

På ein søndag?

Reglane om søndagshandel og konsekvensane av endringar



Noregs offentlege utgreiingar 2017

Seriens redaksjon:
Tryggings- og serviceorganisasjonen til departementa
Informasjonsforvaltning

- | | |
|--|---|
| 1. Markeder for finansielle instrumenter
<i>Finansdepartementet</i> | 10. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2017
<i>Arbeids- og sosialdepartementet</i> |
| 2. Integrasjon og tillit
<i>Justis- og beredskapsdepartementet</i> | 11. Bedre bistand. Bedre beredskap
<i>Justis- og beredskapsdepartementet</i> |
| 3. Folketrygdens ytelser til etterlatte
<i>Arbeids- og sosialdepartementet</i> | 12. Svikt og svik
<i>Barne- og likestillingsdepartementet</i> |
| 4. Delingsøkonomien
<i>Finansdepartementet</i> | 13. Ny sentralbanklov. Organisering av Norges Bank og Statens pensjonsfond utland
<i>Finansdepartementet</i> |
| 5. En påtalemyndighet for fremtiden
<i>Justis- og beredskapsdepartementet</i> | 14. Nye regler om markedsmissbruk – sanksjoner og straff
<i>Finansdepartementet</i> |
| 6. Offentlig støtte til barnefamiliene
<i>Barne- og likestillingsdepartementet</i> | 15. Revisorloven
<i>Finansdepartementet</i> |
| 7. Det norske mediemangfoldet
<i>Kulturdepartementet</i> | 16. På liv og død
<i>Helse- og omsorgsdepartementet</i> |
| 8. Særdomstoler på nye områder?
<i>Justis- og beredskapsdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet</i> | 17. På ein søndag?
<i>Kulturdepartementet</i> |
| 9. Politi og bevæpning
<i>Justis- og beredskapsdepartementet</i> | |

På ein søndag?

Reglane om søndagshandel og konsekvensane av endringar

Innstilling frå utval nedsett ved kongeleg resolusjon 17. juni 2016.

Lagt fram for Kulturdepartementet 14. desember 2017.

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1345-5

07 Media AS

Til Kulturdepartementet

Ved kongeleg resolusjon 17. juni 2016 fekk utvalet i oppgåve å vurdere gjeldande regulering av opningstidene på søn- og høgtidsdagar og eventuelt foreslå endringar. Utvalet legg her fram utgreiinga si.

Oslo, 14. desember 2017

Erling Lae (leiar)

Harald Jachwitz Andersen	Gunhild Sun Bellsli	Beate Milford Berrefjord
Carin Blom	Nils-Henrik Mørch von der Fehr	Gyrid Berge Giæver
Kristina Hansen	Bjørn Næss	Filip Rygg
Trine Lise Sundnes	Frank Sve	Ragnar Wiik
Ståle Økland		

Martin Hill Oppegaard

Innhald

1	Samandrag	13	4	Gjeldande rett om kjøp og sal på søn- og høgtidsdagar (heilagdagslova)	25
1.1	Ein rapport om opningstidsreguleringa	13	4.1	Opptakt	25
1.2	Oversikt over utgreiinga	14	4.2	Lovgrunnlaget for kjøp og sal av varer på søn- og høgtidsdagar	25
1.3	Kapittel 3 om historia om opningstidsreglane	14	4.2.1	Hovudregelen	25
1.4	Kapittel 4 om gjeldande rett	14	4.2.2	Arbeidsmiljølova	25
1.5	Kapittel 5 om utfordringar ved den gjeldande reguleringa	15	4.2.3	Heilagdagsfreden	25
1.6	Kapittel 6 om regulering og erfaringar i andre land	15	4.2.4	EØS-avtalen	26
1.7	Kapittel 7 om kriterium for å vurdere konsekvensar av endringar	15	4.2.5	Andre rettskilder	26
1.8	Kapittel 8 om konsekvensar av ulike måtar å regulere opningstidene på	16	4.3	Dei kyrkjelege høgtidsdagane (heilagdagane)	26
1.9	Kapittel 9 om vurdering og tilråding	16	4.4	Dei særskilde heilagdagane	27
2	Mandatet og arbeidet i utvalet	17	4.5	Første og syttande mai	27
2.1	Mandat	17	4.6	Påskeaftan, pinseaftan og julaftan	27
2.2	Medlemmer	19	4.7	Dei tre siste søndagane før jul	27
2.3	Møte	20	4.8	Fast utsalsstad	27
2.4	Språk	20	4.8.1	Utsalsstader som klart er omfatta av omgrepet «fast utsalsstad»	28
2.5	Personar, organisasjonar og verksemder utvalet har møtt	20	4.8.2	Utsalsstader som klart ikkje er omfatta av omgrepet «fast utsalsstad»	28
2.6	Informasjon og rapportar utvalet har bestilt	21	4.8.3	Ikkje nok å låse døra til kvar dagsbutikken for at han skal bli søndagsbutikk	29
2.7	Undersøkingar utvalet har gjort ...	21	4.8.4	Butikkar kan ikkje krympe natt til søndag	29
2.8	Annan informasjon utvalet har henta inn	21	4.8.5	Ikkje like strenge krav til søndagsopen butikk i eit søndagsstengt kjøpesenter	30
2.9	Behov for meir statistikk og forskning om varehandelen	21	4.8.6	Sal frå automatiserte utsalsstader	30
3	Hovudlinjer i historia om opningstidsreglane	22	4.9	Visingsrom, hentepunkt, utlevering og heimkøyring	30
3.1	Hovudlinjer	22	4.9.1	Kva gjer e-handel annleis enn sal frå fast utsalsstad?	30
3.2	Fram til 1900-talet – kviledagen	22	4.9.2	Tidspunkt for bestilling, plukking, pakking og levering/henting	31
3.3	Lukkelova av 1913 – arbeidsdagen. Lokale forskrifter om opningstider	22	4.9.3	Hentepunkt i fast utsalsstad	32
3.4	1960- og 1970-talet – eit samfunn i endring, bortsett frå opningstidene	22	4.9.3.1	Henting i utsalsstaden som har selt varene	32
3.5	1980-talet – liberalisering	24	4.9.3.2	Henting av vare i utsalsstad som lovleg kan selje ho	32
3.6	1999 – arealgrensa som forenkla opningstidsreguleringa	24	4.9.3.3	Henting av vare i utsalsstad som ikkje lovleg kan selje ho	32
3.7	2003 – frie opningstider måndag til laurdag	24	4.9.3.4	Er det ei grense for kor dominerande utleveringsverksemda i ein utsalsstad kan bli?	33
			4.9.4	Hentepunkt i lokale som ikkje er fast utsalsstad	33

