00 på påske-, pinse-, jul- og nyttårsaften. Innenfor disse minimumsrammene skal butikkene kunne holde åpent. Dersom det ikke er fastsatt kommunale forskrifter om åpningstider, kan et utsalgssted på hverdager og på dager før søn- og helgedager holde åpent hele døgnet.

På søn- og helgedager skal utsalgssteder i henhold til § 3 holdes lukket. Kommunen kan imidlertid ved *forskrift* tillate utsalgssteder å holde åpent mellom 14.00 og 19.00 på søndager når spesielle forhold tilsier det, men ikke på 1. juledag, 1. påskedag, 1. pinsedag og langfredag. Kommunestyret kan i medhold av § 6 gi *dispensasjon* fra forbudet i § 3 eller forskrifter gitt i medhold av loven i forbindelse med spesielle anledninger og arrangementer. Avgjørelsen kan påklages til fylkesmannen.

En rekke utsalgssteder er unntatt fra lovens bestemmelser. Dette gjelder bl a kiosker, utsalgssteder for bensin mv, utsalgssteder tilknyttet kommunikasjonsknutepunkt, utsalgssteder på campingplasser og på typiske turiststeder etc, jf. § 5. Overtredelse av loven straffes med bøter. Håndhevelsen av loven er lagt til politiet.

2.2.3 Kommunale forskrifter om åpningstider

Barne- og familiedepartementet foretok i desember 1996 en kartlegging av kommunale forskrifter om

åpningstider gitt med hjemmel i åpningstidsloven. I et spørreskjema sendt samtlige kommuner ble det spurt om det var fastsatt forskrifter om åpningstider for kommunen, og hvilke åpningstider som eventuelt var fastsatt. Det ble også spurt om utsalgsstedene i kommunen var gitt adgang til å holde åpent på søn- og helgedager. 369 kommuner svarte på forespørselen.

Undersøkelsen viser at 57 prosent av kommunene har fastsatt forskrifter tilsvarende åpningstidslovens minimumsgrense, dvs at utsalgssteder tillates å holde åpent mellom kl 06.00 og kl 20.00 på hverdager, og mellom kl 06.00 og kl 18.00 på dager før søn- og helgedager. 31 prosent av kommunene har ingen åpningstidsbegrensninger på hverdager eller på dager før søn- og helgedager. Dels er dette fastsatt i kommunal forskrift, dels følger det av at kommunen ikke har fastsatt forskrift. 12 prosent av kommunene har mellomløsninger i form av forskrifter som tillater utsalgssteder å holde åpent inntil et tidspunkt utover lovens minimumsramme på hverdager og på dager før søn- og helgedager.

Søndagsåpne utsalgssteder tillates i 40 prosent av kommunene. I de fleste tilfellene gjelder dette tillatelse til å holde åpent en eller flere søndager i desember måned for å avvikle julehandelen. En mindre andel av kommunene tillater søndagsåpent i lengre perioder av året, mens et fåtall, omlag 5 prosent, tillater søndagsåpent hele året.

2.3 ENDRINGER I ÅPNINGSTIDER OG FORBRUKERADFERD

Statens institutt for forbruksforskning (SIFO) har i rapport nr 3 - 1997 «Bekvem dagligvarehandel» foretatt en undersøkelse om bl a dagligvarebutikkens faktiske åpningstider, forbrukernes holdning til søndagshandel og utvidede åpningstider, og struktur og utviklingstrekk i servicehandelen. Undersøkelsen, heretter omtalt som SIFO-rapporten, viser at de åpningstidsrammene som eksisterer i dag, ikke nyttes fullt ut på hverdager. Det har likevel vært store forskjvninger i åpningstidene i dagligvarehandelen etter at åpningstidsloven ble vedtatt i 1985. Mens vanlig stengetid før 1985 var ca kl 16.30 og kl 17.00 på hverdager, er tendensen at mange dagligvarebutikker i dag ikke stenger før kl 20.00. En ser også en utvikling der flere butikker stenger senere enn dette.

SIFO-rapporten viser at det er på lørdager de største endringene har funnet sted. Mens det i 1985 var vanlig å stenge ca kl 13.00 og kl 14.00 på lørdager, er åpningstiden i mange dagligvarebutikker i dag forskjøvet til ca kl 18.00. Det er ellers verdt å legge merke til at det holdes lenger åpent i dagligvarebutikkene i bykommuner enn i landkommuner. De største utvidelsene har skjedd i de tre største byene Oslo, Bergen og Trondheim.

Forbrukernes handlemønster har endret seg i takt med den utvidede åpningstiden. På begynnelsen av

80-tallet toppet handrefrekvensen seg i perioden 14.00 til 18.00, mens den på 90-tallet var forskjøvet til mellom 16.00 og 20.00. Spesielt har yrkesaktive forskjøvet sin handletid utover kvelden.

Forbrukernes ønske om åpningstider synes i stor grad å samsvare med de faktiske åpningstidene. De aller fleste ønsker at dagligvarebutikkene skal holde åpent til kl 18.00 på hverdager (90 prosent). 72 prosent ønsker det skal være åpent til kl 19.00 og 66 prosent vil gjerne ha åpent til kl 20.00. Etter det avtar raskt andelen som ønsker lenger åpent.

Det er særlig de yngre, de høyere utdannede, de yrkesaktive og forbrukere i byene som ønsker lenger åpent og som benytter seg av utvidede åpningstider på ettermiddagene og om kvelden.

2.4 PROBLEMSTILLINGER I TILKNYTNING TIL DAGENS REGELVERK

2.4.1 Innledning

Regulering av åpningstidene skal avveie delvis motstridende handels-, forbruker-, og arbeidstakerinteresser, og også ivareta søndagen som helligdag. Åpningstidsloven har særlig vært omstridt på tre punkter. Det ene er avgrensningen i forhold til hvilke utsalgssteder som er unntatt fra loven, og håndhevingen av denne grensen. Det andre er i hvilken utstrekning handel på søndag bør tillates, og til sist vernet av de ansatte ved utsalgssteder mot ubekvem arbeidstid.

2.4.2 Grensen mellom kiosk- og dagligvarer. Konkurransesvridning. Håndheving

Det største problemet ved praktiseringen av åpningstidsloven har vært grensen mellom kiosker og bensinstasjoner mv som er unntatt fra loven, og dagligvareforretninger. Kiosker og bensinstasjoner mv kan etter åpningstidsloven holde åpent når de vil, men har utviklet et vareutvalg som langt på vei er det samme som i dagligvareforretninger som er underlagt åpningstidsregulering.

Kiosker er unntatt fra gjeldende åpningstidslov i henhold til § 5 nr 1. Kioskbegrepet er ikke nærmere beskrevet i loven. Ved praktiseringen av loven og fastleggelsen av kioskbegrepet, er det lagt vekt på uttalelser i forarbeidene og domsavgjørelser.

I Innst O nr 48 - 1984-85 side 11, definerte flertallet i Forbruker- og administrasjonskomiteen kiosk på følgende måte:

«Her menes utsalgssteder som hovedsakelig selger typiske «kioskvarer» som tobakk- og røykartikler, aviser, blader og tidsskrifter, bøker, skrivesaker, toalettartikler, hygieniske artikler, sukker- eller sjokoladeprodukter, bakeri- og konditorvarer, frimerker, innspilte og uinnspilte lyd- og billedkassetter, film, mineralvann, frukt, souvenirer, husflidvarer o.l. Under «kiosk» henregnes også utsalgssteder som hovedsakelig selger typiske «pølsebod - eller gate-

kjøkkenvarer» som pølser, hamburgere, kylling, pomes frites eller andre varer som er beregnet på å fortæres på stedet.»

Bensinstasjoner mv er unntatt fra åpningstidsloven etter § 5 nr 2. I henhold til denne bestemmelsen er salg av bensin, olje og andre varer som er nødvendig for drift eller vedlikehold av motorkjøretøyer og motorbåter unntatt fra loven. I Innst O nr 48 - 1984-85 side 11 uttales om dette:

«Her menes utsalgssteder som hovedsakelig selger produkter som har sammenheng med drift av bil, båt, fly m.v.»

Bensinstasjoner med kioskavdeling faller også inn under § 5 nr 1, og må avgrensnes på samme måte som en kiosk, jf ovenfor.

Ved å ta inn begrepet «hovedsakelig» før opplisting av produktgrupper, åpner forarbeidene for at vanlige dagligvarer kan inngå i varespekteret i kiosker og bensinstasjoner. Høyesterett har i 2 dommer, Norsk Retstidende 1987 side 515 flg og Norsk Retstidende 1989 side 309 flg, bidratt til å presisere kioskbegrepet. Dommen i Norsk Retstidende 1989 side 309 flg gjaldt en straffesak hvor eieren ble idømt en bot på 10 000 kroner for overtredelse av åpningstidsloven for å ha solgt dagligvarer på søndager fra et servicesenter (bensinstasjon). Av den samlede omsetningen utgjorde bensin med tilhørende produkter ca 57 prosent, kioskvarer ca 31 prosent og dagligvarer ca 12 prosent. Dagligvarene beslagla en mindre del, anslagsvis litt over en tiendedel av det samlede hylleareal i lokalene. Det var imidlertid tale om et omfattende spekter av dagligvarer.

På side 311 i dommen fra 1989 bemerket førstevoterende til uttrykket «hovedsakelig kioskvarer» som er benyttet i Innst O nr 48 1984-1985 side 11:

«Når vareutvalget omfatter et bredt spekter av de vanligste og viktigste dagligvarer, kan det etter min mening ikke bli anvendelse for unntaksreglene i § 5 nr 1 og 2. Jeg mener å finne støtte for dette i avgjørelsen fra 1987. Etter min mening er det ikke naturlig å forstå åpningstidsloven slik at adgangen til å selge et bredt spekter av dagligvarer uavhengig av lukningsreglene skal stå åpen for den som driver utsalgssted som beskrevet i unntaksreglene i § 5, dersom hoveddelen av omsetningen knytter seg til den virksomhet unntaksreglene beskriver. En slik adgang ville i forhold til dagligvareforretningene innebære en forskjellsbehandling som jeg må gå ut fra at lovgiveren ikke har tilsiktet. Det ville også skapes mer uklare grenser som ville vanskeliggjøre praktiseringen av loven.»

Siden åpningstidsloven ble vedtatt i 1985 har mange kiosker og bensinstasjoner forandret karakter. Det er blitt vanlig med såkalte «storkiosker» og «bekvemmelighetsbutikker», som i tillegg til tradisjonelle kioskvarer også selger et stadig større utvalg av alminnelige dagligvarer. Også mange bensinstasjoner har gjennomgått forandringer. I takt med lavere lønnsomhet på omsetning av bensin og økt automatisering av bensinsalget, satses det fra nærin-

gens side i økende grad på butikkdelen av omsetningen. Fra å betjene kunder over disk, er mange kiosker og bensinstasjoner gått over til å bli selvbetjeningsbutikker. Et fellestrekk for både kioskhandelen og bensinstasjonene er den økte satsingen på ferdigmat. I tillegg blir det stadig vanligere at det utføres funksjoner som tipping, post, minibank og kopiering. Disse endringene har bidratt til at det tradisjonelle skillet mellom kiosk, bensinstasjon og dagligvarebutikk er blitt mer og mer utvisket.

Utviklingen med salg av dagligvarer gjennom kiosker og bensinstasjoner har skapt reaksjoner, i det en ikke ubetydelig del av disse utsalgsstedene har et vareutvalg som må antas å være i strid med dagens åpningstidslov. Ankepunktet er særlig at utsalgssteder som ikke er bundet av åpningstidsbestemmelsene, har et konkurransefortrinn i forhold til andre utsalgssteder.

Servicehandelsmarkedet, bestående av kiosker, storkiosker og bensinstasjoner, omsatte ifølge SIFO-rapporten *kiosk- og dagligvarer* for tilsammen 13,2 milliarder kroner av et samlet marked på rundt 94 milliarder i 1996. Andelene av totalmarkedet var 8 prosent for kioskene, og 6 prosent for bensinstasjonene. På bakgrunn av intervjuer med aktører i markedet, antydes det at omsetningen av *dagligvarer* i kiosker og bensinstasjoner bare står for mellom 500 millioner og 1 milliard kroner av den totale omsetningen i markedet. Anslagene er usikre bl a fordi det er vanskelig å gi en klar definisjon av hva som er dagligvarer i motsetning til kioskvarer.

Enkelte steder i landet har dagligvarehandelen svart på forskjellsbehandlingen med å utvide sine åpningstider ut over hva de kommunale forskriftene tillater, eller opprettet «storkiosker» som holder åpent på søndager, men som i form og vareutvalg er alminnelige dagligvarebutikker uten ølslag.

Den uklare avgrensningen mellom kiosk- og dagligvarer har gjort det vanskelig for politiet å ta ut påtale mot innehaverne av kiosker og bensinstasjoner som antas å holde åpent i strid med åpningstidsloven. De uheldige sidene ved denne situasjonen er beskrevet i mindretallets votum i høyesterettsdommen fra 1989 på side 312:

«For Høyesterett er opplyst, og for øvrig også vel kjent, at dagligvarer i atskillig utstrekning selges utenfor tillatte åpningstider fra såkalte storkiosker med eller uten tilknytning til bensinstasjoner. Videre er opplyst at slikt salg bare i begrenset utstrekning fører til rettsforfølgning, og i en del kommuner overhodet ikke. Dette har formentlig, iallfall delvis, sammenheng med ressursproblemer og at kontroll av slikt salg ikke kan være noen prioritert oppgave. Når anmeldelse innløper, er det gjerne andre handlende som har tatt opp forholdet ut fra konkurransehensyn.

Dagens situasjon er da at rettsstridig dagligvaresalg foregår i stor utstrekning, til glede for forbrukerne, men til utvilsom skade for den alminnelige rettsbevissthet. Når det så bare er få blant de mange åpenbare lovovertredere som det reageres mot, kan dette føles som forskjellsbehandling og gi inntrykk

av en tilfeldig og vilkårlig rettshåndhevelse. I en tid med trange økonomiske rammer og mange uløste oppgaver synes det samtidig lite realistisk å anta at myndighetene kan eller vil sette inn vesentlig større ressurser for å bekjempe den omfattende ulovlige virksomhet ettersom verken liv, legeme eller helbred og knapt nok samfunnsinteresser settes i fare ved ulovlighetene. Dermed oppstår en ulykkelig situasjon som bryter ned respekten for lovverket.

Jeg nevner for øvrig også, som mindre vesentlig, men uheldig, at nåværende regelverk synes å ha medført til dels nokså subtile sondringer mellom kioskvarer og dagligvarer.

Det er å håpe at disse problemer blir tatt opp av de lovgivende myndigheter.»

En annen form for konkurransevridning er knyttet til forskjellene i åpningstidsbestemmelser mellom nabokommuner. Næringsdrivende i kommuner med «strengere» forskrifter opplever kjøpekraftlekasje til kommuner med mer liberale åpningstider. Dette gjelder særlig for store kjøpesentre utenfor byene i tett befolkede distrikter, som trekker til seg kunder fra flere kommuner. Tilsvarende lekkasje skjer i grensetraktene mot Sverige og Finland, hvor det enten ikke er noen regulering av åpningstidene, eller hvor disse er svært liberale.

2.4.3 Handel på søndag

2.4.3.1 Innledning

Særlig sterke og motstridende interesser er knyttet til handel på søndager. Restriksjonene på søndagshandel i åpningstidsloven ivaretar viktige hensyn såvel til arbeidstakerne, som til det alminnelige ønsket om å bevare søndagen som en annerledes dag med begrenset kommersiell aktivitet. Samtidig gir åpningstidsloven forbrukerne tilgang til enkelte typer varer også på søn- og helgedager.

De utsalgssteder som er unntatt fra loven, kan fritt holde åpent på søn- og helgedager, men kommunestyret kan når spesielle forhold tilsier det i forskrift fastsette at også andre utsalgssteder kan holde åpent mellom kl 14.00 og kl 19.00 på søndager. Kommunen kan dessuten gi dispensasjon fra forbudet mot søndagsåpent i forbindelse med spesielle anledninger og arrangementer. Departementets spørreundersøkelse fra desember 1996, tyder på at 40 prosent av kommunene tillater søndagsåpne utsalgssteder i en eller annen form.

2.4.3.2 Omfanget av dagligvaresalg på søndager

I SIFO-rapporten er kartlagt utbredelsen av utsalgssteder som solgte dagligvarer på søndag. 81 prosent av bensinstasjonene, 52 prosent av storkioskene, 12 prosent av kioskene og nesten 5 prosent av dagligvarebutikkene solgte høsten 1996 dagligvarer på søndagene. Samlet utgjorde dette 24,1 prosent av alle kiosker, bensinstasjoner og dagligvarebutikker. Det ble anslått at det totale antall dagligvarebutikker, bensinstasjoner og kiosker som solgte dagligvarer på

søndag var mellom 2.100 og 2.600 utvalg. Undersøkelsen kartla bare det faktiske salget av dagligvarer på søndager, og gikk ikke inn på hvorvidt salget var i strid med åpningstidsloven og forskrifter gitt i medhold av denne.

Åpningstidene varierte sterkt. Dagligvarebutikkene holdt åpent gjennomsnittlig 6 timer på søndager, kiosker som solgte dagligvarer holdt åpent gjennomsnittlig 9 1/2 time, mens bensinstasjonene som solgte dagligvarer gjennomsnittlig holdt åpent 13 timer.

SIFO-rapporten bekrefter at søndagsåpne dagligvareutsalg, spesielt kiosker og bensinstasjoner, i hovedsak benyttes til suppleringskjøp av dagligvarer. Flertallet av de spurte forbrukerne oppga at de handlet i kiosker og på bensinstasjoner fordi andre dagligvarebutikker var stengt.

2.4.3.3 *Holdninger til søndagsåpne dagligvareutsalg*

SIFO-rapporten viser til at det er foretatt flere undersøkelser om holdninger til søndagsåpne dagligvarebutikker. Selv om resultatene varierer litt, er hovedtendensen at mellom 3/4 og 2/3 av befolkningen er mot søndagsåpne dagligvarebutikker.

Blant dem som var mot søndagsåpne dagligvarebutikker, var hovedgrunnen ønsket om en handlefri dag i uken (43 prosent). Mange nevner også hensynet til de ansatte (28 prosent), og ønsket om å holde hviledagen hellig (22 prosent). Av de som ønsker søndagsåpent, er de viktigste begrunnelsene av bekvem karakter, at det er greit å kunne kjøpe varer når som helst og greit å ha muligheten for supplering.