4.10	Unntaka frå påbodet om at faste utsalsstader skal halde stengt	33	5.2	Utfordring nr. 2 ved gjeldande rett: Nye varetypar blir selde som kiosk- og daglegvarer	48
4.10.1	Skal unntaka tolkast strengt?	33			
4.10.2	Kioskar og små daglegvare- butikkar	34	5.2.1	Inndeling i bransjar	48
4.10.2.1	«Søndagsplakaten»	35	5.2.2	Vilkåret «som i det vesentlige selger»	49
4.10.3	Bensinstasjonar	35	5.2.3	Drøfting	49
4.10.4	Butikkar på campingplassar	36	5.3	Utfordring nr. 3 ved gjeldande rett: Bensinstasjonar kan vere større enn kioskar og daglegvare- butikkar, men har same opnings- tidsregulering	50
4.10.5	Typiske turiststader	36			
4.10.6	Serveringsstader	36	5.4	Utfordring nr. 4 ved gjeldande rett: Daglegvarebutikkar over 100 m ² på campingplassar held opent på søn- og høgtidsdagar og sel varer til fastbuande	50
4.10.7	Auksjon	37			
4.10.8	Kunstgalleri osv.	37			
4.10.9	Tidsavgrensa utstillingar, varemesser osv.	37	5.4.1	Kor mange butikkar finst det på campingplassar?	50
4.10.10	Blomar, planter og hageartiklar	38	5.4.2	Konkurranssevridande?	51
4.10.10.1	«blomster, planter og andre hageartikler»	39	5.4.3	Drøfting	51
4.10.10.2	«utsalgssteder som i det vesentlige selger»	39	5.5	Utfordring nr. 5 ved gjeldande rett: Praktiseringa av unntaks- regelen for typiske turiststader varierer mellom fylkesmanns- embeta	51
4.10.10.3	Kva karakter utsalsstaden har	39	5.5.1	Innleiing	51
4.10.11	Lokale husflids- og suvenirvarer ...	40	5.5.2	Reiselivsnæringa er viktig for Noreg	51
4.10.12	Flyplassar	41	5.5.3	Når på året kjem turistane?	52
4.10.13	Produksjonsstader osv. som er tilrettelagde for turisme	41	5.5.4	Er turistane i Noreg på søn- og høgtidsdagar?	52
4.10.14	Dispensasjon av særlege grunnar	41			
4.10.15	Heilagdagslova gjeld ikkje apotek og alkohol	41	5.5.5	Ein del av turistane planlegg å handle medan dei er på ferie i Noreg	53
4.11	Forskriftsheimel som ikkje er brukt	42	5.5.6	Forskriftene om typiske turist- stader	53
4.12	Handheving	42	5.5.7	Tidsrommet på året då forskriftene tillèt utsalsstadene å halde opent	56
4.13	Kontraktar som bind arbeids- givaren til å halde opent	42	5.5.8	Kor mange fastbuande kan handle på turiststaden?	56
4.13.1	Medlemskap i sentrums- foreiningar	42	5.5.9	Nyttar utsalsstadene på turist- stadene høvet til å halde opent? ...	56
4.13.2	Leigekontrakt i kjøpesenter	42	5.5.10	Når opnar utsalsstadene normalt på søndagar på turiststadene?	57
4.13.3	Franchisekontraktar	43	5.5.11	Kva for utsalsstader er viktigast for norske og utanlandske turistar?	57
5	Utfordringar ved gjeldande rett	44	5.5.12	Norske turiststader med og utan unntak	57
5.1	Utfordring nr. 1 ved gjeldande rett: Varer som ikkje kan kjøpast i butikk på søn- og høgtidsdagar, kan e-handlast og leverast ut på søn- og høgtidsdagar	44	5.5.13	Kva meiner kommunane ville skjedd om turiststadunntaket blei oppheva?	58
5.1.1	Innleiing	44			
5.1.2	Omfanget av norsk e-handel	45			
5.1.3	Konkurransen frå utlandet: 350 kr-grensa. Låg porto frå Kina ..	45			
5.1.4	Søndagen som e-handelsdag	46			
5.1.5	Vil utvida opningstider på søndagar vere ein fordel eller ei ulempe for fysiske butikkar i konkurransen med e-handelen? ..	47			
5.1.6	Drøfting	48			