Undersøkelsen viser ellers at 60 prosent av de spurte ønsker at bensinstasjoner og kiosker skal selge dagligvarer på søndager. Flertallet av de spurte forbrukerne ønsker altså å beholde det nåværende tilbudet av dagligvaresalg på søndager. 63 prosent av de spurte mener at dagligvareutvalget på søndager er på et tilfredsstillende nivå. (MMI 1996)

2.4.4 **Hensynet til arbeidstakerne**

En annen type problemstilling i forbindelse med åpningstidsloven knytter seg til hensynet til arbeidstakerne ved utsalgssteder. Forutsetningen for unntaket fra arbeidsmiljølovens regler om natt- søn- og helgedagsarbeid for arbeidstakere ved utsalgssteder, har vært at åpningstidsregelverket skal ivareta hensynet til arbeidstakerne. Åpningstidsloven og kommunale forskrifter gitt i medhold av loven regulerer ikke arbeidstidens lengde, men gir i mange tilfeller de ansatte i varehandelen beskyttelse mot såkalt ubekvem arbeidstid.

Åpningstidsloven skal imidlertid også ivareta andre viktige samfunnsinteresser, og hensynet til ar-

beidstakerne er derfor bare ett av flere momenter ved praktiseringen av regelverket. Dette kan innebære at andre viktige samfunnshensyn medfører at arbeidstakerne ved enkelte utsalgssteder får dårligere beskyttelse enn det som følger av arbeidsmiljøloven.

En av årsakene til et dårligere vern er at åpningstidsloven overlater til den enkelte kommune å gi regler for åpningstidene. I praksis er det stor forskjell mellom kommunene med hensyn til hvordan dette er fulgt opp. Dette medfører at det også er store forskjeller i hvilken beskyttelse arbeidstakerne har, avhengig av hvilken kommune de arbeider i. Dersom en kommune f eks ikke har fastsatt noen åpningstidsregler, kan utsalgsstedene i kommunen holde åpent hele døgnet på hverdager og på lørdager. Spørreundersøkelsen som Barne- og familiedepartementet foretok i desember 1996 blant alle landets kommuner, viser at 31 prosent av kommunene ikke har fastsatt forskrifter. En slik rettsstilling kan i seg selv virke uheldig og kan slå nokså vilkårlig ut for arbeidstakere som arbeider i et grenseområde mellom to kommuner med forskjellig regelverk. Det er vanskelig å finne gode grunner for at arbeidstakerne ikke skal ha den samme beskyttelsen, uavhengig av geografisk plassering.

Et annet moment som synliggjør svakhetene ved det arbeidstakervern som åpningstidsloven gir, er manglende oppfølging av lovens regler. Det har i praksis vist seg at politiet ikke har kapasitet til å aksjonere mot utsalgssteder som bryter åpningstidsreglene. Dette innebærer at arbeidstakerne ikke sikres en beskyttelse i overensstemmelse med forutsetningen for unntaket fra arbeidsmiljølovens regler om natt-, søn- og helgedagsarbeid.

Arbeidstakerne ved nattåpne kiosker og bensinstasjoner synes i tillegg å være mer utsatt for trusler, vold og ran på arbeidsplassen, enn arbeidstakerne ved utsalgssteder som ikke holder åpent utover de tidspunktene som følger av arbeidsmiljølovens normalarbeidstid.

Åpningstidsregelverket har også en sysselsetningsmessig side. Lange åpningstider sammenholdt med arbeidsmiljølovens begrensninger med hensyn til maksimal ukentlig arbeidstid, har trolig en viss betydning når det gjelder etterspørsel etter arbeidskraft. De liberale åpningstider som gjelder i mange kommuner i dag kan således være et bidrag til økt sysselsetting. Dette gjelder særlig i forhold til deltidsarbeidstakere, som ofte benyttes som et supplement til heltidsansatte for å få timelistene til å gå opp. I praksis er det en overvekt av kvinner, ungdommer og studenter blant de deltidsansatte. Deltidsstillinger er en viktig innfallspport til arbeidslivet for disse gruppene. Åpningstidsreglene har på denne bakgrunn en viss betydning både for likestilling og sysselsetting generelt.

2.5 BESTEMMELSER OM ÅPNINGSTIDER I ANNET REGELVERK

2.5.1 Lov 26 april 1947 nr 1 om 1 og 17 mai som høgtidsdager

Paragraf 1 første ledd bestemmer at 1 og 17 mai er høgtidsdager som skal være sidestilt med søndager, men ikke når det gjelder kirkelige handlinger eller helligdagsfreden. Paragraf 1 annet ledd fastsetter at dersom 17 mai faller på pinsefasten eller 1 pinsedag, skal dagen med hensyn til lukningstiden for utsalgssteder regnes som om den falt på henholdsvis en vanlig lørdag eller søndag.

I henhold til § 2 skal dagen før 1 mai og dagen før 17 mai normalt regnes som vanlig virkedag, og ikke som dag før søndag, om den ikke faller på en lørdag, på dagen før Kristi Himmelfartsdag eller på en søndag eller annen helgedag.

2.5.2 Lov 21 juni 1963 nr 17 om drift av apotek mv

I § 27 i lov om drift av apotek er det bestemt at de enkelte apotek skal holde åpent i de ekspedisjons- og vakttider som departementet bestemmer.

2.5.3 Lov 6 juni 1980 nr 21 om handelsvirksomhet

Med hjemmel i lov 6 juni 1980 nr 21 om handelsvirksomhet § 3-2 fjerde ledd kan kommunen fastsette forskrifter som regulerer handel utenom fast utsalgssted slik som fra salgshaller, torg, gater, brygger og andre offentlige steder. I forskriftene kan kommunen bli å bestemme salgstider for denne typen handel. Forskriftene må stadfestes av fylkesmannen.

2.5.4 Lov 3 juni 1983 nr 52 om overnattings- og serveringssteder (hotelloven)

I medhold av § 15 i lov 3 juni 1983 nr 52 om overnattings- og serveringssteder er det ved kgl res 17 juni 1983 nr 1123 fastsatt forskrifter om orden og lukningstider for overnattings- og serveringssteder. Forskriften bestemmer bl a at serveringssteder skal være lukket mellom kl 01.00 og 06.00.

Kommunestyret kan fastsette avvikende åpnings- og lukningstider som skal godkjennes av fylkesmannen. Politiet kan, for enkelte anledninger, gi tillatelse til å lukke senere eller åpne tidligere enn til de tider som er fastsatt for kommunen.

I Ot prp nr 55 (1996-97) er hotelloven foreslått opphevet og erstattet med lov om serveringsvirksomhet (serveringsloven). Åpningstidsbestemmelser for serveringssteder foreslås videreført i forslag til ny serveringslov § 15.

2.5.5 Lov 2 juni 1989 nr 27 om omsetning av alkoholholdig drikk mv

Alkoholloven av 2 juni 1989 nr 27 har i § 3-4 første ledd regler om tidsinnskrenkning for salg av brennevin, vin og sterkøl fra A/S Vinmonopolets utsalgssteder.

Salgstiden for øl med lavere alkoholinnhold enn 4,76 volumprosent følger etter alkoholloven § 3-7 første ledd som utgangspunkt salgsstedets åpnings- tid. Kommunestyret kan imidlertid fastsette innskrenkninger generelt for kommunen eller for det enkelte salgssted. I den reviderte alkoholloven, som trolig vil tre i kraft 1 januar 1998, er koblingen til åpningstidsloven brutt ved at alkoholloven nå har egne bestemmelser om normal- og maksimalåpningstider og forbud mot salg av øl på søn- og helgedager.

I medhold av alkoholloven § 3-8 har Sosial- og helsedepartementet i forskrift 19 desember 1989 nr 1265 kapittel 5 bestemt at det ikke kan gis salgsbewilling for alkohol til kiosk eller bensinstasjon. Med «kiosk» eller «bensinstasjon» forstås slike utsalgssteder som er nevnt i § 5 punkt 1 og 2 i lov 26 april 1985 nr 20 om åpningstider for utsalgssteder. Alkoholloven § 3-8 er videreført i den reviderte alkoholloven, slik at Sosial- og helsedepartementet fortsatt i forskrift kan bestemme at visse typer salgssteder ikke skal kunne gis bevilning til salg av øl.

2.5.6 Lov 24 februar 1995 nr 12 om helligdager og helligdagsfred

Lov 24 februar 1995 nr 12 om helligdager og helligdagsfred inneholder generelle regler om helligdagsfreden. Etter § 3 første ledd skal det på helligdager fra kl 00.00 til kl 24.00 samt påske-, pinse- og julaf- ten etter kl 16.00 «være helligdagsfred som ingen noe sted må forstyrre med utilbørlig larm.» Paragraf 4 inneholder bestemmelser om at det som hovedregel er forbudt å arrangere eller holde offentlige tilstelninger eller forestillinger, sportskonkurranser og sportsstevner på helligdag mellom kl 06.00 og kl 13.00.

Salgsvirksomhet er ikke direkte omfattet av helligdagsfredloven, og spørsmålet om søndagsåpne utsalgssteder ble heller ikke berørt under forberedelsen av loven. Etter loven kan utsalgsstedenes virksomhet bare rammes indirekte av § 3 annet ledd som lyder:

«Ved kirke eller gudstjenestested er det mens helligdagsfreden varer ikke tillatt å forstyrre gudstjenesten med unødig larm eller arbeid eller annen forstyrrende virksomhet.»

Helligdagsfredloven er derfor ikke til hinder for at utsalgsstedene holder åpent selv i kirketiden så lenge salgsvirksomheten ikke direkte forstyrrer gudstjenesten.

2.6 ÅPNINGSTIDSLOVGIVNING I ENKELTE ANDRE LAND

I *Sverige* har det fra 1972 ikke vært noen spesiell lovregulering av åpningstiden i varehandelen. I 1991 ble det presentert en rapport som evaluerte situasjonen uten åpningstidsregulering (SOU 1991:10). Undersøkelsen viste at 80 prosent av de store varehusene og stormarkedene holdt søndagsåpent i 1989, mens 54 prosent av dagligvarebutikkene holdt søndagsåpent. Undersøkelser gjort på slutten av 80-tallet indikerte at søndagshandel i stor grad ble brukt til suppleringskjøp og ikke storhandel. 47 prosent var positive til at butikker holdt åpent på søndager.

Åpningstidene i *Danmark* reguleres av «lov om butikstid mv» av 14 juni 1995. Utsalgssteder skal som hovedregel holde lukket fra lørdag kl 17.00 til mandag kl 06.00. Utsalgssteder som har en forventet årlig omsetning under 12,7 millioner danske kroner, eksklusive moms og tobakksavgifter, er unntatt fra lukkepåbudet. En undersøkelse foretatt av den danske Erhvervs- og Selskabsstyrelsen i 1996 viste at 83,1 prosent av samtlige utsalgssteder hadde en omsetning under grensen og således var unntatt fra lukketiden. Blant disse kunne samtlige kiosker og 97,6 prosent av kolonialbutikkene holde åpent utenom den alminnelige lukketiden, mens kun 7,2 prosent av supermarkedene og ingen varehus hadde anledning til dette.

I *Finland* er det i 1997 vedtatt ny «lag om minuthandelns och vissa arbetsrörelsers öppettider». Utsalgssteder kan som hovedregel holde åpent fra kl 07.00 til kl 21.00 på hverdager, og fra kl 07.00 til 18.00 på lørdager. Det er adgang til å holde åpent mellom kl 12.00 og kl 21.00 på søndager i juni, juli, august og desember måned samt fem andre søndager i løpet av året. Dagligvarebutikker tillates videre å holde åpent deler av religiøse høytidsdager, på 1 mai og på frigjøringsdagen. Kiosker, bensinstasjoner mv er unntatt fra loven. Loven håndheves av politiet.

Tyskland har tradisjonelt ført en restriktiv åpningstidspolitik. Etter en lovendring 30 juli 1996 kan utsalgssteder som hovedregel holde åpent til kl 20.00 på hverdager, og til kl 16.00 på lørdager. Søndag må utsalgssteder holde stengt. I loven er det regnet opp hvilke varer som tillates solgt utenom ordinær åpningstid.

Etter en lovendring i 1994 er åpningstidene i *England og Wales* vesentlig liberalisert. Det er ingen restriksjoner på åpningstidene på hverdager. Utsalgssteder med et areal over 280 kvm kan holde åpent 6 timer på søndager, mens utsalgssteder under 280 kvm selv kan bestemme når de ønsker å holde åpent på søndager. Det er særlig store varehus og kjøpesentre utenfor bysentrum som holder åpent på søndager, mens sentrum fortsatt er stille på disse dagene.

I *Frankrike* anerkjennes i utgangspunktet et prinsipp om frihet for de næringsdrivende til å holde

åpent når de vil i løpet av uken. Den franske arbeidsmiljølovgivningen krever imidlertid en obligatorisk fridag for arbeidstakerne i løpet av uken, og denne fridagen tas vanligvis ut på søndag.

EF-domstolen har i flere dommer de senere årene slått fast at nasjonalt regelverk om åpningstider ikke berøres av felleskapsretten, siden dette hører under nasjonal kompetanse. En endring av åpningstidsloven vil følgelig ikke være problematisk i forhold til Norges forpliktelser etter EØS-avtalen.

2.7 HØRING

Forslag om ny åpningstidslov for utsalgssteder ble sendt på høring 8 april 1997 med høringsfrist 7 mai 1997. Følgende instanser fikk den til uttalelse:

- Fylkesmennene
- Kommunene
- Riksadvokaten
- Kommunenes Sentralforbund (KS)
- Direktoratet for arbeidstilsynet
- Departementene
- Dagligvareforbundet
- Handel og Kontor (HK)
- Handelens- og servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)
- Landsorganisasjonen i Norge (LO)
- Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)
- Akademikernes Fellesorganisasjon (AF)
- Samvirkeforetakenes Forhandlingsorganisasjon (SamFo)
- Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
- Hakon-gruppen A/S
- Norges-gruppen
- Norges Kooperative Landsforening (NKL)
- Reitan-gruppen
- Norges Jernvarehandleres Forbund
- Norges Sportsbransjeforbund
- Norges Tekstilforbund
- Norske Papirhandleres Landsforbund
- Norske Skohandleres Forbund
- Norsk Tipping A/S
- Norsk Rikstoto
- Gyda butikkene A/S
- Mix-butikkene B A
- Narvesen A/S
- Small Shops Holding A/S
- Tobakk- og Kioskhandelens Landsforbund
- Norsk Petroleumsinstitutt
- Norsk Petroleumsforening
- Esso Norge A/S
- Fina Norge A/S
- Hydro-Exaco A/S
- Shell A/S Norske
- Statoil Norge A/S
- Norges Bilbransjeforbund
- Oslo Dagligvarekjøpmenns forening
- Kirkerådet
- Forbrukerrådet (FR)

- Forbrukerombudet (FO)
- Statens institutt for forbruksforskning (SIFO)
- Konkurransetilsynet
- Den Norske Turistforening
- Norges Husmorforbund

Departementet hadde pr 9 mai 1997 mottatt uttalelser fra 93 høringsinstanser.

13 høringsinstanser har ikke merknader til lovforslaget. Disse er *Forbrukerombudet (FO)*, *Fylkesmannen i Vestfold*, *Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet*, *Kulturdepartementet*, *Landbruksdepartementet*, *Samferdselsdepartementet*, *Utenriksdepartementet*, *Gratangen kommune v/forbmannskapet*, *Grong kommune*, *Karasjok kommune*, *Malvik kommune*, *Vanylven kommune* og *Østre Toten kommune*.

11 høringsinstanser slutter seg til forslaget eller er enig i hovedlinjene i forslaget. Dette er *Askøy kommune*, *Fauske kommune*, *Forbrukerutvalget i Hedmark*, *Holtålen kommune*, *Lenvik kommune v/kommunestyret*, *Lyngdal kommune*, *Norges Bilbransjeforbund*, *Bensinforhandlergruppen*, *Oppegård kommune* og *Sørum kommune v/økonomiutvalget*, *Trysil kommune* og *Tysnes kommune*.

11 høringsinstanser har formulert et klart standpunkt mot forslaget. Dette er *Handels- og Service næringsens Hovedorganisasjon (HSH)*, *Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)* og kommunene *Bømlo*, *Flatanger*, *Hol*, *Mandal*, *Modum*, *Nittedal*, *Sandefjord*, *Sauda* og *Søgne*.

Andre høringsinstanser er uenige i en eller flere sider av forslaget. Det vises til gjennomgangen av de enkelte punkter i forslaget.

Handels- og Servicenæringsens Hovedorganisa-

sjon (HSH) går mot forslaget med den begrunnelse at forslaget at ikke gir like konkurransevilkår for alle utsalgssteder. Forslaget vil forsterke og sementere ulike konkurransevilkår.

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) går mot forslaget, og mener forslaget er et betydelig tilbakeskritt. Både næringsliv - og ikke minst forbrukere - har sett utvidede åpningstider som positivt.

Landsorganisasjonen (LO) og *Handel og Kontor (HK)* er tilfreds med at de ansatte i varehandelen etter forslaget blir omfattet av arbeidsmiljølovens bestemmelser om nattarbeid og søn- og helgedagsarbeid. På den annen side påpekes at forslaget ikke vil bidra til like konkurransevilkår. Det foreslås også at unntak fra loven baseres på varesortiment.

Forbrukerrådets flertall mener det ville være svært uheldig om den økte tilgjengelighet som praktiseringen av åpningstidsloven har medført skulle innskrenkes. Dersom man nå ønsker endringer i lovverket rundt åpningstidsloven, vil flertallet foreslå at man opphever åpningstidsloven og beholder nåværende regulering i arbeidsmiljøloven, slik at forretninger selv kan velge når de vil holde åpent alt etter kundegrunnlag og inntjeningsmuligheter.

Planleggings- og samordningsdepartementet og *Nærings- og handelsdepartementet* er enig i at det konkurransemessig sett er riktig å innføre like åpningstidsbestemmelser over hele landet. På den annen side påpekes at forslaget vil opprettholde og forsterke konkurransevidningen både mellom utsalgssteder innen samme bransje, og mellom ulike bransjer.

2 høringsinstanser ønsker ikke å uttale seg. Dette gjelder *Norsk Petroleumsforening (NPF)* og *Samvirkeforetakenes Forhandlingsorganisasjon*

3 Departementets alminnelige merknader til lovforslaget

3.1 ENDRINGER I ARBEIDSMILJØLOVEN

3.1.1 Høringsforslaget

I høringsbrevet ble det foreslått at arbeidstakerne ved utsalgssteder skal være omfattet av arbeidsmiljølovens bestemmelser om natt-, søn- og helgedagsarbeid. For å sikre tilgjengelighet av visse forbruksvarer mv, ble det likevel foreslått at natt-, søn- og helgedagsarbeid skulle være tillatt når det i eller med hjemmel i annen lovgivning var gitt særlige åpningsrammer for vedkommende utsalgssted. En forutsetning for forslaget var imidlertid at flertallet av arbeidstakerne skulle følge arbeidsmiljølovens normalarbeidstidsregler.

3.1.2 Høringsinstansenes syn

De fleste høringsinstansene som behandler forslaget til endringer i arbeidsmiljølovens regler er i det vesentlige positive til at arbeidstakerne ved utsalgssteder gis et bedre vern. *Landsorganisasjonen i Norge (LO)* og *Handel og Kontor (HK)* uttaler bl a at de er tilfreds med denne delen av forslaget. *Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)* og *Handels- og Service-næringens Hovedorganisasjon (HSH)* uttrykker imidlertid bekymring når det gjelder arbeidskraftens fleksibilitet, som ved forslaget strammes ytterligere inn.

3.1.3 Departementets vurdering

Forslaget tar sikte på å presisere at arbeidstakerne ved alle utsalgssteder i utgangspunktet skal være omfattet av forbudet mot natt-, søn- og helgedagsarbeid i arbeidsmiljøloven §§ 42 og 44, og innebærer at disse arbeidstakerne får den samme beskyttelse mot ubekvem arbeidstid som andre arbeidstakere. Dette er etter departementets vurdering et nødvendig tiltak for å motvirke en uheldig utvikling.

Behovet for å begrense adgangen til nattarbeid i størst mulig grad knytter seg først og fremst til de negative helsemessige konsekvenser slikt arbeid har. At nattarbeid er helseskadelig er påvist ved godt dokumentert forskningsmateriale, som bl a viser at nattarbeid påvirker menneskelige funksjoner som søvn, ernæring mm. Det vises i denne forbindelse bl a til vurderingene i innstillingen fra Arbeidsmiljølovutvalget, «Det gode arbeidsmiljø er lønnsomt for alle» (NOU 1992:20).

Arbeidstakere som arbeider ved utsalgssteder om natten er i praksis også mer utsatt for vold, trusler og ran. Det er på denne tiden ofte færre arbeidstakere på

jobb og færre kunder ved utsalgsstedene. For arbeidstakerne er det en stor belastning å måtte arbeide med en slik risiko hengende over seg. Denne risikoen synes i tillegg å øke etterhvert som banker, postkontor o l i større grad har iverksatt gode sikkerhetstiltak.

Når det gjelder arbeid på søn- helgedager er det ikke holdepunkter for å hevde at dette er direkte helseskadelig. Formålet med arbeidstidsbestemmelsene omfatter imidlertid også hensynet til arbeidstakernes sosiale velvære. Dette tilsier at arbeidstiden blir lagt på slike tider av døgnet at arbeidstakeren får anledning til samvær med familie, venner, og til fritidsaktiviteter av forskjellig slag, jf Ot prp nr 41 (1975-76) side 36. For at fridagene skal kunne utnyttes på best mulig måte er det etter departementets vurdering også nødvendig at arbeidet dagen før en søn- eller helgedag avsluttes tidligere enn på vanlige hverdager.

Etter departementets syn virker de forskjeller som i dag eksisterer når det gjelder åpningstider mellom de ulike kommuner negativt for arbeidstakerne. Dette gjelder særlig for arbeidstakere som bor i nærheten av grensen mellom to kommuner med store forskjeller i åpningstidsreglene. Det kan være noe tilfeldig hvilken kommune arbeidstakerne arbeider i, og hvilke kommunale forskrifter som til enhver tid gjelder for åpningstidene i kommunen. Åpningstider fastsatt på nasjonalt nivå vil sikre like vilkår uavhengig av geografisk plassering.

For å sikre tilgjengeligheten av visse forbruksvarer er det nødvendig å fastsette enkelte unntak fra arbeidsmiljøloven. Dette er lovteknisk foreslått gjennomført ved at det i åpningstidsloven fastsettes regler om når utsalgsstedene kan holde åpent, og at det i en ny bestemmelse i arbeidsmiljøloven fastsettes at natt-, søn- og helgedagsarbeid ved utsalgssteder kun er tillatt «*innenfor de åpningstidsrammer som er fastsatt i eller i medhold av annen lovgivning*».

Dette innebærer at det etter arbeidsmiljøloven § 42 annet ledd l) og § 44 annet ledd k) er tillatt å arbeide når det i eller i medhold av åpningstidsloven er fastsatt bestemmelser om åpningstider for utsalgssteder. Unntaket fra arbeidsmiljøloven § 42 første ledd og § 44 første ledd gjelder kun på de tidspunkt og for de typer utsalgssteder som det er fastsatt slike regler for. Som eksempel kan nevnes mindre kioskers adgang til å holde nattåpent etter forslag til ny åpningstidslov § 3. Når et utsalgssted faller utenfor åpningstidsreglene, enten på grunn av tidspunktet på døgnet eller på grunn av typen eller størrelsen på utsalgsstedet, vil arbeidstakerne være vernet av arbeidsmiljølovens regler om natt-, søn- og helgedagsarbeid.

I forslag til ny bestemmelse om alminnelige åpningstider i åpningstidsloven § 2 er det fastsatt åpningstider som tilsvarer arbeidstidsrammene i arbeidsmiljøloven § 42 første ledd og § 44 første ledd (fra kl 06.00 til kl 21.00 på hverdager og til kl 18.00 dager før søn- og helgedager). Dette vil sikre at de fleste arbeidstakerne ved utsalgsstedene vil følge arbeidsmiljølovens normalarbeidstid.

Arbeid ved utsalgssteder som ikke knytter seg til åpningstiden, kan utføres uavhengig av forslag til ny bestemmelse i arbeidsmiljøloven § 42 annet ledd l) og § 44 annet ledd k) så lenge arbeidet utføres i samsvar med arbeidsmiljøloven for øvrig. Dette gjelder f.eks. alminnelig kasseoppgjør etter endt vakt, som forutsettes å kunne utføres etter stengetid. Slikt kasseoppgjør kan normalt ikke utføres uten at salgsaktiviteten avbrytes. Men dersom driftstiden i virksomheten på hverdager strekker seg frem til kl 21.00, må kasseoppgjøret kunne utføres etter kl 21.00 i medhold av § 42 annet ledd a). Tilsvarende kan gjelde for andre gjøremål etter stengetid som f.eks. enkelte oppgaver knyttet til påfylling av varer i hyllene. For mer tidkrevende arbeidsoppgaver som skal skje etter stengetid kan arbeidet eventuelt organiseres i to skift, eller det kan inngås en tariffavtale som tillater slik arbeid, jf. bl. a. arbeidsmiljøloven § 41 femte ledd og § 42 annet ledd g). Departementet er på denne bakgrunn ikke enig med *Handels og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)*, som i høringsuttalelsen uttrykker at arbeidsmiljølovens regler ikke i tilstrekkelig grad åpner for slikt arbeid etter stengetid.

Hensynet bak forslag til endringer i arbeidsmiljøloven er at arbeidstakervernet først og fremst skal ligge i arbeidsmiljøloven. Unntaksbestemmelsene i åpningstidsloven vil imidlertid ha stor betydning for de arbeidstakerne som faller inn under disse bestemmelsene. Hensynet bak lovendringene tilsier imidlertid at det ved praktiseringen av åpningstidsloven også bør legges vekt på arbeidstakerhensynet, f.eks. ved vurdering av dispensasjon etter forslag til ny åpningstidslov § 4.

3.2 ÅPNINGSTIDSLOVENS VIRKEOMRÅDE

3.2.1 Høringsforslaget

Paragraf 1 i lovforslaget presiserer åpningstidslovens virkeområde. Hensikten med bestemmelsen er å lovfeste den praksis som har utviklet seg i forbindelse med gjeldende og tidligere lover.

3.2.2 Høringsinstansenes syn

Direktoratet for arbeidstilsynet påpeker at åpningstidslovens virkeområde vil få betydning for anvendelsen av arbeidsmiljøloven, og at det derfor er viktig å trekke opp retningslinjer for når en virksomhet er et utsalgssted og når det faller utenfor. Dette gjel-

der bl. a. kombinasjon av tjenesteytende virksomhet, som er unntatt fra åpningstidsloven, og salg av varer.

Kommunale Kinematografers Landsforbund har merket seg at videoutleie er tjenesteytelse som er unntatt fra åpningstidslovens virkeområde etter lovforslagets § 1. Forbundet er bekymret for hvilke konsekvenser forslaget til ny åpningstidslov vil få for videoutleie. Det påpekes at:

«Vi oppfatter det slik at departementet i utgangspunktet har ment at videobransjen ikke skal omfattes av forslaget....Men siden kombinasjonen av videoutleie og kioskvirksomhet er meget utbredt, får man her en virkning som man ikke hadde lagt opp til.»

3.2.3 Departementets vurdering

Spørsmål angående lovens virkeområde er berørt under pkt 5 i de særskilte merknadene til de enkelte bestemmelsene. Det samme gjelder kombinasjoner av tjenesteytende virksomhet og salg av varer.

3.3 ALMINNELIGE ÅPNINGSTIDER

3.3.1 Innledning

De alminnelige åpningstidene foreslås satt lik normalarbeidstiden i arbeidsmiljøloven. Åpningstidene vil gjelde for alle utsalgssteder, enten det er sysselsatt arbeidstakere som omfattes av arbeidsmiljøloven eller ikke.

Åpningstidene kan f.eks. ikke utvides ved å benytte de muligheter som arbeidsmiljøloven åpner for når det gjelder utvidelse av arbeidstiden, ved å organisere arbeidet i to skift eller ved å inngå avtale som innebærer at hovedreglene i §§ 42 og 44 ikke gjelder. Forslaget tar imidlertid ikke sikte på å gjøre innskrenkninger i arbeidstakernes adgang til å arbeide på natt-, søn- og helgedager i medhold av andre bestemmelser i arbeidsmiljøloven. Selv om et utsalgssted ikke kan holde åpent etter kl 21.00 på hverdager, kan arbeidstakerne eksempelvis utføre lagerarbeid, kasseoppgjør eller lignende etter at utsalgsstedet er stengt, når dette gjennomføres i samsvar med arbeidsmiljøloven. Arbeidsmiljøloven setter imidlertid rammer for når en slik utvidelse av arbeidstiden kan finne sted, jf. pkt 3.1.

3.3.2 Åpningstider på hverdager

3.3.2.1 Høringsforslaget

De tillatte åpningstidene på hverdager foreslås satt fra kl 06.00 til kl 21.00. Dette innebærer at åpningstidsrammene strammes noe inn i kommuner hvor det i dag ikke er fastsatt forskrifter om åpningstider, eller hvor åpningstidsrammene går utover kl 21.00 på hverdager. I kommuner der det er fastsatt forskrifter i samsvar med åpningstidslovens minimum, dvs. hvor utsalgssteder tillates å holde åpent fra kl 06.00 til kl 20.00 på hverdager, fører lovforslaget til en ut-

videlse av åpningstidsrammene. Ifølge departementets undersøkelse gjelder dette 57 prosent av kommunene.

3.3.2.2 Høringsinstansenes syn

Få høringsinstanser har uttalt seg om forslag til åpningstider på hverdager.

Dagligvareforbundet uttaler:

«Nåværende lov har i utgangspunktet ingen reguleringer på butikkens åpningstider på hverdager, men gir kommunene anledning til å innføre slike. I kommuner der slike reguleringer ikke er innført, lukker det store antallet dagligvarebutikker mellom kl. 20 og 22, noen få har åpent til 23. Selv om det i prinsippet er tillatt for disse butikkene å holde åpent døgnet rundt, er det altså bare helt unntaksvis at noen gjør det. DF kan derfor ikke se noe som helst behov for å pålegge butikkene å lukke kl. 21.00. Mange gjør det likevel, og de få som holder åpent til kl. 22 (Rema 1000) eller kl. 23 (KIWI) opplever lukningspåbudet kl. 21.00 som urimelig. DF vil derfor anbefale at alle begrensninger på butikkens åpningstider på hverdager avvikles, herunder kommunenes adgang til å innføre slike reguleringer.»

3.3.2.3 Departementets vurdering

Etter det departementet erfarer er det særlig de store dagligvarekjedene som holder åpent etter kl. 21.00. SIFO-rapporten peker på at ca 6 prosent av dagligvarebutikkene på landsbasis holder åpent etter kl. 21.00 på hverdager. For de store byene Oslo, Bergen og Trondheim er tallet ca 16 prosent.

Behovet for å holde åpent etter kl. 21.00 må etter departementets vurdering betegnes som beskjedent. Dette gjelder både mht til forbrukernes behov for å handle etter dette tidspunkt, og de næringsdrivendes interesser i holde åpent. En åpningstidsramme fra kl. 06.00 til 21.00 ansees etter departementets mening som en rimelig avveining mellom forbrukerinteressene, utsalgsstedenes ønske om å holde kveldsåpent, og hensynet til arbeidstakerne ved disse utsalgsstedene.

3.3.3 Åpningstider på dager før søn- og helgedager

3.3.3.1 Høringsforslaget

På dager før søn- og helgedager tillates utsalgssteder holde åpent til kl. 18.00. Jul-, påske- og pinseften er den tillatte åpningstiden fra kl. 06.00 til kl. 15.00. Også dette fører til en innstramming av de tillatte åpningstidene i de kommunene hvor det i dag ikke er fastsatt åpningstidsbegrensninger.

SIFO-rapporten viser at ca 7 prosent av dagligvarebutikkene på landsbasis holder åpent etter kl. 18.00 på lørdager. Tallet for de store byene er ca 20 prosent.

3.3.3.2 Høringsinstansenes syn

Nesten ingen høringsinstanser har uttalt seg særskilt om forslaget til åpningstider på dager før søn- og helgedager.

Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH) mener at dager foran bevegelige helgedager bør ha åpningstid som hverdager når slike dager faller på hverdager.

3.3.3.3 Departementets vurdering

Etter departementets mening er de nevnte maksimumsrammene en rimelig avveining mellom hensynet til forbrukernes behov for å handle, de næringsdrivendes interesser i å holde åpent og nødvendigheten av å gi arbeidstakerne et tilstrekkelig vern mot ubekvem arbeidstid også på dager før søn- og helgedager.

Av hensyn til en harmonisering av åpningstidene med normalarbeidstiden i arbeidsmiljøloven, er det nødvendig med kortere åpningstider også på dager før bevegelige helgedager. Dette gjelder ikke for dager før 1 og 17 mai, jf pkt 2.5.1

3.3.4 Åpningstider på søn- og helgedager

3.3.4.1 Høringsforslaget

Det foreslås at utsalgssteder som hovedregel må holde lukket på søn- og helgedager. Dette er i tråd med dagens åpningstidslov, som imidlertid gir kommunene en begrenset adgang til ved forskrift eller dispensasjon å fravike forbudet mot søndagsåpne utsalgssteder.

Av hensyn til avviklingen av julehandelen gir mange kommuner i dag tillatelse til å holde åpent på søndagene i desember måned. Departementet foreslo i høringsnotatet at denne praksisen lovfestes, slik at det tillates å holde åpent mellom kl. 14.00 og kl. 20.00 de tre siste søndagene før julaften.

3.3.4.2 Høringsinstansenes syn

2 høringsinstanser, *Kirkerådet* og *Norges Husmorforbund*, er enig i at det ikke gis generell mulighet til å holde åpent på søndager.

8 høringsinstanser er positive til forslaget om å tillate søndagsåpent mellom kl. 14.00 og kl. 20.00 de tre siste søndagene før julaften. *Norges Kooperative Landsforening (NKL)* og *Dagligvareforbundet* synes det er positivt at man åpner for mulighet til å ha åpent de siste 3 søndagene før jul og at dette ikke kan overprøves i hver kommune. *Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)* mener forslaget bør utvides til å gjelde de 4 siste søndagene før julaften.

10 høringsinstanser, herunder 6 kommuner, er av den oppfatning at utsalgssteder bør holde stengt på søndager i forbindelse med julehandelen. *Landsorganisasjonen (LO)*, *Handel og Kontor (HK)*, *Norske*

Skohandleres Forbund og Norges Tekstilforbund går alle mot departementets forslag.

3.3.4.3 Departementets vurdering

Departementet finner det riktig å lovfeste åpnings-tidsrammer som tillater søndagsåpent mellom kl 14.00 og 20.00 de tre siste søndagene før julaften. Tradisjonen med søndagsåpne utsalgssteder før jul er blitt mer og mer vanlig de senere årene, og forbrukerne synes å sette stor pris på muligheten til å gjøre unna julehandelen på søndag i en ellers travel og hektisk førjulstid. Departementets spørreundersøkelse blant kommunene i desember 1996 viser at en rekke kommuner i dag tillater dette. Ved å ta inn rammer for denne praksisen i loven vil en etter departementets mening sikre like rammer for søndagsåpne utsalgssteder før jul over hele landet, og redusere behovet for dispensasjon fra loven betraktelig.

Departementet mener at mulighetene for å holde åpent de tre siste søndagene før julaften er tilstrekkelig for å ivareta forbrukernes behov.

3.3.5 Første mai og syttende mai

Lovforslaget legger opp til at det på samme måte som i dag skal holdes lukket på høytidsdagene 1 og 17 mai.

Lov 26 april 1947 nr 1 om 1 og 17 mai som høgtidsdager § 1 annet ledd, inneholder en bestemmelse om at dersom 17 mai faller på pinseften eller 1 pinsedag, skal dagen med hensyn til lukningstiden for utsalgssteder regnes som om den falt på henholdsvis en vanlig lørdag eller en søndag. Bestemmelsen fører til at utsalgssteder år om annet, bl a i 1997, tillates å holde åpent tilsvarende en alminnelig lørdag på 17 mai. Bestemmelsen ble tilføyd ved en lovendring 29 april 1959 nr 3, for å løse de komplikasjoner som datidens regler om helligdagsfred medførte for feiringen av nasjonaldagen.