5.5.14	Saksbehandlinga hos fylkesmannen	58	5.9.1	Sentrumshandel på søndagar	72
5.5.14.1	Fylkesmennene peikte på tolkingproblem	58	5.9.2	Lover skal følgjast	72
5.5.14.2	Kva legg embeta vekt på i saksbehandlinga?	61	5.9.3	Openberre brot på lover og reglar utfordrar folks rettskjensle	72
5.5.14.3	Er det delar av regelverket som er særleg vanskeleg å få folk til å akseptere?	62	5.9.4	Valet av regulering er avgjerande for om ei lov blir grei eller vanskeleg å handheve	73
5.5.14.4	Korleis meiner embeta at reglane eventuelt bør endrast?	63	5.9.5	Handheving	74
5.5.15	To konkrete saker. Dale og Løten	63	5.9.5.1	Gjeldande rett	74
5.5.15.1	Brenneriroa i Løten kommune	63	5.9.5.2	Døme frå rettspraksis	74
5.5.15.2	Dale i Vaksdal kommune	64	5.9.5.3	Tilsynet frå Arbeidstilsynet	75
5.5.15.3	Drøfting	64	5.9.6	Drøfting	75
5.5.16	Kor viktig er turistsesongen for varehandelen?	64	5.9.6.1	Søndagshandel til glede for forbrukarane	75
5.5.17	Drøfting	65	5.9.6.2	Det er behov for offentleg handheving av opningstidsreglane	75
5.5.17.1	Behov for endring	65	5.9.6.3	Måtar å handheve på	75
5.5.17.2	Langfredag, første påskedag, 1. mai, 17. mai og første juledag ...	65	5.9.7	Evaluering	77
5.5.17.3	Alternativ 1: Vide nok opningstider til at turistunntaket kan opphevast	65	5.10	Utfordring nr. 10 ved gjeldande rett: Utsalsstader i kjøpesenter fastset ikkje opningstidene sine sjølve	77
5.5.17.4	Alternativ 2: Kommunane kan gjere unntak for inntil fire månader i året	65	5.10.1	Problemstilling	77
5.5.17.5	Alternativ 3: Snevrare turistunntak, berre for utanlandske turistar	67	5.10.2	Utanlandsk rett og erfaringar	77
5.5.17.6	Alternativ 4: Føre vidare dei fleste av dagens forskrifter i distrikta	68	5.10.2.1	Danmark	77
5.5.18	Økonomiske og administrative konsekvensar	69	5.10.2.2	Finland	78
5.6	Utfordring nr. 6 ved gjeldande rett: Ulike konkurransevilkår for store hagesenter og byggjevareutsal	69	5.10.3	Kjøpesentera i norsk varehandel ..	79
5.7	Utfordring nr. 7 ved gjeldande rett: Den snevre avgrensinga av kva som er «lokale husflids- og suvenirvarer», gjer at mange utsalsstader held opent ulovleg. Konkurranssevriding mellom lokale (norske) og importerte varer	70	5.10.3.1	Ein tredel av varehandelen skjer i kjøpesenter	79
5.8	Utfordring nr. 8 ved gjeldande rett: Butikkar på flyplassar som har taxfree-sal, kan selje alle typar varer til både reisande og fastbuande på søn- og heilagdag	71	5.10.3.2	Opningstider og fordelinga av omsetninga	79
5.9	Utfordring nr. 9 ved gjeldande rett: Brot på påbodet om å halde stengt, mellom anna små faghandlarar i aktive bygater i dei store byane	72	5.10.3.3	Avgjerdsmyndigheit	80
			5.10.3.4	Kor store er butikkane i kjøpesentera?	80
			5.10.3.5	Like opningstider som konkurransefortrinn for kjøpesentera. Framleis viktig?	80
			5.10.4	Drøfting	81
			5.11	Sideblikk: Utfordringar i tilgrensande regelverk	81
			6	Reguleringar og erfaringar i andre land	82
			6.1	Overblikk over Norden og Europa	82
			6.2	Danmark – Frie opningstider på vanlege søndagar	83
			6.2.1	Gjeldande rett	83
			6.2.1.1	Visse varer kan seljast på heilagdag	84
			6.2.1.2	Visse butikkar kan vere opne på heilagdag	85
			6.2.1.3	Nærare om byggjevaremarknader og hus- og hagebutikkar	85