Lov om 1 og 17 mai som høgtidsdager § 1 annet ledd refererer til lov 25 juli 1913 nr 5 om lukningstid for utsalgssteder, som ble opphevet da åpningstidsloven ble vedtatt i 1985. Ved en forglemmelse ble § 1 annet ledd i lov om 1 og 17 mai som høgtidsdager ikke opphevet samtidig, og departementet foreslår at § 1 annet ledd nå oppheves.

3.4 ENHETLIGE ÅPNINGSTIDER OVER HELE LANDET

3.4.1 Høringsforslaget

Forslaget innebærer at adgangen som kommunene i dag har til å fastsette lokale forskrifter, faller bort. Dette medfører at åpningstidsrammene blir de samme over hele landet.

3.4.2 Høringsinstansenes syn

17 høringsinstanser er positive til forslaget om ensartede åpningstider over hele landet.

Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH) ser det som positivt at forslaget i større utstrekning enn dagens lov vil gi likhet i konkurransevilkårene i form av felles bestemmelser som omfatter hele landet. Dagens uensartede kommunale forskrifter gir flere steder i landet konkurransevridninger og handelslekkasjer kommunene og utsalgsstedene imellom.

Også *Norges Bilbransjeforbund Bensinforhandlergruppen, Norges Kooperative Landsforening (NKL), Kirkerådet, Fylkesmannen i Hedmark, Direktoratet for arbeidstilsynet, Norges Husmorforbund og Verdal kommune* er positive til et forslag om like åpningstider over hele landet.

15 kommuner påpeker at de fortsatt ønsker å kunne fastsette lokale forskrifter, eller er negative til forslaget fordi det innebærer et inngrep i det lokale selvstyret. Det påpekes bl a at den beste kunnskap om hvilke åpningstider som er tjenlige finnes i hver enkelt kommune. Det er der man vet nok om konkurransehensyn og behov for mulighet til handel gjennom døgnet.

3.4.3 Departementets vurdering

Sterke grunner taler etter departementets oppfatning for et felles regelverk om åpningstider over hele landet. Dette vil både sikre at tilgjengeligheten for forbrukerne blir ivaretatt likt, og hindre at ulike kommunale forskrifter fører til konkurransevridning pga handelslekkasje over kommunegrensene. Mange utsalgssteder, særlig de større dagligvarebutikkene, har de senere årene utvidet sine åpningstider. Dette har ført til at arbeidstakerne ved disse utsalgsstedene har fått en større arbeidsbelastning. Innlemmelsen av arbeidstakerne ved utsalgssteder under arbeidsmiljølovens bestemmelser, og en harmonisering av arbeidsmiljølovens regler om arbeidstid med åpningstidslovens bestemmelser om åpningstid, gjør det nødvendig at kommunenes adgang til å fastsette lokale forskrifter faller bort. Også hensynet til et ensartet vern om søn- og helgedager over hele landet tilsier et felles regelverk på dette området.

3.5 UTSALGSSTEDER SOM UNNTAS FRA REGELVERKET

3.5.1 Utsalgssteder som unntas etter en arealgrense

3.5.1.1 Høringsforslaget

Bakgrunnen for lovendringen er ønske om bl a å videreføre dagens åpningstider og tilgjengelighet for forbrukerne, samtidig som hensynet til arbeidstakerne i varehandelen blir ivaretatt og søndagen skjermes som handledag. Med dette som utgangspunkt er det nødvendig å foreta en form for avgrensning, slik det også er gjort i en del andre land.

I forslag til ny åpningstidslov § 3 nr 1 er det derfor lagt opp til at kiosker og mindre dagligvarebutikker med en salgsflate under 100 kvm skal kunne holde åpent utenom de alminnelige åpningstidene i § 2. Statistikk som Barne- og familiedepartementet har innhentet fra Nielsen Norge AS viser at blant kiosker hvor salgsflaten er kjent, har ca:

- 97 prosent av kioskene en salgsflate under 200 kvm
- 94 prosent av kioskene en salgsflate under 150 kvm
- 83 prosent av kioskene en salgsflate under 100 kvm
- 75 prosent av kioskene en salgsflate under 80 kvm
- 60 prosent av kioskene en salgsflate under 60 kvm
- 39 prosent av kioskene en salgsflate under 40 kvm
- 14 prosent av kioskene en salgsflate under 20 kvm

Ettersom lovforslaget § 3 nr 1 ikke skiller mellom kiosk- og dagligvarer, vil også mindre dagligvarebutikker kunne holde åpent utover lovens alminnelige åpningstider. Det finnes i dag ca 850 dagligvarebutikker som har en salgsflate under 100 kvm. Dette utgjør ca 16 prosent av samtlige dagligvarebutikker i Norge. Antall dagligvareutsalg med en salgsflate under 200 kvm er ca 2130, noe som utgjør ca 42 prosent av det samlede antall dagligvarebutikker. Opplysninger om antall utsalg mindre enn 150 kvm foreligger ikke. Såkalte bekvemmelighetsbutikker er pga vareutvalget regnet som dagligvarebutikker i statistikken til Nielsen Norge AS.

I lovforslaget § 3 nr 2 foreslås det på lignende måte å fastsette særregler for bensinstasjoner mv med en salgsflate under 150 kvm. Statistikken viser at blant stasjoner der salgsflaten er kjent, har ca:

- 98 prosent av bensinstasjonene en salgsflate under 200 kvm
- 96 prosent av bensinstasjonene en salgsflate under 150 kvm
- 79 prosent av bensinstasjonene en salgsflate under 100 kvm
- 68 prosent av bensinstasjonene en salgsflate under 80 kvm
- 51 prosent av bensinstasjonene en salgsflate under 60 kvm
- 39 prosent av bensinstasjonene en salgsflate under 40 kvm
- 11 prosent av bensinstasjonene en salgsflate under 20 kvm

Det foreslås i lovforslaget § 3 annet ledd at beregningen av arealet skjer på bakgrunn av utsalgsstedets salgsflate. Det er nærmere redegjort for hva som ligger i begrepet salgsflate under de spesielle merkningene til lovforslaget § 3 annet ledd. Salgsflaten skal

kunne dokumenteres ved takst, arealberegning, arbeidstegninger eller på annen tilfredsstillende måte, jf lovforslaget § 3 tredje ledd.

Det er i lovforslaget § 3 femte ledd gitt en hjemmel for departementet til å fastsette forskrifter til nærmere utfylling av bestemmelsen. Hjemmelen kan bli brukt til å presisere hvordan et utsalgssteds areal skal beregnes, og på denne måten forhindre uheldige tilpasninger til regelverket og omgåelse av intensjonene med lovendringen.

Det er bare utsalgssteder med en salgsflate inntil henholdsvis 100 eller 150 kvm som selger daglig-, kiosk-, og bensinstasjonsvarer mv, som unntas fra loven. Andre utsalgssteder som selger klær, sko, møbler omfattes av de alminnelige åpningstidene i lovforslaget.

3.5.1.2 Høringsinstansenes syn

18 høringsinstanser går mot avgrensning på areal, og går inn for avgrensning basert på varesortiment. 4 høringsinstanser støtter forslaget om avgrensning gjennom areal.

Flere høringsinstanser har også bemerkninger til at det foreslås ulikt areal for kiosker/dagligvarebutikker og bensinstasjoner mv, og at forslaget kan føre til en oppblomstring av dagligvarehandel på søndager. Disse emnene blir nærmere redegjort for under pkt 3.7 og pkt 3.10.

Landsorganisasjonen (LO) uttaler:

«LO ønsker primært at handel utover de rammer som ligger i begrensningene i arbeidsmiljøloven, skal knyttes til et begrenset varespekter i tråd med dagens åpningstidslov § 5. Vi viser til de to Høyesterettsdommer som har uttalt seg om «kioskvarer» og til departementets egen veiledning. Vi ser at det kan være problematisk å avgrense og også håndheve en slik bestemmelse; på den annen side kan det stilles spørsmålstegn ved politiets vilje til å prioritere saker som omhandler brudd på åpningstidslov og -vedtekter. I såfall vil en slik mangel på prioritering ramme uansett valgt avgrensningsvariabel. LO viser også til at Tyskland har valgt en lovgivning som fastlegger hvilke varer som kan selges utenom de ordinære åpningstidene. I dette inngår «levnetsmidler av mindre omfang». Nødvendighetsartikler som «melk og brød» må etter LOs syn inkluderes i tillatt vareutvalg.»

Handel og Kontor (HK) foreslår også en avgrensning etter varespekter og har følgende forslag til varer som bør unntas:

«frukt, snacks, sjokolade/sukkervarer, mineralvann, iskrem, kaffe, flytende meieriprodukter, brød/baguetter, tobakk/sigaretter, aviser/blader, batterier/lyspærer/sikringer, barnemat/bleier, hygieniske artikler, engangsservice/bestikk, film/video og gatekjøkkenmat.»

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) mener at arealkriteriene som er foreslått virker lite hensiktsmessige. Det vil lett kunne gi urimelige utslag for forretninger som ligger nær hverandre i størrelse.

Norges Kooperative Landsforening (NKL) vil som et alternativ foreslå at det utenom de angitte åpningstider kun er lov til å selge et nærmere definert sortiment.

Hakon Gruppen AS mener at:

«Enhver form for restriksjon av handelen vil kunne ramme den meget effektive konkurranse som i dag eksisterer innenfor dagligvarehandelen, samt øke behovet for byråkrati og kontroll. Etter vår oppfatning vil en sortimentsregulering ha færrest skadevirkninger, være enklest å håndheve, og best medvirke til å realisere departementets erklærte målsetninger. I valget mellom to onder, finner vi således å ville anbefale nevnte løsning.»

Tobakk- og Kioskhandelens Landsforbund uttaler bl a at:

«det foreliggende forslag til ny lov om åpningstider gjør derved det ulovlige lovlig ved at man legaliserer den praksis som i dag følges av mange storkiosker og bensinstasjoner når det gjelder vareutvalget. Egentlig er denne praksis ikke lovlig ved at vareutvalget i stor utstrekning omfatter mere enn det som i nåværende lov er definert som kioskvare. Dagligvarer - og for bensinstasjoners vedkommende - også klær, skotøy, sportstøy etc., er blitt en naturlig del av vareutvalget på disse salgsstedene, selv om det altså ikke er tillatt. Nettopp på bakgrunn av den bransjeglidning som har funnet sted, og som sikkert ikke vil avta i kommende år, er vi enige i at unntaksbestemmelsen er foreslått utvidet til også å gjelde for dagligvarer.»

Det vises videre til at mange kiosker og bensinstasjoner er kommisjonærer for Norsk Tipping A/S og Norsk Rikstoto. *Tobakk- og Kioskhandelens Landsforbund* mener det er urimelig om det arealet disse aktivitetene medfører, skal inngå i arealberegningen.

Norsk Petroleumsinstitutt mener at dersom regjeringen ønsker å innføre restriksjoner, er forslaget om begrensninger på salgsarealet å foretrekke fremfor en del andre tenkelige alternativer.

Norsk Rikstoto påpeker at det arrangeres spill på hest 361 dager i året, og at det om kort tid kan det bli aktuelt å gjøre spillet tilgjengelig fram til ca kl 21.30. Kommisjonærene er hovedsakelig kiosker. De kommisjonærene som har stor omsetning, og der spill på hest således betyr mye for forretningens lønnsomhet og eksistens, kjennetegnes av satsing på spill som varegruppe. I slike forretninger er forholdene lagt til rette med informasjon og service til publikum.

På bakgrunn av dette anmodes om at det ikke blir særlige arealbegrensninger for kiosker og bensinstasjoner, sekundært at kioskers grense heves til 120 kvm. En konsekvens av forslaget kan være at Norsk Rikstoto må nedprioritere dagligvareforretninger som kommisjonærer pga åpningstider, og at kiosker som er kommisjonærer får mindre muligheter til å utvikle sin forretning til å satse på offentlige spill som varegruppe.

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag mener det ikke er grensen mellom kiosk- og dagligvarer som er problematisk i dagens lov, men manglende vilje til å følge opp loven.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus mener forslaget vil medføre kontrollproblemer, og vil fremtvinge avgjørelser i grensetilfeller som man må regne med det vil komme reaksjoner mot. Fylkesmannen kan ikke se at den nye grensen blir enklere å håndheve enn den som er fastsatt etter dagens regler.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus uttaler videre:

«Skal man først benytte antall kvadratmetre som grense, bør man også overveie hvordan man vil behandle tilfeller der det søkes om å få holde deler av en butikk åpen. En antar at det vil virke uholdbart om en nekter åpning av en del av en butikk fordi den er knyttet til et areal som tillates brukt helt ut til andre tider. Men man bør også være forberedt på reaksjoner dersom man innfører regler som innebærer at kundene må nektes å få kjøpt visse varer som de trenger og vet finnes i nærheten, fordi varene befinner seg utenfor rekkevidde fra det arealet som tillates å åpnet. På den annen side: Hvis man tillater at personalet henter varer som ikke finnes innenfor det åpnete areal, blir lukkepåbudet for resten av butikken vanskelig å forstå. En bør vurdere slike virkninger før en tar endelig standpunkt til lukningsbestemmelsene.

Såvidt fylkesmannen forstår, er det også nevnt under høringsrunden som en mulighet å sette en grense for det antall varer som tillates solgt på tider der øvrig handel ikke skal være tillatt. En vil ikke unnlate å påpeke at en slik regel vil skape vanskelige spørsmål om når varianter av et produkt skal regnes som forskjellige varer ved opptelling av antallet varer i butikken, og når ulike varianter i hyllen kan regnes som flere eksemplarer av samme vare.»

3.5.1.3 Departementets vurdering

Departementet vil først bemerke at uansett hvilken modell som velges, vil utformingen av unntakene by på vanskelige avveininger, og det er neppe mulig å komme fram til kriterier som helt vil fjerne grensedragninger og tvilstilfeller. Etter departementets, og som omtalt under pkt 2.4.3.3 et flertall av befolkningens syn, er likevel de hensyn som taler for å begrense handleaktiviteten på søn- og helgedager så sterke at de klart bør være avgjørende.

I denne forbindelse er ulike modeller for avgrensningen av hvilke utvalg som skal unntas, blitt vurdert. En mulig løsning er å unnta utsalgssteder med en årsomsetning under en viss beløpsgrense, slik det er gjort i Danmark. Et klart problem med en slik løsning er at årsomsetningen kan være uforutsigbar, og at et utsalgssted som forventer en omsetning under grensen og holder åpent deretter, paradoksalt nok kan få problemer hvis den slår an blant kundene. I Danmark har dette ført til at enkelte søndagsåpne utvalg har måttet stenge andre ukedager for å unngå å sprengre omsetningsgrensen.

Flere hensyn taler etter departementets mening klart mot en videreføring av en avgrensning basert på et skille mellom kiosk- og dagligvarer, selv om

produktlisten i forhold til dagens regelverk utvides til f eks å omfatte enkelte dagligvarer. Erfaringene med dagens åpningstidslov har vist store kontroll- og håndhevingsproblemer med et slikt skille.

Det tradisjonelle kioskbegrepet, og en lovgivning basert på dette, er etter departementets oppfatning lite fremtidsrettet. Utviklingen i varehandelen har langt på vei utvisket sortimentsskillelinjer. I tillegg skjer det en betydelig produktutvikling innenfor det man kan kalle det samlede dagligvare/kiosksortimentet. Å splitte utsalg innenfor dette sortimentet ved hjelp av varesorter vil representere kontinuerlige problemer når nye vareslag dukker opp. En effektiv kategorisering av produkter vil dessuten kreve betydelige administrative ressurser.

En varebegrensning i retning av det gamle kiosksortimentet, slik som foreslått av Handel og Kontor, vil innebære en vesentlig innskrenkning i forhold til dagens faktiske situasjon. Meningsmålinger tyder på at forbrukerne setter stor pris på muligheten til å handle dagligvarer utenom ordinær åpningstid. Det er også vanskelig å forsvare en vareliste som hovedsakelig tillater usunne varer ut fra et ernæringsmessig og helsemessig synspunkt.

Andre land har gått vekk fra å skille mellom kiosk- og dagligvarer. I Danmark ble det i 1994 fremmet en åpningstidslov som listet opp hvilke dagligvarer som kunne selges utenfor de alminnelige åpningstidene. I 1995 ble det vedtatt ny lovgivning på dette området, fordi folk flest ikke hadde forståelse for at man f eks kunne kjøpe kaffe utenom alminnelig åpningstid, men ikke de kaffefiltrene som sto ved siden av i butikkhylle.

Etter departementets mening er det et klart behov for mer objektive og håndhevbar avgrensningskriterier. Forslaget om en arealbegrensning har sitt utspring bl a i at en avgrensning etter vareslag har vist seg vanskelig å praktisere. Et arealprinsipp har klare fortrinn som avgrensningskriterium særlig med henblikk på kontroll og håndheving. Det kan slås fast om et utsalg har en størrelse over eller under en arealgrense, mens varesortimentet i prinsippet kan variere fra dag til dag. Arealprinsippet berøres heller ikke av produktutviklingen og av om nye vareslag skal defineres som daglig- eller kioskvare. Departementet er derfor kommet til at en arealgrense alt i alt er det mest hensiktsmessige kriteriet.

Tobakk- og Kioskhandelens Landsforbund og Norsk Rikstoto bemerker at areal som går med til spill bør være unntatt fra beregningen av salgsflate. Etter departementets mening er dette en så integrert del av utsalgsstedets lokale, at det må regnes inn i beregningen av salgsflaten.

3.5.2 Andre unntak

3.5.2.1 Høringsforslaget

I lovforslaget § 3 nr 3 til nr 11 videreføres de øvrige unntakene i dagens åpningstidslov. Enkelte unntak

omfatter utsalg på steder hvor forbrukerne har et spesielt behov for å gjøre innkjøp utenfor vanlige åpningstider. Dette er f eks tilfelle for utsalgssteder knyttet til kommunikasjonsknutepunkt der det selges varer beregnet på de reisendes behov. Det samme gjelder utsalg på campingplasser og typiske turiststeder. Sistnevnte kategori ble unntatt fra åpningstidsloven ved en særskilt lovendring i 1991.