6.2.1.4	Daglegvarebutikkar med låg omsetning kan halde opent på heilagdaggar	86	6.5.2	Svensk varehandel i dag	97
6.2.1.5	Handheving	87	6.5.2.1	Debatten i Sverige hadde stilna ...	97
6.2.1.6	Andre føresegner om ro på søndagar	87	6.5.2.2	Eit kyrkjeleg perspektiv	99
6.2.2	Erfaringane	87	6.5.2.3	Ein politikk for effektivisering av varehandelen	99
6.2.2.1	Inga evaluering	87	6.5.2.4	Lønnsemd og handlevarar	99
6.2.2.2	Opningstidene	87	6.5.2.5	Kven held stengt sjølv om dei har lov til å halde opent?	100
6.2.2.3	Kven vel å halde stengt på søndagar sjølv om dei kan halde opent?	87	6.5.2.6	Arbeidsrettsleg regulering av arbeidstida på kveldar og søndagar	101
6.2.2.4	Vekst i kjøpesentera	88	6.5.2.7	Deltid osv.	101
6.2.2.5	Vekst for lågprisbutikkane i daglegvarehandelen. Konsolidering. Tungt for små faghandlarar	88	6.5.3	Erfaringane etter liberaliseringa i 1972	101
6.2.2.6	Meir deltid. Ikkje fleire årsverk	88	6.5.4	Svensk rett før 1972	102
6.2.2.7	Konsekvensar for offentlege tenester	88	6.6	Nederland – Kommunane kan tillate søndagsopent	102
6.2.2.8	Eit kyrkjeleg perspektiv	88	6.6.1	Gjeldande rett	102
6.2.3	Arbeidsrettsleg regulering av arbeidstid og avtarar om tillegg	89	6.6.2	Nederlandsk arbeidsrett	104
6.2.3.1	Arbeidstid	89	6.6.3	Finansdepartementets evaluering i 2016	104
6.2.3.2	Tillegg	89	6.6.3.1	Om rapporten	104
6.2.3.3	Mindre medverknad enn i Noreg ..	89	6.6.3.2	Omfattande liberalisering, men vern om enkelte høgtidsdaggar	104
6.2.3.4	Kven arbeider på søndagar?	89	6.6.3.3	Kven held stengt sjølv om dei kan halde opent?	105
6.2.3.5	Konsekvensar for helse og velferd av søndagsarbeid?	89	6.6.3.4	Konsekvensar for næringslivet	105
6.2.4	Eldre dansk rett	90	6.6.3.5	Konsekvensar for arbeids- takarane	106
6.3	Finland – Full liberalisering i 2016	92	6.6.4	Vurderingar frå arbeidstakersida ..	106
6.3.1	Gjeldande rett	92	6.6.5	Eldre nederlandsk rett	106
6.3.2	Rapporten frå det finske arbeids- og næringsministeriet til Riksdagen 22. juni 2017	92	6.7	Belgia	107
6.3.2.1	Riksdagen ville ha ei evaluering ...	92	6.8	Frankrike – Ei viss liberalisering i 2015	107
6.3.2.2	Auka omsetning i dei større butikkane	93	6.9	Storbritannia	107
6.3.2.3	E-handel	93	6.10	Tyskland	107
6.3.2.4	Lønnsemd	93	7	Kriterium for å vurdere konsekvensane av justerte opningstidsreglar	109
6.3.2.5	Korleis konkurransen blir opplevd	94	7.1	Korleis er søndagen i 2017?	109
6.3.2.6	Sysselsetjing	94	7.1.1	Tidsbruk	109
6.3.2.7	Mellombelse stillingar	94	7.1.1.1	Inntektsarbeid	109
6.3.2.8	Deltid	94	7.1.1.2	Innkjøp	109
6.3.2.9	Ulagleg arbeidstid	94	7.1.1.3	Idrett og friluftsliv	109
6.3.2.10	Vald	95	7.1.1.4	Fritid og sosialt samvær	109
6.3.2.11	Utfordringar med pass av barn	95	7.1.1.5	Kven arbeider på søn- og høgtids- dagar i dag?	110
6.3.2.12	Er forbrukarane nøgde?	95	7.1.1.6	Når er gudstenestene på dei mindre høgtidsdagane?	111
6.3.3	Arbeidsrettsleg regulering av arbeidstid på kveldar og søndagar	96	7.1.1.7	Drøfting	112
6.3.4	Finsk rett før liberaliseringa	96	7.2	Tverrgåande perspektiv	112
6.4	Island – Frie opningstider på vanlege søndagar	97	7.2.1	Likestilling	112
6.5	Sverige – Full liberalisering i 1972	97	7.2.2	Forenkling	113
6.5.1	Gjeldande rett	97	7.2.3	Like konkurransevilkår	113

7.2.3.1	Drøfting	114	7.3.6.9	Kriterium	128
7.2.3.2	Kriterium	114	7.3.7	Distriktsbutikkar	128
7.2.4	Lokalt sjølvstyre	114	7.3.7.1	Innleiing	128
7.2.4.1	Innleiing	114	7.3.7.2	Kva er ein distriktsbutikk?	128
7.2.4.2	Historisk og komparativt	114	7.3.7.3	Merkur-programmet	129
7.2.4.3	Om overføring av rettsleg kompetanse til kommunane	114	7.3.7.4	Køyreavstand til konkurrentane ..	129
7.2.4.4	Drøfting	115	7.3.7.5	Søndagsopne distriktsbutikkar i dag	130
7.2.4.5	Kriterium	115	7.3.7.6	Samspelet mellom butikken og lokalsamfunnet. Tilleggstenester ..	130
7.3	Område der friare opningstider truleg vil ha små verknader	115	7.3.7.7	Samspelet mellom distriktsbutikken og daglegvarekjedene ...	130
7.3.1	Auka sysselsetjing? Økonomisk vekst?	115	7.3.7.8	Danmark	130
7.3.1.1	Innleiing	115	7.3.7.9	Sverige	131
7.3.1.2	Akademiske oppfatningar	116	7.3.7.10	Drøfting	132
7.3.1.3	Kan søndagshandel bli lønnsamt? ..	116	7.3.7.11	Kriterium	132
7.3.1.4	Erfaringar	117	7.3.8	Bilbaserte kjøpesenter og handel i sentrum	132
7.3.1.5	Omstilling	117	7.3.8.1	Innleiing	132
7.3.1.6	Drøfting	118	7.3.8.2	Reguleringar som skjermar handel i sentrum mot auka konkurranse?	132
7.3.1.7	Kriterium	118	7.3.8.3	Drøfting	133
7.3.2	Forbrukarane	118	7.3.8.4	Kriterium	133
7.3.2.1	Kva er viktig for forbrukarane?	118	7.4	Område der friare opningstider kan ha større verknader	133
7.3.2.2	Kva meiner folk?	118	7.4.1	Næringa	133
7.3.2.3	Forbrukarane er stort sett nøgde med opningstidene	119	7.4.1.1	Innleiing	133
7.3.2.4	Drøfting	119	7.4.1.2	Vil alle butikkar halde opent om dei får sjansen?	134
7.3.3	Prisar til forbrukarane	120	7.4.1.3	Kor store er butikkane? Kor mange arbeider i butikkar av ulik storleik?	136
7.3.3.1	Kriterium	120	7.4.1.4	Lærlingar	136
7.3.4	Folkehelse og friluftsliv	120	7.4.1.5	Daglegvarehandelen	136
7.3.4.1	Innleiing	120	7.4.1.6	Faghandelen	138
7.3.4.2	Folkehelsefaktorar	120	7.4.1.7	Kiosk, service og bensinstasjonar ..	139
7.3.4.3	Nærare om konsekvensar for friluftslivet. Kva vil skje med søndagsturen?	122	7.4.1.8	Grensehandelen	139
7.3.4.4	Drøfting	123	7.4.1.9	Drøfting	140
7.3.4.5	Kriterium	124	7.4.1.10	Kriterium	140
7.3.5	Frivillig innsats	124	7.4.2	Fleire arbeider på søn- og høgtidsdagar i varehandelen	140
7.3.5.1	Innleiing	124	7.4.2.1	Kor mange vil arbeide på søn- og høgtidsdagar dersom ein liberaliserer opningstidene?	140
7.3.5.2	Søndag som dag for frivillig innsats	124	7.4.2.2	Gjeldande arbeidsrett	141
7.3.5.3	Høyringa i 2015 og erfaringar frå andre land	125	7.4.2.3	Helseverknader av arbeid på søn- og høgtidsdagar i varehandelen ...	142
7.3.5.4	Drøfting	126	7.4.2.4	Ulemper ved ikkje å ha fri når andre har fri	142
7.3.5.5	Kriterium	126	7.4.2.5	Mogleg press på tariffavtalane	143
7.3.6	Miljø	126	7.4.2.6	Kan ein regulere vilkåret om «nødvendig» arbeid på søn- og høgtidsdagar?	143
7.3.6.1	Innleiing	126			
7.3.6.2	Avgrensing	126			
7.3.6.3	Kva varehandelen sjølv gjer for miljøet	127			
7.3.6.4	Innkjøpsreiser	127			
7.3.6.5	Transport av tilsette	127			
7.3.6.6	Varetransport	128			
7.3.6.7	E-handel og heimkøyring av varer ..	128			
7.3.6.8	Drøfting	128			