Andre unntak fra dagens åpningstidslov gjelder utsalgssteder med en begrenset omsetning av varer som typisk finner sted på tidspunkt da folk flest har fri. Dette gjelder salg fra auksjoner, kunstgallerier, utstillinger og varemesser, og salg av blomster og planter til hagebruk mv. Unntaket for salg av husflids- og souvenirvarer foreslås også videreført fordi dette salget kan ha stor næringsmessig betydning i mange distrikter, spesielt i turistsesongen.

3.5.2.2 Høringsinstansenes syn

12 høringsinstanser har uttalt seg om dette. Hovedvekten av uttalelsene er rettet mot unntaket for typiske turiststed.

Landsorganisasjonen (LO) mener det ikke er behov for særskilt unntak for turiststeder. Alternativt må utsalgssteder på typiske turiststeder begrenses til det som er stedets aktuelle turistsesong.

Handel og Kontor (HK) kan heller ikke se gode nok grunner til å gjøre unntak for typiske turiststeder og campingplasser.

Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon påpeker at det er positivt at forslaget tar vare på de hensyn som ligger bak dagens unntaksbestemmelser.

Videre påpekes:

«Eksisterende lov om åpningstider gir et generelt unntak for kiosker. Dermed har man ved landets helseinstitusjoner og sykehus så langt kunnet gi pasienter, ansatte og pårørende et tilfredsstillende tilbud innenfor romslige åpningstider. Vi mener at en lov som opererer med kvadratmeter-begrensning, må gi sykehus/helseinstitusjoner samme type unntak som for trafikkterminaler. Hensynet til de tre ovennevnte kundegrupper og deres behov utenom de lovfestede åpningstider bør være tilstrekkelig argumentasjon, og vi regner med at dette uten videre kan tas med i det eventuelle endelige lovforslag.»

Norges Kooperative Landsforening (NKL) uttaler:

«For øvrig vil gi uttrykk for at vi er positive til at salg av blomster og planter blir unntatt i loven. Dette krever en praktisering av bestemmelsene hvor vi unngår forskjellsbehandling mellom ulike salgskanaler. I den forbindelse påpeker vi den bransjegliedning som har vært innen denne type utsalg i retning av at det føres kioskvare, dagligvarer, hagemøbler, rekvisita til hus og hjem og lign. Det kan ikke være meningen at behovet for å omsette blomster og planter lovlig på søn- og helligdager skal omfatte et så bredt produktspekter. Igjen vil det være en konkurransevridning mellom ulike aktører som vi ikke ser for oss at departementet legger opp til.»

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag mener bestemmelsen om fylkesmannens myndighet til i tvilstilfeller å avgjøre hva som er «typisk turiststed» bør utgå:

«For det første er det temmelig uklart når fylkesmannen skal fatte slike avgjørelser, siden slike avgjørelser ikke er knyttet opp til et søknadssystem, meldesystem e.l. Apenbart skal slike avgjørelser ikke fattes i forbindelse med den påtale- og domsmessige behandlingen av saken; etter rettspraksis er det på det rene at domstolene er suverene i slike saker. Antagelig vil fylkesmannens «avgjørelse» finne sted i forbindelse med at den aktuelle innehaver (eller ev. konkurrenter) ber om en avklaring av rettstilstanden. For det annet - og viktigere - fører fylkesmannens «avgjørelser» i slike saker ut i lite og ingenting. Det er allerede nevnt at «avgjørelsen» ikke er knyttet opp til et søknadssystem e.l. Den enkelte får således hverken tillatelse eller avslag ved at fylkesmannen «avgjør». Avgjørelsen har heller ikke betydning hvis saken kommer for domstolene som en straffesak. Dessuten har forvaltningen i slike saker ingen sanksjonsmuligheter hvis dens «avgjørelser» ikke følges opp av den berørte part. Etter fylkesmannens oppfatning er den «avgjørelsesmyndighet» som man har i den nåværende lovs § 5, andre og tredje ledd, og som man legger opp til i lovforslagets § 3, fjerde ledd, temmelig meningsløs. Den bør derfor utgå. Behovet for avklaring hos den enkelte kan bedre imøtekommes ved at politiet - som er håndhevelsesmyndighet - gis en eller annen form for godkjenningmyndighet.»

3.5.2.3 Departementets vurdering

Departementet vil først bemerke at intensjonen med lovforslaget § 3 nr 3 til nr 11 er å videreføre disse unntakene fra dagens åpningstidslov. Departementet ser derfor ikke grunn til å stramme inn i forhold til dagens situasjon. Enkelte mindre redigeringer er likevel foretatt. En nærmere beskrivelse av innholdet i unntakene er gitt i de spesielle merknadene i pkt 5. Beskrivelsen er en videreføring av praksis som har utkrystallisert seg i forbindelse med gjeldende og tidligere lover.

Mange av høringsinstansene har uttalt seg om unntaket for typiske turiststeder. I høringsnotatet var det lagt opp til at fylkesmannen i tvilstilfeller skal ha kompetanse til å avgjøre hva som er et «typisk turiststed». Departementet er enig med *Fylkesmannen i Nord-Trøndelag* som påpeker at det kan knytte seg en del tvil til når fylkesmannen skal fatte slike avgjørelser. Av hensyn til en ensartet anvendelse av begrepet «typisk turiststed» bør det derfor være en absolutt avgjørelsesmyndighet i disse sakene. Departementet foreslår derfor en bestemmelse om at fylkesmannen etter søknad fra en kommune avgjør om et område skal betegnes som typisk turiststed. Også kommuner eller områder som i dag går under betegnelsen «typisk turiststed» må søke om godkjenning fra fylkesmannen.

Departementet har forståelse for synspunktet fra *Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)* om at kiosker tilknyttet helseinstitusjoner og

sykehus vil kunne ha et legitimt behov for å unntas fra en kvadratmetergrense. Departementet er likevel etter en samlet vurdering kommet til at det ikke er tilstrekkelig behov for et særskilt unntak for slike utsalgssteder.

3.6 DISPENSASJON FRA REGELVERKET

3.6.1 Høringsforslaget

Etter dagens åpningstidslov kan kommunestyret, når spesielle forhold tilsier det, ved forskrift tillate utsalgssteder å holde åpent på søn- og helgedager. Kommunestyret har også adgang til ved enkeltvedtak å gi dispensasjon fra forbudet mot søndagsåpne utsalgssteder.

I høringsforslaget er det lagt opp til at kommunens adgang til å fastsette forskrifter om søndagsåpent faller bort, og at myndigheten til å gi dispensasjon legges til fylkesmannen, med departementet som klageinstans.

3.6.2 Høringsinstansenes syn

15 høringsinstanser har uttalt seg om dispensasjon. 9 høringsinstanser, herunder 6 kommuner, går inn for at dispensasjonsadgangen bør legges til kommunene.

Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH) oppfatter forslaget slik at man må søke både Arbeidstilsynet og Fylkesmannen om dispensasjon fra reglene om nattarbeid eller søn- og helgedagsarbeid. Dette innebærer et unødig byråkrati. Det påpekes videre at høringsnotatet ikke omtaler hva som skal gjelde hvor avgjørelsene fra de to instanser går i hver sin retning.

Det fremholdes videre at:

«Når det gjelder dispensasjonsadgangen fra loven, er myndigheten i forslaget foreslått flyttet fra kommunen til Fylkesmannen. Vi frykter at en slik endring vil kunne føre til at det blir vanskeligere å få dispensasjon for å sette i verk lokale kampanjer m.v. Mange steder gjennomføres arrangement som «supperlørtdag», «handelens dag» som forutsetter søndagsåpent, osv. Slike arrangement er det oftest bred oppslutning om lokalt idet slike arrangement også gjerne er etablert for å styrke et by-sentrums konkurranseposisjon i forhold til eksterne kjøpesentra. Fylkesmannen vil i mange tilfelle ikke ha den lokale kunnskap som i dag ligger til grunn for praktiseringen av dagens regler på dette område. Vi frykter også at de foreslåtte regler vil føre til unødig byråkrati, jfr. i denne forbindelse forslaget om at departementet skal være klageinstans.»

Fylkesmannen i Oslo og Akershus uttaler:

«Slik fylkesmannen ser forslaget, innebærer dette at store dagligvarebutikker ikke vil få innvilget dispensasjon med den begrunnelse at bensinstasjonen eller den lille nærbutikken ikke omfattes av åpningstidsloven. Dette betyr imidlertid ikke at markedsaktørene ikke vil søke om dispensasjon på dette og andre grunnlag. Det er oppgitt i høringsdokumentet at i de store byene i Norge holder 16 % av daglig-

varebutikkene åpent etter kl. 21:00. Det er ikke urimelig å anta at for hovedstadsområdet vil denne prosenten være tilsvarende eller større. Fylkesmannen antar at det i en overgangsfase vil bli sendt adskillige dispensasjonssøknader fra de virksomhetene som opplever forslaget som en begrensning. Disse vil kunne søke på grunnlag av påstander om egen størrelse og andre forhold som det kan bli meget byrdefullt å kontrollere riktigheten av. Selv om dette muligens vil avta etterhvert som praktiseringen av loven blir kjent, vil det etter fylkesmannens oppfatning bli en betydelig merbelastning. I tillegg må man forvente at den samlede arbeidsmengde vil øke ettersom det er foreslått at fylkesmannen behandler dispensasjonssøknader i første instans.»

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag forutsetter at antallet dispensasjonssaker ikke vil utgjøre noen stor saksmengde. Dette vil til en viss grad være avhengig av hvorvidt det føres en liberal praksis med hensyn til dispensasjon.

Fylkesmannen i Hedmark påpeker at kommune er de som best kjenner de lokale forhold og dermed ofte er nærmest til å treffe vedtak, eksempelvis vurdere dispensasjonssaker.

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag mener flytting av dispensasjonsmyndigheten vil medføre noe merarbeid, men neppe av et slikt omfang at man trenger vurdere lovendringen i sammenheng med ressurstilføringen.

3.6.3 Departementets vurdering

Departementet vil påpeke at en dispensasjon fra åpningstidsloven gitt av fylkesmannen etter § 4 kan innebære en utvidelse av adgangen til natt-, søn- eller helgedagsarbeid etter arbeidsmiljøloven, fordi dette omfattes av formuleringen «*fastsatt (...) i medhold av annen lovgivning*», jf forslag til endringer av arbeidsmiljøloven §§ 42 og 44. Fylkesmannen vil imidlertid ikke ha kompetanse til å gi dispensasjoner fra arbeidsmiljølovens regler om natt-, søn- og helgedagsarbeid for arbeid som ikke knytter seg til utsalgsstedenes åpningstider. Slike dispensasjoner må eventuelt gis av Arbeidstilsynet innenfor arbeidsmiljølovens rammer. Dispensasjoner gitt av Arbeidstilsynet vil i denne forbindelse ikke få betydning for utsalgsstedenes adgang til å holde åpent, da dette følger av åpningstidsloven. Departementet er på denne bakgrunn ikke enig med *Handels og Service-næringens Hovedorganisasjon (HSH)*, som i høringsuttalelsen uttrykker at forslaget vil gjøre det vanskelig for de næringsdrivende fordi søknader om dispensasjoner som gjelder åpningstidene må fremmes for to forskjellige forvaltningsorgan. Dersom vilkårene for dispensasjonen ikke følges og dette medfører brudd på arbeidsmiljøloven er det imidlertid et forhold som faller inn under Arbeidstilsynets tilsynsmyndighet. Det vises for øvrig til de særskilte merknadene til endringene i arbeidsmiljøloven §§ 42 og 44 under pkt 5.

Departementet er av den oppfatning at fylkesmannen bør være dispensasjonsmyndighet, og at dette bør sees i sammenheng med at det foreslås innført felles åpningstider over hele landet. Bruk av dispensasjonsmyndighet innebærer utøvelse av skjønn. Med fylkesmannen som førsteinstans vil man sikre at dispensasjonspraksisen blir utøvd likt innen fylket og unngå ulik dispensasjonsutøvelse kommunene i mellom. Barne- og familiedepartementet vil vurdere om det er behov for å utferdige retningslinjer for dispensasjonspraksisen for å sikre at denne blir lik over hele landet. Også intensjonen om et mer ensartet og konsekvent vern av de ansatte i varehandelen tilsier i denne sammenhengen at dispensasjonspraksisen blir lagt til et nivå over kommunene. Det samme gjelder hensynet til lik praktisering av søn- og helgedagsåpent.

Fylkesmannen fører i dag en generell legalitetskontroll med kommunale forskrifter om åpningstider, og er ankeinstans for kommunale dispensasjonsvedtak. Fylkesmannen antas på denne bakgrunn å ha godt kjennskap til forholdene i den enkelte kommune.

For nærmere omtale av adgangen til å gi dispensasjon fra regelverket vises til de spesielle merknadene til lovforslaget § 4.

3.7 KONKURRANSEFORHOLD

3.7.1 Høringsforslaget

I høringsforslaget er det lagt opp til at dagligvarebutikker og kiosker med en salgsflate under 100 kvm, og at bensinstasjoner mv med en salgsflate under 150 kvm unntas fra åpningstidsloven etter en arealgrense.

3.7.2 Høringsinstansenes syn

Mange høringsinstanser har uttalt seg om konkurranseforhold, og om forslaget om forskjellig kvadratmetergrense for kiosker/dagligvarebutikker og bensinstasjoner mv. 7 høringsinstanser ønsker like arealgrenser for kiosker, små dagligvarebutikker og bensinstasjoner mv. 2 høringsinstanser argumenterer for høyere arealgrense for bensinstasjoner mv enn for kiosker og små dagligvarebutikker. 3 høringsinstanser mener at arealgrensen for kiosker og dagligvareutsalg bør være høyere enn i forslaget.

Landsorganisasjonen (LO) og Handel og Kontor (HK) kan ikke se at det bør være noen forskjell i arealbegrensninger mellom kiosker/butikker og bensinstasjoner.

Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH) uttaler:

«HSHs hovedsyn er at åpningstidsbestemmelsene må være slik at de gir like konkurransevilkår for alle utsalgssteder uansett ukedag og kommune. Foreliggende lovforslag ivaretar ikke dette hensynet. Tvert imot, med unntak av at kommunene fratras styringsretten, vil forslaget forsterke og sementere ulike

konkurransvilkår. En måte å skape like konkurransevilkår er å oppheve åpningstidsloven uten å innføre andre bestemmelser. Dersom kvadratmeterbegrensningen ble satt til 150 kvm for alle utsalgssteder og arbeidsmiljøloven forble som i dag, ville også like konkurransevilkår bli rimelig godt ivaretatt. Vi savner således vurdering av konkurranselikheter, ved utformingen av regjeringens forslag»

I forbindelse med at bensinstasjoner mv tillates å ha en salgsflate på 150 kvm uttaler *Handels- og Service næringsens Hovedorganisasjon (HSH)*:

«Det er imidlertid ikke noe påbud om at denne ekstra salgsflate i såfall må brukes til salg av rekvisita. Med utgangspunkt blant annet i hva man kan konstatere ved besøk i et antall bensinstasjoner, slik disse fremstår under dagens lovgivning, er det grunn til å regne med at bensinstasjonene vil benytte også det vesentlige av de ekstra 50 kvm salgsflate til å selge andre varer enn rekvisita. Rekvisita vil antakelig i enda større utstrekning enn i dag bli flyttet ut av salgslokalet eller henvist til lageret.

Forslaget innebærer et betydelig konkurransefortrinn for bensinstasjonene som i praksis alle selger kiosk-/dagligvarer. Oljeselskapene har en uttalt policy om å øke salget av slike varer gjennom bensinstasjonene.»

Dagligvareforbundet uttaler:

«Vi tror mange vil oppfatte det som urimelig om en dagligvarebutikk på 110 m² må holde lukket mens en bensinstasjonsbutikk på 140 m² får holde åpent..... DF vil derfor anbefale at alle butikker opp til 150 m² unntas fra loven og at arbeidsmiljølovens unntak fra natt- og helgearbeid fortsatt skal omfatte alle slike butikker. Det viktigste for DF er imidlertid ikke at grensen settes til 100 eller 150 m², men at den gjøres lik for alle.»

Norges Bilbransjeforbund Bensinforhandlergruppen mener at:

«Når det gjelder utsalgssteder som er unntatt fra loven ser vi grunn til å opplyse at det er meget viktig at bensinstasjonene gis en mulighet for å ha et grunnareal som er 50 m² større enn kiosker og dagligvarebutikker, med bakgrunn i at vareutvalget på en bensinstasjon er langt større. Bensinstasjonene bør ha en høyere arealgrense, fordi de også fører en rekke andre bilpleierelaterte produkter som spylervæske, smøreolje, vinduspussere osv., og som er av grunnleggende betydning for bilens drift, som går hele døgnet.»

Norges Kooperative Landsforening (NKL) uttrykker at:

«Departementets forslag om å holde kiosker og dagligvarebutikker med salgsflate under 100 kvm., og bensinstasjoner med en salgsflate under 150 kvm., unntatt fra Arbeidsmiljøloven er uheldig, da det vil medføre en konkurransevridning. Dette vil være til fordel for bensinstasjonene i forhold til kiosker og dagligvarebutikker. Konkurransesvridningen vil ha betydelig større betydning når det gjelder kiosker og bensinstasjoner i forhold til dagligvarebutikker som ikke blir unntatt fra loven. Det finner vi svært uheldig.

Med henvisning til bensinstasjonkjedenes ekspansjonsplaner, vil disse satse sterkere enn noen gang på dagligvare- og ferdigmatmarkedet. Dagligvarekjedene vil følge opp dette for å unngå å tape markedsandeler og vi vil få en ytterligere overkapasitet i bransjen i bydistriktene. I landdistriktene vil arealet hos bensinstasjonkjedene som kan utnyttes til dagligvarer være så stort at det medfører en konkurransefordel og det vil sterkt begrense nær- og sistebutikkens mulighet for å overleve. Vi vil her understreke at de butikkene som da vil bukke under, har et vareutvalg på 1500-2000 varelinjer som vi ikke vil finne i de utsalgsstedene som overtar omsetningen.»