7.4.2.7	Kan partane i arbeidslivet fastsetje rammene for arbeid på søn- og høgtidsdagar?	143	8.3.2	Konsekvensar av modellen	159
7.4.2.8	Drøfting	145	8.3.2.1	Må fleire jobbe på søn- og høgtidsdagar?	159
7.4.2.9	Kriterium	145	8.3.2.2	Aukar risikoen for at fleire må jobbe deltid?	159
7.4.3	Nattarbeid i varehandelen	145	8.3.2.3	Kva med søndagen som felles fridag og markering av ein rytme i samfunnet?	159
7.4.3.1	Helsefare	145	8.3.2.4	Bransjenøytralitet?	159
7.4.3.2	Drøfting	146	8.3.2.5	Utviklinga i næringa	159
7.4.4	Lokal drøfting av behovet for arbeid på søn- og høgtidsdagar og nattarbeid	146	8.3.3	Økonomiske og administrative konsekvensar	159
7.4.4.1	Mandatet og gjeldande rett	146	8.4	Modell 2 (likare konkurranse- vilkår)	159
7.4.4.2	Drøfting	146	8.4.1	Omsyn	159
7.4.5	Ufrivillig deltid	147	8.4.2	Konsekvensar av modellen	159
7.4.5.1	Drøfting	148	8.4.2.1	Må fleire jobbe på søn- og høgtidsdagar?	159
7.4.5.2	Kriterium	149	8.4.2.2	Aukar risikoen for at fleire må jobbe deltid?	161
7.5	Søndagsarbeid og søndagshandel som verdispørsmål	149	8.4.2.3	Kva med søndagen som felles fridag og markering av ein rytme i samfunnet?	161
7.5.1	Innleiing	149	8.4.2.4	Bransjenøytralitet?	161
7.5.2	Grunngivinga for hovudregelen om stengde butikkar på søndagar	149	8.4.2.5	Utviklinga i næringa	161
7.5.3	Er det arbeid eller handel på søndagar ein vil unngå?	150	8.4.3	Føresetnadene for ei vellykka gjennomføring	161
7.5.4	Rytme	150	8.4.4	Økonomiske og administrative konsekvensar	162
7.5.4.1	Må fritida vere felles?	150	8.5	Modell 3 (like konkurransevilkår)	163
7.5.4.2	Er det helga som er annleis, eller er det søndagen?	150	8.5.1	Omsyn	163
7.5.4.3	Behov for bremsar i samfunnsstrukturen?	151	8.5.2	Konsekvensar av modellen	163
7.5.4.4	Ein rett å vere fråkopla?	151	8.5.2.1	Må fleire jobbe på søn- og høgtidsdagar?	163
7.5.4.5	Ro vil seie ikkje å slå på eit medium	152	8.5.2.2	Aukar risikoen for at fleire må jobbe deltid?	163
7.5.4.6	24/7-samfunnet – trugsmaal eller uttrykk for mangfald?	153	8.5.2.3	Kva med søndagen som felles fridag og markering av ein rytme i samfunnet?	163
7.5.4.7	Varehandelen som aktør i kampen om tida	153	8.5.2.4	Bransjenøytralitet?	163
7.5.4.8	Opningstidsreguleringa som symbol	154	8.5.2.5	Utviklinga i næringa	163
7.5.5	Drøfting	154	8.5.3	Økonomiske og administrative konsekvensar	164
7.5.6	Kriterium	155	8.6	Modell 4 (liberalisering)	164
7.6	Oppsummering	155	8.6.1	Omsyn	164
7.6.1	Er søndagsopne butikkar samfunnsøkonomisk lønnsamt? ...	155	8.6.2	Konsekvensar av modellen	165
7.6.2	Drøfting	156	8.6.2.1	Må fleire jobbe på søn- og høgtidsdagar?	165
7.7	Liste over kriterium for å vurdere alternative måtar å regulere søndagsopne butikkar på	156	8.6.2.2	Aukar risikoen for at fleire må jobbe deltid?	165
8	Konsekvensar av ulike måtar å regulere opningstidene på	158	8.6.2.3	Kva med søndagen som felles fridag og markering av ein rytme i samfunnet?	165
8.1	Innleiing	158	8.6.2.4	Bransjenøytralitet?	166
8.2	Oversikt over modellane utvalet vurderer i dette kapittelet	158	8.6.2.5	Utviklinga i næringa	166
8.3	Modell 1 (små justeringar)	158			
8.3.1	Omsyn	158			