MIX Butikkene BA kan ikke akseptere noen forskjellsbehandling mellom vanlig kiosk og bensinstasjoner. Det uttales videre:

«At bensinstasjonene, som stadig bruker mindre areal til bilrekvisita, skal kunne operere med salgsflater som er hele 50% større enn det vanlige kiosker og andre utsalgssteder får lov til, vil medføre en helt urimelig konkurransefordel. Det satses fra alle berørte parter innenfor dagligvarehandelen mer og mer på servicedelen innenfor denne. At de store multinasjonale oljeselskapene, om det foreslåtte lovforslag går igjennom, skal gis betydelig fortrinnsrett til å kape stadig større del av servicedelen av dagligvareomsetningen, kan ikke være riktig. Den «premiering» av oljeselskapene som det gjennom forslaget legges opp til, virker også underlig på bakgrunn av den nedleggelsespolitikk som oljeselskapene har gjennomført i distriktene og som har skapt problemer mange steder.»

Norsk Petroleumsinstitutt mener:

«Slik forslaget foreligger, medfører det likevel at butikkslokalet ved ca. 100 bensinstasjoner må bygges om og deles opp. Det dreier seg hovedsakelig om døgnndrevne stasjoner som er svært viktige for den del av trafikken som er avhengig av å bli betjent døgnet rundt. Ombyggingen og reduksjonen i areal vil medføre omkostninger og omsetningstap som ikke er forsøkt beregnet i punktet i høringsnotatet om økonomiske og administrative konsekvenser. De praktiske konsekvensene vil være store mange steder, og hensiktsmessig drift vil bli vanskeliggjort. I likhet med departementet finner vi det både riktig og naturlig at bensinstasjoner gis en høyere arealgrense enn butikker som ikke føler en spesiell forpliktelse til å føre varer som er nødvendige for driften av en bil. Fleksibilitet er imidlertid viktig; det vil være lite praktisk med bindinger på hvordan arealet anvendes. Under enhver omstendighet er det viktig at arealgrensen ikke settes lavere enn 150 m². Det vil svekke muligheten for bensinstasjonene til å fylle rollen som bilservicestasjon i tillegg til å tilby forbrukerne et utvalg kioskvarer, hurtigmat og dagligvarer, og vil låse utviklingen i lang tid fremover. Salg av hurtigmat er i sterk vekst og forventes å utvikle seg videre i takt med endrede ønsker fra forbrukerne. En grense på f.eks. 100 m² ville øke antallet stasjoner som måtte «bygges ned» fra ca. 100 til ca. 500 - omtrent 1/4 av samtlige stasjoner. De økonomiske og praktiske konsekvenser ved dette ville blitt meget store. La oss for ordens skyld tilføye at bensinstasjonenes salg av dagligvarer - utenom det man vanligvis forstår som kioskvarer - utgjør mindre enn 1 % av dagligvarehandelens samlede omsetning.»

3.7.3 Departementets vurdering

Med de valgte arealgrensene vil lovforslaget etter departementets syn i store trekk for landet sett under ett opprettholde dagens situasjon i varehandelen med hensyn til åpningstider. Mindre dagligvareforretninger, kiosker og bensinstasjoner mv vil kunne holde åpent når de vil, mens større utsalgssteder fortsatt må forholde seg til de alminnelige åpningstidsrammene, som i de fleste tilfeller er identisk med faktisk åpningstid i dag. På hverdager og på dag før søn- og helgedager vil riktignok større dagligvareforretninger, særlig i byer og tettsteder, få innskrenket adgangen til å holde åpent i forhold til i dag. De arealgrensene departementet har valgt for utsalgssteder som skal stå fritt mht åpningstid, fører imidlertid til at utsalgssteder av noenlunde samme størrelse og med samme vareutvalg får samme adgang til å holde åpent. Etter departementets mening er det ikke rimelig, slik situasjonen mange steder er i dag, at betegnelsen «kiosk» eller «storkiosk» gjør det mulig for et utsalgssted å holde åpent på kvelden og i helgene, når vareutvalget langt på vei er det samme som i en alminnelig dagligvarebutikk som ikke kan holde åpent.

Når departementet foreslår ulikt kvadratmetertall for kiosker/dagligvarebutikker og bensinstasjoner mv for å falle inn under unntakene i lovforslaget § 3 nr 1 og nr 2, er dette begrunnet i at bensinstasjoner i tillegg til kiosk/dagligvarer også selger bensin- og bilrelaterte produkter. Departementet har forståelse for argumentet om at arealgrensen på bakgrunn av konkurransemessige forhold bør trekkes likt for kiosker/dagligvarebutikker og bensinstasjoner. En lik arealgrense for disse ville nok bedre kunnet motvirke en utvikling hvor kiosker og bensinstasjoner mer og mer satser på å bli lik vanlige dagligvareforretninger mht størrelse og sortiment. Departementet har imidlertid lagt avgjørende vekt på at et større kvadratmetertall for kiosker/dagligvarebutikker vil kunne føre til en uheldig oppblomstring av dagligvarehandel på søn- og helgedager. Et lavere kvadratmetertall for bensinstasjoner mv vil på den annen side innebære at mange bensinstasjoner som i dag er unntatt fra åpningstidsloven må stenge, fordi en stor del av bensinstasjonene er plassert i intervallet mellom 100 og 150 kvm.

Departementet mener imidlertid det kan være ønskelig med en evaluering av åpningstidsloven etter at den har virket et par år. I en slik evaluering vil arealstørrelse og eventuelle tilpasninger til regelverket stå sentralt.

3.8 TILSYN OG HÅNDHEVING

3.8.1 Høringsforslaget

Det er i høringsforslaget lagt opp til uendret ansvarsfordeling mellom politiet og Arbeidstilsynet som i dag, hvoretter politiet er ansvarlig for oppfølging av

åpningstidsloven og Arbeidstilsynet er tilsynsmyndighet når det gjelder arbeidsmiljøloven. På bakgrunn av at arbeidstakerne ved utsalgssteder i dag er unntatt fra arbeidsmiljølovens regler om natt-, søn- og helgedagsarbeid, vil imidlertid Arbeidstilsynets ansvarsområde i henhold til forslaget utvides når det gjelder disse arbeidstakerne.

3.8.2 Høringsinstansenes syn

Riksadvokaten uttaler:

«Riksadvokaten konstaterer, med en viss forbauselse, at departementet foreslår utvidelse av straffansvaret knyttet til åpningstidsloven. Riksadvokaten vil bestemt fraråde dette.»

Det påpekes videre:

«Etter gjeldende lov § 6 er bare forsettlig overtredelse straffbar. Etter forslaget kriminaliseres også uaktsom overtredelse. Det er grunn til å vente adskilleg «kreativitet» i forhold til arealgrensene (utkastet § 3 nr 1 og 2) og at også uaktsomhet rammes, vil øke håndhevingsproblemene. Endringene i arbeidsmiljøloven medfører at straffansvar kan gjøres gjeldende også etter straffebestemmelsene i denne loven dersom det arbeides om natten, søndager og i helgen utenfor «...de åpningstidsrammer som er fastsatt i eller i medhold av annen lovgivning», jfr arbeidsmiljøloven kapittel XIV. Også arbeidstakere kan straffes dersom de arbeider utenfor de rammer som foreslås, jfr arbeidsmiljøloven § 86. Konsekvensene av dette er ikke drøftet i utkastet. Til tross for uttalelsene referert ovenfor drøfter utkastet ikke alternative håndhevingsmåter. Riksadvokaten gjentar at håndheving av eventuelle begrensninger i åpningstiden bør overlates til andre organer enn politi- og påtalemyndighet, i alle fall i første hånd. Dersom arbeidsmiljøloven endres som foreslått vil arbeidstilsynet kunne gripe inn f eks med pålegg og tvangsmulkt, jfr arbeidsmiljøloven kap XIII. Det kan ikke forventes særlig intensitet i håndhevingen av loven fra politi- og påtalemyndighetens side. Det bør mane til ettertanke at det uttales fra Oslo politikammers ledelse at «Loven vil ikke bli gjenstand for nevneverdig ressursbruk fra politikammerets side.»»

Til slutt påpeker *Riksadvokaten* at man vil vurdere om det skal gis særskilte håndhevingsdirektiv til politimestrene etter at behandlingen av åpningstidsloven er avsluttet.

3.8.3 Departementets vurdering

Selv om utsalgssteder har vært unntatt fra reglene om natt-, søn- og helgedagsarbeid, har arbeidstakerne vært vernet av arbeidsmiljølovens regler for øvrig. Dette gjelder bl a kravene til et fullt forsvarlig psykisk og fysisk arbeidsmiljø, herunder de krav som stilles til vern av arbeidstakerne ved bruk av maskiner og kjemikalier i arbeidet, arbeidstidens lengde, pauser etc. «Utsalgssteder» er således ikke et nytt område for Arbeidstilsynet.

Når *arbeidsmiljølovens* regler om natt-, søn- og helgedagsarbeid gjøres gjeldende for arbeidstakere ved utsalgssteder vil Arbeidstilsynet, som et ledd i tilsynet med at arbeidsmiljøet er tilfredsstillende,

også kunne kontrollere om arbeidstiden er i samsvar med loven. På bakgrunn av at forslag til ny åpningstidslov tillater natt-, søn- og helgedagsarbeid bl a ved mindre kiosker og bensinstasjoner, campingplasser, auksjoner m v, må Arbeidstilsynet ved sin tilsynsvirksomhet ta stilling til om det konkrete utsalgssted faller inn under arbeidsmiljølovens hovedregler, eller om det er omfattet av unntakene i åpningstidsloven. For kiosker og bensinstasjoners vedkommende vil dette enkelt kunne gjøres ved å påse at utsalgsstedet oppfyller de krav som åpningstidsloven setter til slike utsalgssteder når det gjelder å ha tilfredsstillende dokumentasjon på at utsalgsstedet har en salgsflate under det loven krever, jf åpningstidsloven § 3 første ledd nr 1 og 2 og tredje ledd. Dersom utsalgsstedet ikke har slik dokumentasjon tilgjengelig, vil det normalt ikke være anledning til natt-, søn- eller helgedagsarbeid ved virksomheten, og Arbeidstilsynet vil kunne gi pålegg for brudd på arbeidsmiljøloven. Arbeidstilsynets tilsynskompetanse knytter seg på denne bakgrunn kun til de rettigheter arbeidstakerne har når det gjelder arbeidsmiljøforhold i henhold til arbeidsmiljøloven.

Brudd på *åpningstidsloven* håndheves av politiet på tilsvarende måte som etter gjeldende åpningstidslov. Eventuelle anmeldelser av en virksomhet for brudd på åpningstidsloven vil på denne bakgrunn etterforskes og følges opp av politiet på vanlig måte. Som et ledd i etterforskningen av en anmeldelse kan det f eks være nødvendig å kontrollere om utsalgsstedet kan holde natt-, søn- og helgedagsåpent i medhold av forslag til ny åpningstidslov § 3. I forbindelse med etterforskning av virksomheter som driver kiosker, dagligvareforretninger og bensinstasjoner mv kan det i spesielle tilfeller bli nødvendig å sjekke at det faktiske salgsarealet stemmer med den fremlagte dokumentasjon.

Forslaget innebærer at en eventuell overtredelse av reglene kan være straffbar både etter arbeidsmiljøloven og etter åpningstidsloven.

Når det gjelder håndhevingen av gjeldende åpningstidslov, viser erfaringene at dette er problematisk å gjennomføre på en effektiv måte. Problemene knytter seg først og fremst til grensen mellom kiosk- og dagligvarer, som etter forslaget vil falle bort. Sammenholdt med forslaget om at dagligvarebutikker og bensinstasjoner mv som holder åpent utover lovens alminnelige åpningstid må dokumentere at salgsflaten ikke overstiger den tillatte kvadratmetergrensen, antas forslaget å medføre en betydelig reduksjon av håndhevingsproblemene.

For de utsalgssteder som det foreslås særregler for i § 3 nr 3 til nr 11, tyder erfaringene med gjeldende åpningstidslov ikke på nevneverdige avgrensings- eller håndhevingsproblemer, og det foreslås ingen endringer i denne sammenheng.

Det foreslås heller ingen endringer når det gjelder det administrative ansvaret for de lovene som er omfattet av forslaget. Dette innebærer at det er Bar-

ne- og familiedepartementet som har det administrative ansvaret for åpningstidsloven. Den endelige avgjørelse av hvordan reglene skal forstås er det imidlertid domstolene som må foreta. På bakgrunn av at det er flere forvaltningsorganer som må forholde seg til regelverket for å kunne utføre sine oppgaver, anser departementet det som naturlig at det etableres visse administrative rutiner for bekjentgjøring av vedtak som er knyttet til åpningstidsloven. Dette gjelder først og fremst mellom Arbeidstilsynet og fylkesmannsembetene.

3.9 HENSYNET TIL FORBRUKERNE

Bensinstasjoner og storkiosker som tilbyr ferskt brød og et begrenset utvalg av andre dagligvarer, er blitt vanlig de siste årene. Mange forbrukere setter stor pris på muligheten til å handle dagligvarer hele døgnet, selv om prisen er langt høyere enn i alminnelige dagligvarebutikker. Med dette lovforslaget videreføres den muligheten forbrukerne i dag har til å kjøpe dagligvarer i kiosker og på bensinstasjoner mv på sen kveldstid og i helgene. Det åpnes også for at mindre dagligvarebutikker kan holde åpent på disse tidspunktene, noe som vil kunne bidra til økt tilgjengelighet til nærbutikker bl a i distriktene. En legalisering av salget av dagligvarer fra mindre utsalgssteder på sen kveldstid og i helgene, vil kunne komme forbrukerne til gode totalt sett i form av bedre vareutvalg, økt tilgjengelighet og større konkurranse på pris og kvalitet.

3.10 VERNET OM SØN- OG HELGEDAGER

3.10.1 Høringsforslaget

Lovforslaget innebærer at større utsalgssteder som hovedregel må holde helt lukket på søndager og helgedager. Enkelte utsalgssteder vil imidlertid være unntatt fra åpningstidslovens alminnelige åpningstid i henhold til § 3 i lovforslaget, og det vil være adgang for alle utsalgssteder å holde åpent fra kl 14.00 til kl 20.00 de tre siste søndagene før julaften. Det vil dessuten være en begrenset adgang til å søke om dispensasjon fra forbudet mot søndagsåpent når særlige grunner foreligger.

3.10.2 Høringsinstansenes syn

Handel og Kontor (HK) hevder at forslaget vil føre til at handelen om kvelden og på søn- og helgedager vil øke vesentlig.

Landsorganisasjonen (LO) uttaler:

«Sekundært kan det aksepteres at kiosker, mindre dagligvarebutikker og bensinstasjoner kan unntas fra loven. De foreslåtte arealbegrensninger er imidlertid for omfattende. LO frykter at flere av dagens aktører på dagligvaremarkedet vil etablere en rekke utsalg på knappe 100 kvm. Vi er derfor av den oppfatning at en begrensning knyttet til areal må være vesentlig lavere enn 100 kvm for å ivareta målsettingen om at en ikke ønsker natt- og søndagsarbeid i større omfang enn i dag.»

Hakon Gruppen AS påpeker at:

«Det foreliggende forslag åpner for en ny og hit-til ukjent butikktype, som vil kunne ta betydelige andeler i det tradisjonelle dagligvaremarked. En aktør i norsk varehandel (Statoil) har allerede erklært at den vil gå tungt inn i det nye marked. Såfremt de foreslåtte lovendringer blir vedtatt, vil også Hakon Gruppen AS måtte gå offensivt inn i dette markedet, for ikke å tape markedsandeler for eksisterende butikker. Resultatet blir en sterk økning i antallet søndagsåpne butikker.....For at en arealbegrensning skal kunne ha den ønskede effekt, må kvadratmetergrensen settes såvidt lavt som 50 kvadratmeter. De fleste butikker som i dag holder søndagsåpent, har en salgsflate for dagligvarer på mindre enn 50 kvadratmeter, og den foreslåtte grense på 150 kvadratmeter synes å kunne resultere i en tilsynelatende utilsiktet liberalisering i forhold til dagens situasjon.»

3.10.3 Departementets vurdering

En del høringsinstanser antyder at lovforslaget og de foreslåtte arealgrensene vil føre til en oppblomstring av handel på søn- og helgedager, og dermed komme i konflikt med intensjonen om å skjerme søndagen som handledag. Departementet deler ikke dette synet. Det er grunn til å tro at det totale markedet for salg av dagligvarer er noenlunde konstant. Spørsmålet blir således om det forhold at en gjør dagligvare salg i kiosker og bensinstasjoner mv lovlig, vil føre til en dreining av dagligvaresalget fra hverdager til søn- og helgedager.

Selv om det ikke kan utelukkes at lovforslaget fører til en viss økning av dagligvaresalg på søn- og helgedager, særlig i større byer, kan flere faktorer peke i motsatt retning. Det er mer kostnadskrevende å holde åpent på søndager enn ellers i uken, bl a på grunn av høyere lønnsutgifter. Det er også dyrere å etablere utsalgssteder i byer og tettsteder, der det presumptivt største markedet for salg av dagligvarer finnes. Å drive lønnsomt under disse betingelsene fordrer et visst volum på omsetningen, og en arealgrense vil i seg selv være en begrensende faktor i så måte. I Sverige kan det synes som om det er de store enhetene, som varehus og enkelte dagligvarebutikker, som finner det regningsssvarende å holde åpent på søndager.

En markant økning av dagligvarehandelen på søndag betinger også at forbrukerne er villige til å endre sitt handlemønster i retning av mer dagligvarehandel på søndag. Erfaringene fra Sverige, og fra det dagligvaresalg som i dag foregår i Norge, viser at søndagsåpne kiosker og bensinstasjoner i stor grad nyttes til suppleringskjøp, og at storhandel av dagligvarer fortsatt legges til hverdager. SIFO-rapporten peker dessuten på at det er tradisjonelle kioskvare, og et økende salg av såkalt ferdigmat som i dag trekker kunder og som gjør det lønnsomt å holde åpent på søndager.

Departementet har ikke grunnlag for å tro at lovforslaget vil føre til en vesentlig oppblomstring av

dagligvarehandel på søndager. Departementet vil imidlertid se nøye også på dette elementet ved en eventuell evaluering av loven etter noen år.

3.11 FORHOLDET TIL ALKOHOLLOVEN

3.11.1 Høringsforslaget

I høringsforslaget ble ikke forholdet til alkoholloven drøftet, men det ble uttalt at departementet ville komme tilbake til dette i odelstingsproposisjonen.