8.6.3	Økonomiske og administrative konsekvensar	166	9.5	Særmerknad frå utvals-medlemmene Harald Jachwitz Andersen, Bjørn Næss og Trine Lise Sundnes	169
8.7	Dialog på den enkelte arbeidsplassen om arbeid på søn- og høgtidsdagar (arbeidsmiljølova) ...	166	9.6	Særmerknad frå Trine Lise Sundnes	170
9	Tilråding om endring i opningstidsreglane	167	Litteratur	171	
9.1	Innleiing	167	Vedlegg		
9.2	Primærstandpunkta	167	1	Ordval	175
9.3	Vurdering av modell 2 frå kapittel 8: Søndag som annleisdag, ei viss liberalisering, likare konkurransevilkår	168	2	Historia om opningstidsreglane ...	177
9.4	Vurdering av modell 3 frå kapittel 8: Like konkurransevilkår og enklare reglar	169			

Digitale vedlegg:

1. Finsk evalueringsrapport 2017 (bokmål)
2. KIFO (Bangstad): Søndag som annerledesdag 2017
3. Kvarud Analyse: Sesongsvingninger i kjøpesenter 2017
4. Nederlandsk evalueringsrapport 2016 (bokmål)
5. SIFO (Lavik og Schjøll): Søndag som handledag 2017
6. SSB (Vaage) om tidsbruk i Norge og Sverige 2017
7. TØI (Gundersen m.fl.) om klimagassutslipp mv. 2017
8. Wyller om dansk og norsk husleierett (i kjøpesenter) 2017
9. Utvida liste over litteratur, rapporter og kjelder (2017)

Kapittel 1

Samandrag

1.1 Ein rapport om opningstidsreguleringa

I Noreg er det seks dagar i veka inga regulering av opningstidene. Denne utgreiinga tek for seg spørsmålet om ein heilt eller delvis skal tillate butikkane å halde opent på søndagar også.

I dag kan kioskar, daglegvarebutikkar og bensinstasjonar på 100/150 m² eller mindre ha opent når dei vil på søndagar. Derfor har dei aller fleste tilgang på vanlege daglegvarer også på søndagar. 90 prosent av befolkninga treng ikkje køyre meir enn 15 minutt for å komme til ein av dei om lag 600 søndagsopne daglegvarebutikkane, og for tre millionar nordmenn er køyretida berre 5 minutt.

Denne utgreiinga handlar om korleis ein regulerer opningstidene i fysiske butikkar i Noreg i dag, korleis opningstidene har vore regulerte, utfordringar ved dagens regulering og konsekvensar av ulike måtar ein kan endre opningstidsreguleringa på. Søndagshandel påverkar samfunnet, men også i land med søndagsopne butikkar har folk helg og skolefri, et søndagsmiddag saman, går skogstur og har tid til å kvile og reflektere – om det er det dei vil. 12 prosent av alle nordmenn mellom 9 og 79 år arbeider på søndagar, litt fleire menn enn kvinner. Gjennomsnittleg er arbeidsdagen på søndagar to timar kortare enn på vekedagane.

Ei av sju verksemdar i Noreg driv med handel. Varehandelen (både detalj- og grossistverksemdar) er med sine over 380 000 tilsette den enkeltnæringa som sysselset flest i Noreg. Meir enn 240 000 personar jobbar i norske fysiske butikkar, som i 2016 selde varer for over 500 milliardar kroner. Samanlikna med andre næringar er ein stor prosentdel av dei tilsette kvinner, og mange jobbar deltid. Opningstidene, og dermed arbeidstidene, dekkjer det meste av veka utanom nettene og søndagen. Søndagen er dagen då dei tilsette i varehandelen kan rekne med å ha fri samtidig med andre. Omsynet til søndagen som felles fridag var viktig for mange av dei som i høyringa i 2015 gjekk imot forslaget om frie opningstider på vanlege søndagar.

Detaljhandelen kan delast i tre: kiosk, bensin- og servicestasjonar, daglegvare og faghandel. Den første gruppa har i dag frie opningstider. Av den andre gruppa er det berre daglegvarebutikkar på 100 m² eller mindre som har frie opningstider. Faghandelen, med unntak av hagesenter, må halde stengt på søn- og høgtidsdagar bortsett frå på såkalla typiske turiststader.

Utvalet har mellom anna sett på løysingar og erfaringar i andre land og utarbeidd eigne kriterium for å kunne vurdere konsekvensane av eventuelle endringar. Ein del av desse faktorane er omtalte i mandatet til utvalet og reflekterer debatten i samband med høyringa av liberaliserte opningstidsreglar i 2015. Utvalet har komme til at meir liberale opningstidsreglar på søndagar i liten grad vil ha konsekvensar for

- sysselsetjing
- økonomisk vekst
- prisar
- folkehelse
- frivillig innsats

Utvalet har komme til at meir liberale opningstidsreglar på søndagar vil ha desse konsekvensane:

- Fleire må vere på jobb på søn- og høgtidsdagar, og fleire må jobbe deltid i butikkane.
- Utsleppa av klimagassar frå varehandelen vil kunne auke marginalt, primært på grunn av fleire arbeidsreiser.
- Distriktsbutikkane: Full liberalisering av opningstidene kan føre til større konkurranse og svekt lønnsemd for distriktsbutikkane fordi søndagen er ein dag då folk stort sett har fri og dermed kan storhandle i tettstadene.

Ei meir liberal regulering av opningstidene på søn- og høgtidsdagar kan ha samfunnsøkonomiske konsekvensar, men dette har det ikkje vore mogleg å talfeste.

Søndagsarbeid og søndagshandel er for mange eit verdispørsmål. Det viste høyringa i 2015. Andre er opptekne av fridom for forbrukarane og at næringslivet må tilpasse seg behova lokalt – der-

med kan varehandelen ta høgde for at vi lever ulike liv og bruker tida vår ulikt i dette landet. Dessutan treng vi eit regelverk for varehandelen som kan stå seg i framtidens varehandel. Unntaket for typiske turiststader har ført til at det på 156 stader i landet heile eller delar av året er frie opningstider alle dagar. Også i nabolanda våre er det stort sett frie opningstider sju dagar i veka. Men ikkje alle butikkar, verken på turiststadene eller i nabolanda, har opent på søndagar sjølv om dei kan.

Utvalet har gjennom dialog med fleire aktørar i handelsnæringa merka seg at store delar av norsk varehandel ikkje ser seg tente med ei vesentleg meir liberal regulering av opningstidene på søn- og høgtidsdagar, noko som mellom anna endrar konkurranseforholda og lønnsenda. Dei ser ikkje søndagsopne butikkar som eit svar på konkurransen frå e-handelen.

Nokre av reglane i heilagdagslova § 5 fører til ulike konkurransevilkår. Det gjeld mellom anna for butikkar som ligg like ved grensa til typiske turiststader med frie opningstider. Ei eventuell ny regulering kan rette på dette, og eitt grep kan vere å utvide unntaka eller gjere forboda mindre omfattande. All regulering fører til konkurransevriding i ei eller anna form. Spørsmålet er kva som er akseptabelt. Ein bør velje rettslege grenser som det er lett å forstå, og som gir minst mogleg konkurransevriding. Det er betre å ha arealkrav enn å skilje mellom varetypar som det er lovleg/ulovleg å selje på søn- og høgtidsdagar.

Utvalet har vurdert om avgjerda om opningstidene på søndagar kan overførast til kommunane, men har komme til at det er like vanskeleg å utforme gode reglar på kommunalt nivå som på statleg nivå. Omsynet til tilsette, til konkurransevilkår og til næringsfridom gjer at lokale styresmakter berre bør få rettsleg kompetanse til å regulere opningstidene innanfor rammer som sikrar at reguleringa ikkje blir konkurransevridande. Reglane som tryggjer rettane til dei tilsette, næringsfridommen og konkurransevilkåra, må som hovudregel gjelde heile landet. Derfor meiner utvalet at det er meir tenleg at Stortinget regulerer opningstidene direkte i lov, enn at det blir gitt nasjonale rammer som kommunane kan variere innanfor.

1.2 Oversikt over utgreiinga

Kapittel 2 gjer greie for korleis utvalet har arbeidd, kven utvalet har møtt, og informasjonen utvalet har henta inn. Reguleringa av opningstider og gjeremål på søndagar går langt tilbake i tid. Ei

oversikt over historia er gitt i kapittel 3, medan heile framstillinga av historia følgjer som vedlegg 2 til rapporten. Kapittel 4 gjer greie for gjeldande rett og kapittel 5 for utfordringar ved den gjeldande retten. Regulering og erfaringar i andre land er tema i kapittel 6, med vekt på dei nordiske landa og Nederland. Med utgangspunkt i momenta i mandatet går utvalet i kapittel 7 igjenom korleis endringar i opningstidsreguleringa kan påverke samfunnet, og formulerer kriterium for å vurdere eventuelle endringar. I kapittel 8 gjer utvalet greie for ulike måtar å regulere opningstidene på søndagar på og for konsekvensane det vil ha. I kapittel 9 drøftar utvalet modellane og gir ei tilråding om regulering av opningstidene på søn- og høgtidsdagar.

1.3 Kapittel 3 om historia om opningstidsreglane

Ifølgje lukkelova av 1913 kunne kommunane fastsetje opningstidene i varehandelen – også på søndagar. I dei få kommunane som ikkje hadde vedteke slike lokale forskrifter, var det frie opningstider. Det kom fleire utgreiingar som foreslo meir liberale opningstidsreglar (1938, 1963, 1967 og 1972), men lukkelova stod fram til 1985.

Frå 1985 kunne kommunane berre tillate butikkane å halde opent kl. 14–19 på søndagar. I 1999 fall høvet til å halde opent på søndag ettermiddag bort, men kioskar og daglegvarebutikkar på 100 m² eller mindre fekk frie opningstider, og unntaka med søndagsopne butikkar på turiststader blei førte vidare. I 2003 blei det frie opningstider for alle på kvardagar og laurdagar. Sidan opningstidsreguleringa berre gjaldt søndagar og høgtidsdagar, blei reglane plasserte i heilagdagslova.

1.4 Kapittel 4 om gjeldande rett

Heilagdagslova § 5 seier at butikkar skal halde stengt alle søndagar, heilagdagar og høgtidsdagane 1. og 17. mai. I tillegg skal butikkane stengje kl. 16 på påskeaftan, pinseaftan og julaftan. Dette gjeld ikkje e-handel og sal frå automatar. Rekkja med unntak inneber at mange kan halde opent på søn- og høgtidsdagar:

- kioskar og daglegvarebutikkar på 100 m² eller mindre
- bensinstasjonar på 150 m² eller mindre
- butikkar på campingplassar i campingsesongen

- butikkar i område som fylkesmannen har definert som typiske turiststader (156 stader i landet) heile eller delar av året
- auksjonar
- serveringsstader
- kunstgalleri og varemesser
- verksemder som sel blomar, planter og andre hageartiklar
- verksemder som sel lokale husflids- og suvenirvarer
- butikkar på flyplassar med taxfree-sal
- produksjonsstader som er tilrettelagde for turisme
- dei tre siste søndagane før julaften: alle butikkar kan vere opne kl. 14–20

kommunar. Turistunntaket blir praktisert ulikt av fylkesmannsembeta. Dessutan er det blitt ulike konkurransevilkår for ulike delar av varehandelen i same område, som til dømes i Larvik kommune. Reiselivsnæringa ønskjer at utanlandske turistar skal få gode opplevingar når dei kjem hit. Sjølv om varehandelen sjeldan er grunnen til at turistar vel å komme hit, er shopping ein viktig aktivitet for turistane når dei først er her. Det gir eit godt inntrykk av landet vårt at det er liv i gatene og opne butikkar – med tanke på både turistar som går i land frå eit cruiseskip, og folk som er på bilferie. Tilbodet av daglegvarer er dessutan ein viktig del av infrastrukturen på stader med hytte- og campingturistar.