3.11.2 Høringsinstansenes syn

9 høringsinstanser har uttalt seg om dette.

Handel og Kontor (HK) forutsetter at ingen utsalgssteder som holder åpent utenom de alminnelig tillatte åpningstider skal ha bevilling til å omsette øl.

Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH) anbefaler at:

«alkohollovens salgstidsbestemmelser samordnes med lovforslaget slik at utsalgssteder med øl-salgsbevilling gis anledning til å selge øl i ordinær åpningstid etter lovforslagets § 2, dvs. frem til kl. 21.00 på hverdager og kl. 18.00 på dager før søn- og helligdager. På samme måte som åpningstidslovforslaget vil en slik tilpasning av alkoholloven bidra til å skape like konkurransevilkår kommuner og utsalgssteder imellom.»

Dagligvareforbundet anbefaler at alkoholloven og den nye åpningstidsloven:

«bringes i samsvar med hverandre når det gjelder tidene. DF vil oppfordre departementet til å innarbeide åpningstidslovens nye bestemmelser i alkohollovens ølsalgsbestemmelser..... Dersom butikker over 100 eller 150 m² skal lukke kl. 21 på hverdager, vil DF derfor foreslå en endring i den nye alkoholloven, slik at ølsalget kan fortsette til kl 21. (18).»

Norges Bilbransjeforbund Besinforhandlergruppen fremholder:

«Når det gjelder alkoholloven nevner denne at det ikke kan gis salgsbevilling for øl til bensinstasjon eller kiosk. Bestemmelsen synes å være mer preget av myndighetenes edruskapshensyn enn av næringslivs- og forbrukerinteresser, og den må derfor antas å ha en diskriminerende virkning. Med bakgrunn i at høringsnotatet legger opp til at sondringen mellom bensinstasjon, kiosk og dagligvarer delvis vil falle bort vil vi peke på at dagens forskjellsbehandling bør opphøre.»

Norsk Petroleumsinstitutt påpeker at:

«Forskriftene til alkoholloven sier at det ikke kan gis salgsbevilling for øl til bensinstasjon eller kiosk. Bestemmelsen er allerede i dag diskriminerende og står saklig svakt. En konsekvens av lovforslaget, slik det fremgår av høringsnotatet, er at skillet mellom kiosk- og dagligvarer faller bort og erstattes av en arealgrense som er felles for disse typer handel. Dette vil fort føre til at skillelinjene mellom storkiosker og bensinstasjonsbutikker på den ene side og mindre, eller «nytilpassede», dagligvarebutikker på den andre, vil forsvinne. Samtidig har rollen til den førstnevnte type utsalgssteder endret seg de senere år; de betjener forbrukerne på en bredere basis enn tidligere. Den logiske konsekvens må være at forskjellsbe-

handlingen når det gjelder ølbevilling, opphører. En antydning «utvei» om at søndagsåpne butikker ikke skal kunne få ølbevilling (på ukedager), virker vel søkt på bakgrunn av at salgstidene for øl likevel fastsettes separat av kommunene. Dette vil også ramme mindre dagligvarebutikker i distriktene med ølsalg som holder åpent på kveldstid eller på søndager, f.eks. i turistsesongen.»

Tobakk- og kioskhandelens Landsforbund hevder at den enkleste måten å håndheve bestemmelsene om åpningstider på vil:

«være å knytte utsalgssteders åpningstider til ølbevillingen, slik at butikker som selger øl, må følge lovbestemte åpningstider, mens butikker som velger ikke å selge øl, kan holde åpent når de selv måtte ønske det. På den måten vil man også unngå de foreslåtte arealbegrensninger. Forutsetningen for å knytte åpningstidene til ølbevillingen må imidlertid være at det blir de samme salgstider for øl over hele landet.»

3.11.3 Departementets vurdering

Det er redegjort for forholdet mellom åpningstidsloven og alkoholloven under pkt 2.5.5.

I forbindelse med eventuelle endringer i alkoholloven viser departementet til uttalelsen fra Sosial- og helsedepartementet:

«Sosial- og helsedepartementet ønsker av alkoholpolitiske grunner at det fortsatt bare skal være salgssteder som enten er rene spesialbutikker (som f.eks. kommunale ølmonopol) eller som har et bredt spekter av dagligvarer, som skal kunne få bevilling til å selge øl, og at f.eks. bensinstasjoner ikke også skal kunne selge øl. Hvis åpningstidsloven går over til å bruke areal som avgrensningskriterium, vil Sosial- og helsedepartementet i sin forskrift for kioskbegrepets vedkommende, ikke lenger kunne henvise til åpningstidsloven. Departementet tar, for det tilfellet at åpningstidsloven blir endret, sikte å endre forskriften.»

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Konsekvenser for det offentlige:

Forslaget fører til at kommunene ikke lenger har adgang til å fastsette forskrifter om åpningstider for utsalgssteder i kommunen. Åpningstidene vil heretter følge direkte av åpningstidsloven. Kommunene skal heller ikke avgjøre om en virksomhet faller inn under lovens unntaksbestemmelser, eller avgjøre dispensasjonssaker. Kommuner må etter lovforslaget søke om godkjenning fra fylkesmannen for at et område skal defineres som «typisk turiststed» etter loven.

Fylkesmennene vil etter lovforslaget ha avgjørelsesmyndighet mht om et område skal betegnes som typisk turiststed. Videre vil fylkesmennene i fremtiden avgjøre dispensasjonsspørsmål etter lovforslaget. På den annen side vil fylkesmennene ikke lenger føre legalitetskontroll med forskrifter utferdiget av kommunene, og de vil heller ikke være klageinstans for avgjørelser fra kommunen om hvorvidt en virksomhet omfattes av unntakene i dagens åpningstidslov. Det er vanskelig å vurdere hvilket omfang søknader om dispensasjoner vil få, men sett under ett antas forslaget å ville medføre noe merarbeid for fylkesmennene.

Forslaget vil medføre en overføring av arbeidsoppgaver knyttet til åpningstider fra kommunen til fylkesmannen. Ved at fylkesmannen har flere saker på området, vil det opparbeides mer kompetanse på ett sted, noe som også vil gi grunnlag for mer kostnadseffektiv behandling av sakene.

Politiet vil i forhold til gjeldende åpningstidslov få et utvidet ansvarsområde ved at uaktsom overtredelse av loven og medvirkning gjøres straffbart. Det er usikkert hvor stort merarbeid dette vil medføre.

Direktoratet for arbeidstilsynet påpeker at Arbeidstilsynets arbeidsoppgaver i forbindelse med lovforslaget vil medføre noe ekstraarbeid for etaten i forhold til dagens situasjon, hvor de ikke behøver ta stilling til spørsmål om natt- og søndagsarbeid for denne gruppen arbeidstakere. Det påpekes videre at forholdene må legges til rette slik at arbeidsbyrden blir minst mulig. Dette kan bl a gjøres ved at den som har avgjørelsesmyndighet og/eller dispensasjonsmyndighet etter loven skal gi melding om sine avgjørelser til Arbeidstilsynet.

Departementet vil bemerke at oppfølgingen av reglene om natt-, søn- og helgedagsarbeid er en del av Arbeidstilsynets alminnelige tilsynsoppgaver,

som etter forslaget utvides til også å omfatte arbeidstakerne ved utsalgssteder. Arbeidstilsynet fører i dag tilsyn med flere enn 200 000 virksomheter og 2 000 000 arbeidstakere, herunder også arbeidstakerne ved utsalgssteder. Utvidelsen av tilsynsmyndigheten medfører at mer enn 40 000 utsalgssteder med mer enn 180 000 arbeidstakerne blir omfattet også når det gjelder arbeidsmiljølovens regler om natt-, søn- og helgedagsarbeid. Det er også foretatt visse endringer, i forhold til høringsforslaget, med sikte på å legge til rette for en effektiv håndheving. Dette gjelder først og fremst utsalgsstedenes plikt til å fremlegge dokumentasjon i forhold til unntaksreglene i forslag til ny åpningstidslov § 3 nr 1 og nr 2.

Når det gjelder sysselsetting, kan endringer i åpningstidene tenkes å ha en viss betydning for behovet for deltidsarbeidstakere. Forslaget medfører imidlertid små endringer for det store flertall av utsalgssteder som i praksis i dag ikke holder åpent etter kl 21.00 på hverdager og kl 18.00 på dager før søn- og helgedager. De endringer som foreslås når det gjelder kiosker, bensinstasjoner mv og mindre dagligvarebutikker, vil også i det vesentlige sikre en videreføring av de åpningstider som praktiseres ved disse virksomhetene.

Konsekvenser for private:

Utsalgssteder som unntas fra loven etter en arealgrense, og som ikke helt klart oppfyller kravet om salgflate, må etter lovforslaget sørge for at tilstrekkelig dokumentasjon er tilgjengelig ved utsalgsstedet. Mange utsalgssteder har allerede i dag slik dokumentasjon tilgjengelig gjennom takstpapirer e l. Kostnadene ved å innhente en såkalt arealberegning fra en takstmann antas å ligge i underkant av 1000 kroner.

Et begrenset antall kiosker og bensinstasjoner som i dag overskrider arealgrensen vil måtte følge de alminnelige åpningstidene i loven. Dersom disse ønsker å stå fritt når det gjelder å holde åpent, må det påregnes ombyggingskostnader som for enkelte kan bli betydelige.

Som følge av det nye forslaget vil utsalgssteder som i dag holder åpent etter kl 21.00 på hverdager, og kl 18.00 på dager før søn- og helgedager, måtte stenge tidligere. Dette kan medføre en omsetningsnedgang, men det er usikkert hvor stor økonomisk betydning dette vil ha for bedriftene.

5 Merknader til de enkelte bestemmelsene

Til § 1 Lovens virkeområde

Første ledd presiserer åpningstidslovens virkeområde, og lovfester den praksis som har utviklet seg i forbindelse med gjeldende og tidligere lover.

Loven gjelder for utsalgssteder generelt. Dersom enkelte utsalgssteder eller varegrupper er regulert i, eller i medhold av spesiallover, vil imidlertid disse gå foran åpningstidsloven. Eksempel på dette er salg av apotekvarer og alkoholholdige drikker.

I likhet med gjeldende lov vil forslaget bare regulere åpningstiden for utsalgssteder der det selges *varer*. Dette innebærer at rene tjenesteytelser som f.eks. utleie av bil eller video, rensing og vask, bank og forsikring, ikke omfattes av loven. Når det gjelder virksomheter som kombinerer tjenesteytelse med salg av varer som kan unntas fra § 3 etter en arealgrense, vises til det som er sagt under de spesielle merknadene til § 3 annet ledd.

Lovforslaget regulerer salg fra *fast utsalgssted*. Høyesterett har i dommer etter den tidligere lukkeloven lagt vekt på at et utsalgssted i lovens forstand må være et lokale som kan lukkes eller er låsbart, og ut fra det antatt at salg fra håndkjerre, kasse, koffert, visse slags telt, utendørs automat osv ikke er et utsalgssted i lovens forstand. Denne forståelsen tar man sikte på å opprettholde i den nye loven.

Bestilling av varer over telefon, internett eller per post faller utenfor åpningstidslovens virkeområde dersom varene sendes eller bringes til en kunde. Skal kunden selv hente varene på et utsalgssted, må tidspunktet hvor varene hentes ligge innenfor åpnings-tidsrammene etter loven.

Salgsvirksomheten må videre være rettet mot vanlige *forbrukere*. Engrosvirksomhet eller salg fra cash- and carryavdelinger til næringsdrivende omfattes ikke av loven. Hvis slike virksomheter også driver salg til forbrukere, regnes de derimot som vanlige utsalgssteder, og omfattes av loven.

Det fremgår av *annet ledd* at loven ikke får anvendelse på Svalbard, med mindre noe annet særskilt vedtas.

Til § 2 Alminnelige åpningstider

Første ledd fastsetter at den alminnelige tillatte åpningstiden på hverdager blir mellom kl 06.00 og kl 21.00.

Etter *annet ledd* er den alminnelige tillatte åpningstiden på dager før søn- og helgedager mellom kl 06.00 og kl 18.00. I någjeldende åpningstidslov § 2 kan en kommune i forskrift fastsette at det bare er tillatt å holde åpent mellom kl 06.00 og kl 15.00 på nyttårsaften. Etter lovforslaget regnes nyttårsaf-

ten som dag før helgedag, og utsalgssteder tillates derfor å holde åpent til kl 18.00 også denne dagen.

Søn- og helgedager skal utsalgssteder holde lukket.

Tredje ledd fastsetter at den tillatte åpningstiden på jul, påske- og pinseaften blir fra kl 06.00 til kl 15.00. 1 og 17 mai skal utsalgssteder være lukket.

Dag før høytidsdagene 1 og 17 mai regnes som vanlig virkedag, og ikke som dag før søndag, om den ikke faller på en lørdag, på dagen før Kristi Himmelfartsdag eller på en søndag eller annen helgedag.

Av *fjerde ledd* fremgår at alle utsalgssteder kan holde åpent de tre siste søndagene før julaften mellom kl 14.00 og kl 20.00. Mange kommuner tillater i dag søndagsåpent før jul for å avvikle julehandelen, og departementet finner grunn til å lovfeste rammer for denne praksisen.

Fylkesmannen kan i medhold av § 4 i lovforslaget gi dispensasjon fra § 2.

Til § 3 Utsalgssteder som er unntatt fra § 2

Første ledd lister opp utsalgssteder som er unntatt fra lovens alminnelige åpningstider i § 2.

Til nr 1

Etter nr 1 unntas utsalgssteder som i det vesentlige selger kiosk- eller dagligvarer, og som har en samlet salgsflate som ikke overstiger 100 kvm. Når det gjelder uttrykket *salgsflate*, vises til lovforslaget § 3 annet ledd.

Utsalgsstedet må fremstå som et selvstendig butikklokale med fast monterte vegger og egen inngang. Dette innebærer at det ikke er anledning til ved bruk av bevegelige skillevegger e l å gjøre om deler av en butikk etter stengetid til en enhet som tilfredsstillere arealkravet.

Utsalgssteder som ligger i butikkcenter/kjøpesenter skal i forhold til loven betraktes som individuelle enheter. Kiosker og dagligvareforretninger i butikkcenter/kjøpesenter som ikke har egen inngang eller fast monterte vegger, kan holde åpent utenom lovens alminnelige åpningstider forutsatt at de tilfredsstillere arealkravet, og i forhold til andre utsalgssteder fremstår som en naturlig enhet.

Begrepene «kioskvarer» og «dagligvarer» har ingen entydig definisjon. En indikasjon på begrepet kioskvare fremgår av forarbeidene til dagens åpningstidslov, jf Innst O nr 48 - 1984-85, som på side 11 angir:

«tobakk- og røykartikler, aviser, blader og tidskrifter, bøker, skrivesaker, toalettartikler, hygienis-

ke artikler, sukker- og sjokoladeprodukter, bakeri- og konditorvarer, frimerker, innspilte og uinnspilte lyd- og billedkassetter, film, mineralvann, frukt, souvenirer, husflidvarer o.l. Videre menes pølsebod- eller gatekjøkkenvarer som pølser, hamburgere, kylling, pommefrites eller andre varer som er beregnet på å fortæres på stedet».

I lov 6 juni 1980 nr 21 om handelsvirksomhet § 1-4 annet ledd er gitt følgende definisjon av «dagligvarer»:

«Som dagligvarer regnes matvare og andre nærings- og nytelsesmidler, dyremat, vaske- og rengjøringsmidler, toalettartikler, husholdningsvarer av papir og plast, bone-, rense- og pussemidler».

Disse definisjonene må ikke sees som uttømmende, og heller ikke være til hinder for at begrepene kan omfatte nye varer som den raske produktutviklingen bringer på markedet. Erfaringene med håndhevingen av dagens lov tilsier at en ikke skal binde seg til rigide definisjoner. Bl a av denne grunn er uttrykket «i det vesentlige...kiosk eller dagligvarer» tatt inn i lovteksten for å gjøre det klart at et begrenset innslag av andre varer tillates solgt sammen med kiosk- og dagligvarer.

Til nr 2

Etter nr 2 unntas utsalgssteder som alene eller i kombinasjon med varer som nevnt i nr 1, i det vesentlige selger bensin, olje og andre varer som er nødvendig for drift av eller vedlikehold av motorkjøretøyer og motorbåter, og som har en samlet salgsflate som ikke overstiger 150 kvm. Uttrykket «i det vesentlige» innebærer at et begrenset innslag av andre varer tillates solgt sammen med bensin- og bilprodukter og varer som nevnt i nr 1.

Når det gjelder uttrykket *salgsflate*, vises til lovforslaget § 3 annet ledd. Også utsalgssteder som selger bensin mv må i forhold til loven fremstå som et selvstendig butikklokale med fast monterte vegger og egen inngang, jf det som er sagt under de spesielle merknadene til § 3 nr 1.

Til nr 3

Nr 3 viderefører unntaket for campingplasser fra någjeldende åpningstidslov. Alle former for utsalgssteder tilknyttet *campingplasser* er unntatt fra de alminnelige åpningstidene. Vilåret er at virksomheten drives innenfor campingplassens område med henblikk på å dekke gjestenes behov. Det må dreie seg om en opparbeidet og permanent campingplass. Unntaket for campingplasser gjelder hele året.

Til nr 4

Nr 4 viderefører unntaket for *typiske turiststeder* fra någjeldende lov. Med typiske turiststeder menes i første rekke mindre steder hvor salget i perioder hovedsakelig skjer til turister. En tenker her på steder

hvor antall faste innbyggere er lite i forhold til antall tilreisende/besøkende i løpet av året, eksempelvis steder som Beitostølen, Geiranger, Geilo og Lyngør. Et typisk turiststed behøver ikke å omfatte hele kommunen. Et typisk turiststed kjennetegnes videre ved at de næringsdrivende ofte er avhengig av en turistsesong, da kundegrunnlaget er for lite til at man kan overleve på salg til fastboende. Mange utsalgssteder i byer og på større steder kan også oppleve omsetningsøkning i turistsesongen, men denne økningen kan neppe sies å være så vesentlig at det begrunner adgang til søn- og helgedagsåpent.

Det er videre et vilkår at salget i perioder hovedsakelig skjer til turister, jf § 3 fjerde ledd. Hvor lang denne perioden må være, og hvor stor del av omsetningen som må skje til turister i denne perioden må avgjøres konkret i hvert enkelt tilfelle. Unntaket for utsalgssteder på typiske turiststeder gjelder hele året, uavhengig av turistsesonger.

Det følger av lovforslaget § 3 fjerde ledd at fylkesmannen etter søknad fra en kommune ved forskrift avgjør om et område eller en kommune skal betegnes som typisk turiststed.

Til nr 5

Bestemmelsen tar sikte på å videreføre unntaket for utsalgssteder knyttet til kommunikasjonsknutepunkt fra dagens åpningstidslov. Det sondres ikke mellom ulike typer utsalgssteder, men det er et krav at varene som selges må være beregnet på å dekke de reisesendes behov.

Til nr 6

Bestemmelsen viderefører unntaket for salg fra serveringssted i dagens lovgivning. Unntaket er begrunnet i at lov 3 juni 1983 nr 52 om overnattings- og serveringssteder (hotelloven), jf Ot prp nr 55 (1996-97) om lov om serveringsvirksomhet (serveringsloven), uttømmende regulerer åpningstiden for serveringssteder som også har en kioskavdeling.

Til nr 7

Salg ved auksjon vil som i dag være unntatt fra de alminnelige åpningstidene. Vilåret er at det drives en reell auksjonsvirksomhet. Auksjonsvirksomheten må ikke være kombinert med annen salgsvirksomhet som faller inn under åpningstidsloven. For øvrig vises til lov 14 august 1918 nr 3 om frivillige auksjoner.

Til nr 8

Bestemmelsen viderefører et unntak fra åpningstidsreguleringen for salg av kunst eller bruksgjenstander o l fra lokaler som benyttes til utstilling. Bestemmelsen omfatter også salg av plakater, postkort, kunstbøker mv som er knyttet til utstillingsvirksomhet.

Til nr 9

Også unntaket for salg fra utstillinger eller vareseser er en videreføring fra någjeldende åpningstidslov. Forutsetningen for at virksomheten ikke skal omfattes av åpningstidsreguleringen, er at utstillingene eller varesesene foregår i lokaler som normalt ikke nyttes til annen salgsvirksomhet. Det er også et vilkår at den enkelte utstilling er tidsmessig avgrenset. Det vil følgelig ikke være adgang til på permanent basis å ha et lokale som kalles for utstilling, men hvor det opptas bestillinger for senere levering.

Til nr 10

Bestemmelsen unntar utsalgssteder som i det vesentlige selger blomster, planter og andre hageartikler, og er en videreføring av unntaket fra någjeldende åpningstidslov. Ordlyden er endret i forhold til gjeldende åpningstidslov for å få bedre samsvar med det praktiske behovet. Unntaket er begrunnet i at salg av artikler til hagebruk mv ofte foregår på tidspunkt hvor folk flest har fri, f eks i helgene når folk gjerne holder på med hagearbeid. Uttrykket «i det vesentlige» gjør det klart at et utsalgssted kan selge et begrenset antall andre produkter i tillegg til blomster, planter og andre hageartikler.

Til nr 11

Bestemmelsen er en videreføring av unntaket i någjeldende åpningstidslov for salg av lokale husflids- og souvenirvarer. Med «lokale husflids- og souvenirvarer» menes salg av varer som er fremstilt lokalt. Produksjon og salg av slike varer kan ha stor næringsmessig betydning i mange distrikter, spesielt i turistseongen. Uttrykket «i hovedsak» i gjeldende åpningstidslov er erstattet med «i det vesentlige...husflids- og souvenirvarer». Et utsalgssted vil dermed kunne selge et begrenset antall andre produkter, f eks souvenirprodukter som ikke er fremstilt lokalt.

Annet ledd definerer uttrykket salgsflate i § 3 nr 1 og 2. Med salgsflate siktes til gulvflaten i den delen av et utsalgssteds lokale hvor varer beregnet for salg til publikum er synlig utstilt. Kasseområdet hvor ansatte betjener publikum, skal regnes inn i salgsflaten. Lager, kontor og oppholdsrom for personale inngår ikke i beregningen av salgsflaten. Det er bare varer i et utsalgssteds *lokale* som skal regnes inn i salgsflaten. Dette innebærer at områder utendørs ikke inngår i beregningen av salgsflate, selv om det er utstilt varer der. Beregningen av arealet skal skje fra vegg til vegg.

Tjenesteytende virksomheter er unntatt fra åpningstidslovens virkeområde, jf lovforslaget § 1. En del virksomheter driver tjenesteytende virksomhet i kombinasjon med salg av varer, f eks kombinert drift av storkiosk og videoutleie. For slike utsalgssteder

skal bare den delen av lokalet som benyttes til omsetning av varer telle med ved beregningen av utsalgsstedets salgsflate.

Salgsflaten skal kunne dokumenteres, jf § 3 tredje ledd.

Tredje ledd fastsetter at kiosker, mindre dagligvarebutikker og utsalgssteder for varer som er nødvendig for drift og vedlikehold av motorkjøretøyer og båter, og som holder åpent utover lovens alminnelige åpningstid, må dokumentere at salgsflaten ikke overstiger den beskrevne kvadratmetergrensen. Dette gjelder ikke dersom utsalgsstedet åpenbart ligger under arealgrensen. En mindre kiosk på 40 til 50 kvm vil således ikke behøve dette. Dokumentasjonen skal være tilgjengelig ved utsalgsstedet, og skal på forespørsel vises frem til politiet eller Arbeidstilsynet. Et utsalgssteds areal vil kunne dokumenteres gjennom takst, arealberegning, arbeidstegninger eller på annen tilfredsstillende måte. Brudd på dokumentasjonsplikten medfører at et utsalgssted ikke skal ansees som omfattet av unntakene i § 3 nr 1 eller nr 2.

Etter *fjerde ledd* er det fylkesmannen som etter søknad fra en kommune ved forskrift avgjør om et område skal regnes som et «typisk turiststed» etter lovforslaget § 3 første ledd nr 4. Det må også søkes om godkjenning for kommuner eller områder som etter gjeldende åpningstidslov er unntatt som «typisk turiststed».

Fylkesmannens vedtak vil gjelde et nærmere angitt område, og vil normalt ikke være knyttet til bestemte personer. Fylkesmannens vedtak vil dermed være en forskrift etter definisjonen i forvaltningsloven § 2. Dette er presisert i lovteksten. At det vil være tale om forskrifter, innebærer at saksbehandlingsreglene for forskrifter i forvaltningsloven kapittel VII vil gjelde for fylkesmannens behandling. Det vil da ikke være noen klageadgang i forhold til fylkesmannens vedtak.

Femte ledd er det gitt hjemmel for departementet til å fastsette forskrifter til nærmere utfylling av § 3. Erfaringene med någjeldende åpningstidslov viser at det særlig er lovens unntak som skaper tvil. En forskriftshjemmel er nødvendig for å kunne presisere rekkevidden av unntakene og forhindre uheldige tilpasninger til regelverket.

Til § 4 Dispensasjon

I henhold til *første ledd* kan det søkes fylkesmannen om dispensasjon fra § 2 når særlige grunner foreligger.

Formuleringen «særlige grunner» vil kunne omfatte ulike forhold som også kan variere fra distrikt til distrikt. Større begivenheter, som idrettsmesterskap, jubileer, stevner, markeder o l, og som berører hele eller store deler av en kommune eller et distrikt, vil kunne danne grunnlag for dispensasjon. Det samme gjelder periodisk tilbakevendende begivenheter

som anløp av turistskip og årlige fiskerier, som har stor næringsmessig betydning for en kommune eller et distrikt.

Det kan også gis dispensasjon for mindre arrangementer som «handelsdag», eller markering av en spesiell begivenhet for et utsalgssted, som f.eks. 5, 10 og 25-års jubileum e.l. Slike arrangementer bør likevel vanligvis ikke tillates på søn- og helgedager.

Konkurransmessige forhold vil ikke være grunnlag for dispensasjon. Det er således ikke adgang til å gi dispensasjon til en dagligvarebutikk som søker om å få holde åpent på søndager for å oppnå samme åpningstidsbetingelser som utsalgssteder som er unntatt fra de alminnelige åpningstidene i § 2. Det samme gjelder utsalgssteder i grensestrøk som søker om dispensasjon for å ha like åpningstider som konkurrenter i Sverige og Finland.

Ved vurderingen av om dispensasjon skal gis må det foretas en helhetsvurdering, der alle berørte interesser trekkes inn, også hensynet til arbeidstakerne ved utsalgsstedene.

Departementet foreslår å lovfeste praksisen som har utviklet seg med søndagsåpne utsalgssteder i desember måned for å avvikle julehandelen. Dette antas generelt å redusere behovet for dispensasjon.

En dispensasjon skal være tidsbegrenset.

Etter *annet ledd* kan avgjørelse om dispensasjon påklages til Barne- og familiedepartementet av den som har klagerett etter forvaltningsloven.

Til § 5 Straff

Første ledd fastsetter at den som forsettlig eller uaktsomt overtrer loven, eller bestemmelser gitt i medhold av loven, straffes med bøter. Departementet mener det er viktig at også uaktsomt overtredelse rammes. Overtredelsene vil ofte være av en slik karakter at det kan være vanskelig å bevise forsett.

Etter *annet ledd* vil også medvirkning til overtredelse av loven kunne straffes.

Til § 6 Ikrafttredelse

Loven trer i kraft fra det tidspunkt Kongen bestemmer. Fra samme tidspunkt oppheves lov 26 april 1985 nr 20 om lov om åpningstider for utsalgssteder og kommunale vedtekter gitt i medhold av loven.

Til § 7 Endringer i andre lover

Departementet foreslår at § 1 annet ledd i lov 26 april 1947 nr 1 om 1 og 17 mai som høgtidsdager oppheves. Det vises til det som er sagt under punkt 3.3.5.

Det foreslås videre endringer i lov 4 februar 1977 nr 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø mv. Etter forslaget vil natt-, søn- og helgedagsarbeid ved utsalgssteder være tillatt «*innenfor de åpningstidsrammer som er fastsatt i eller i medhold av annen lovgivning*», jf arbeidsmiljøloven § 42 annet ledd l) og

§ 44 annet ledd k). Med «*annen lovgivning*» menes i denne sammenhengen først og fremst åpningstidsloven og bestemmelser og dispensasjoner gitt i medhold av denne. Særlige «*åpningstidsrammer*» følger bl.a. av forslag til ny åpningstidslov § 2 som fastsetter de alminnelige åpningstider ved utsalgssteder og § 3 som tillater ubegrenset natt-, søn- og helgedagsåpent for mindre kiosker, bensinstasjoner mv. og dagligvarebutikker og campingplasser, auksjoner etc. Særlige «*åpningstidsrammer*» kan også følge av dispensasjoner gitt i medhold av forslag til ny åpningstidslov § 4.

Selv om forslaget først og fremst knytter seg til åpningstidslovens regler, utelukker ikke ordlyden - «*annen lovgivning*» - at det i eller i medhold av andre lover kan fastsettes særlige regler om åpningstider ved en eller flere typer utsalgssteder, og at reglene får betydning for adgangen til å utføre natt-, søn- og helgedagsarbeid.

Dersom det ikke er gitt regler som fastsetter åpningstider for det konkrete utsalgssted, vil natt-, søn- og helgedagsarbeid ikke være tillatt etter arbeidsmiljøloven § 42 annet ledd l) og § 44 annet ledd k). Dette gjelder også dersom vedkommende utsalgssted, enten på grunn av utsalgsstedets art eller tiden på døgnet, faller utenfor de åpningstidsrammer som er fastsatt i åpningstidsloven mv.

Forslaget tar ikke sikte på å gjøre innskrenkninger når det gjelder adgangen til å utføre natt-, søn- og helgedagsarbeid etter andre bestemmelser i arbeidsmiljøloven, etter at utsalgsstedet er stengt. For å kunne ivareta visse arbeidsoppgaver i tilknytning til utsalgsstedenes virksomhet som kasseoppgjør, lagerfunksjoner etc, vil det også ved mange utsalgssteder være nødvendig å kunne utføre arbeid etter kl 21.00 på hverdager og etter kl 18.00 på dager før søn- og helgedager. Det er flere bestemmelser i arbeidsmiljøloven som åpner for dette. Kasseoppgjør kan f.eks. finne sted med hjemmel i § 42 annet ledd a) og § 44 annet ledd a), siden dette er arbeidsoppgaver som vanskelig kan drives «*uten at annet arbeid på arbeidsstedet avbrytes*» og som på grunn av «*driftstiden*» (åpningstiden) må utføres om natten. Tilsvarende må gjelde for enkle etterfyllingsoppgaver av hyller o.l. Når det gjelder arbeidsoppgaver av mer selvstendig karakter kan dette f.eks. utføres med hjemmel i § 42 annet ledd g) ved at arbeidet organiseres på to skift som legges mellom kl 06.00 og kl 24.00. Det vil også være mulig for fagforening med innstillingsrett (mer enn 10 000 medlemmer) å inngå tariffavtale med hjemmel i § 41 femte ledd når det gjelder arbeid etter kl 21.00 og kl 18.00. Vareopptelling som ikke kan utføres innenfor normalarbeidstiden kan bl.a. skje etter avtale med de tillitsvalgte med hjemmel i arbeidsmiljøloven § 43 nr 1.

Brudd på arbeidsmiljøloven §§ 42 og 44 er straffbart etter arbeidsmiljøloven kap XIV og bestemmelsene hører inn under Arbeidstilsynets tilsynsmyndighet etter kap XIII.

Om lov om åpningstider for utsalgssteder (åpningstidsloven)

Barne- og familiedepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om åpningstider for utsalgssteder (åpningstidsloven)

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om åpningstider for utsalgssteder (åpningstidsloven) i samsvar med et fremlagt forslag.

Tilråding fra Barne- og familiedepartementet ligger ved.

Forslag

til lov om åpningstider for utsalgssteder (åpningstidsloven)

§ 1 Lovens virkeområde

Loven gjelder salg av varer fra fast utsalgssted til forbrukere.

Loven gjelder for Svalbard i den utstrekning Kongen bestemmer.

§ 2 Alminnelige åpningstider

Utsalgssteder skal på ukens første hverdager (mandag - fredag) være lukket fra kl 21.00. De skal være lukket fram til kl 06.00 neste dag.

På dager før søn- og helgedager skal utsalgssteder være lukket fra kl 18.00. De skal være lukket fram til kl 06.00 den nærmest påfølgende hverdag.

På jul-, påske- og pinseften skal utsalgssteder være lukket fra kl 15.00. 1 og 17 mai skal utsalgssteder være lukket.

Utsalgssteder kan holde åpent mellom kl 14.00 og kl 20.00 de tre siste søndagene før julaften.

§ 3 Utsalgssteder som er unntatt fra § 2

Bestemmelsene om alminnelige åpningstider i § 2 gjelder ikke for:

1. utsalgssteder som i det vesentlige selger kiosk- eller dagligvarer, og som har en samlet salgsflate som ikke overstiger 100 kvm,
2. utsalgssteder som alene eller i kombinasjon med varer som nevnt i nr 1, i det vesentlige selger bensin, olje og andre varer som er nødvendig for drift av eller vedlikehold av motorkjøretøyer og motorbåter, og som har en samlet salgsflate som ikke overstiger 150 kvm,
3. utsalgssteder på campingplasser,
4. utsalgssteder på områder som etter vedtak av fylkesmannen regnes som typiske turiststeder, se fjerde ledd,
5. utsalgssteder tilknyttet jernbane-, sporveis-, og rutebilstasjoner, ved brygge, svevebaner og luft- havner og som selger varer beregnet på de reisendes behov,
6. salg fra serveringssted,
7. salg ved auksjon,
8. salg av utstilte gjenstander fra kunstgallerier o.l.,
9. salg fra utstillinger eller varemesser,
10. utsalgssteder som i det vesentlige selger blomster, planter og andre hageartikler,
11. utsalgssteder som i det vesentlige selger lokale husflids- og souvenirvarer.

Med salgsflate menes gulvflaten i den delen av et utsalgssteds lokale hvor varer beregnet for salg til publikum er synlig utstilt. Lagerrom og oppholdsrom for personale medregnes ikke.

Utsalgssteder som nevnt i nr 1 og nr 2, og som ikke åpenbart oppfyller kravet om salgsflate, skal ved takst eller på annen tilfredsstillende måte kunne dokumentere salgsflatens størrelse. Dokumentasjonen skal være tilgjengelig ved utsalgsstedet. Mangelfull dokumentasjon medfører at et utsalgssted ikke ansees som unntatt fra de alminnelige åpnings- tidsbestemmelsene i § 2.

Fylkesmannen kan etter søknad fra kommunen ved forskrift bestemme at et område skal regnes som typisk turiststed. Som typisk turiststed kan bare regnes område der salget i perioder hovedsakelig skjer til turister.

Departementet kan gi forskrifter til nærmere utfylling av § 3.

§ 4 Dispensasjon

Fylkesmannen kan etter søknad gi dispensasjon fra § 2 når det foreligger særlige grunner.

Avgjørelse fattet etter første ledd kan påklages til departementet.

§ 5 Straff

Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer denne lov, eller bestemmelser gitt i medhold av loven, straffes med bøter.

Medvirkning straffes på samme måte.

§ 6 Ikrafttredelse

Denne lov trer i kraft fra det tidspunkt Kongen bestemmer. Fra samme tidspunkt oppheves lov 26 april 1985 nr 20 om lov om åpningstider for utsalgssteder og kommunale forskrifter gitt i medhold av loven.

§ 7 Endringer i andre lover

1. I lov 26 april 1947 nr 1 om lov om 1 og 17 mai som høgtidsdager gjøres følgende endringer:

§ 1 annet ledd oppheves

2. I lov 4 februar 1977 nr 4 om lov om arbeidervern og arbeidsmiljø mv gjøres følgende endringer:

§ 42 annet ledd bokstav l) skal lyde:

Som nattarbeid er tillatt:

l) arbeid ved utsalgssteder *innenfor de åpnings-*
tidsrammer som er fastsatt i eller i medhold av an-
nen lovgivning,

§ 44 annet ledd bokstav k) skal lyde:

Som søn- og helgedagsarbeid er tillatt:

k) arbeid ved utsalgssteder *innenfor de åpnings-*
tidsrammer som er fastsatt i eller i medhold av
annen lovgivning,