1.5 Kapittel 5 om utfordringar ved den gjeldande reguleringa

Utvalet har i gjennomgangen av gjeldande rett i kapittel 4 sett på utfordringar ved den gjeldande reguleringa som utvalet drøftar nærare i kapittel 5:

1. Varer som ikkje kan kjøpast i butikk på søn- og høgtidsdagar, kan e-handlast og leverast ut på søn- og høgtidsdagar.
2. Nye varetypar blir selde som kiosk- og daglegvarer.
3. Bensinstasjonar kan vere større enn kioskar og daglegvarebutikkar, men har same opningstidsregulering.
4. Daglegvarebutikkar over 100 m² på campingplassar held opent på søn- og høgtidsdagar og sel varer til fastbuande.
5. Praktiseringa av unntaksregelen for typiske turiststader varierer mellom fylkesmannsembeta.
6. Store hagesenter og byggjevereutsal har ulike konkurransevilkår.
7. Den snevre avgrensinga av kva som er «lokale husflids- og suvenirvarer», gjer at mange utsalsstader held opent ulovleg. Det skjer ei konkurransevriding mellom lokale (norske) og importerte varer.
8. Butikkar på flyplassar med taxfree-sal kan selje alle typar varer både til reisande og til fastbuande på heilagdagar.
9. Brot på påbodet om å halde stengt, mellom anna gjeld det små faghandlar i aktive bygater i dei store byane.
10. Utsalsstader i kjøpesenter fastset ikkje opningstidene sine sjølv.

Unntaket for typiske turiststader gir frie opningstider heile eller delar av året på 156 stader i 106

1.6 Kapittel 6 om regulering og erfaringar i andre land

I Norden har Finland og Sverige heilt frie opningstider. Det er frie opningstider på søndagar i om lag ein tredel av landa i Europa, men til dømes Danmark skjermar kyrkjelege høgtider og andre høgtidsdagar. Langt fleire butikkar kan halde opent på søndagar i Danmark og Island enn i Noreg.

Danmark, Finland og Nederland har liberalisert opningstidsreglane sine dei seinare åra. Endringane er i varierende grad evaluerte. Auka konkurranse og meir deltid er felles erfaringar frå desse landa.

1.7 Kapittel 7 om kriterium for å vurdere konsekvensar av endringar

I kapittel 7 skil utvalet mellom store og små verknader av endringar i opningstidsreguleringa. Kapittelet startar med å gjere greie for korleis folk bruker søndagen i dag. Felles spørsmål i tidsbruksundersøkingane gjer det mogleg å samanlikne tidsbruken i Sverige og Noreg. Deretter gjer utvalet greie for overordna perspektiv på opningstidsreguleringa – kjønn, forenkling, like konkurransevilkår og lokalt sjølvstyre.

Den første hovuddelen av kapittel 7 gjer greie for område der frie opningstider truleg vil ha små verknader. Som nemnt ovanfor gjeld dette fleire av momenta som var framme i debatten i samband med høyringa i 2015.

Andre hovuddel av kapittel 7 gjer greie for område der frie opningstider kan ha større verknader. Friare opningstider er ikkje ein måte for fysiske butikkar å konkurrere med e-handel

på. Friare opningstider vil føre til at fleire butikkar held opent, og at fleire må arbeide på søn- og høgtidsdagar. For mange vil dette komme i tillegg til at dei må arbeide på laurdagar og på kveldar. Det kan bli vanskelegare å planleggje for deltidstilsette som er på jakt etter ledige vakter. Utvalet ser nærare på samanhengen mellom reguleringa av arbeidstid i varehandelen og opningstidene i heilagdagslova, og ser i tillegg på nærliggjande bransjar der tariffavtalane regulerer arbeidstida.

Den tredje hovuddelen av kapittel 7 gjer greie for verdispørsmål knytte til søndagen som såkalla annleisdag. Desse spørsmåla lét seg ikkje svare på med empiriske data, men utvalet trekkjer inn ei rekkje ulike kjelder som problematiserer at tida til refleksjon og kvile blir knapp i vår tid, særleg i møte med teknologi og tilbod som kan fylle alle ledige augneblinkar. Ein kan sjå søndagsstengde butikkar som eit symbol på vekslinga mellom arbeid og kvile som eit kollektivt gode.

1.8 Kapittel 8 om konsekvensar av ulike måtar å regulere opningstidene på

I kapittel 8 gjer utvalet greie for konsekvensane av fire ulike måtar å regulere opningstidene på. Ytterpunktta inneber å stramme inn opningstidene i samband med ei viss rettsleg opprydding og ei liberalisering, slik som i Danmark og Sverige. Mellom desse ytterpunktta har utvalet vurdert konsekvensane av to ulike måtar å føre vidare ei viss skjerming av søndagen som annleisdag på, samtidig som reglane blir enklare og mindre konkurransevridande.

1.9 Kapittel 9 om vurdering og tilråding

I kapittel 9 gjer utvalet greie for primærstandpunktta til medlemmene i utvalet. Utvalet ser behovet for å gjere noko med reglane, men konstaterer også at det etter høyringa i 2015 ikkje vil vere fleirtal i befolkninga eller Stortinget for dei mest ytterleggåande løysingane: full liberalisering eller innstramming av opningstidene.

Eit fleirtal i utvalet har samla seg om å peike på ei løysing som dei rår Kulturdepartementet til å foreslå for Stortinget. Den tilrådde løysinga har tre hovudelement:

Det første er at fleire butikkar får ei arealgrense på 150 m² slik som bensinstasjonane. Det gjeld kioskar og daglegvarebutikkar (opp frå 100 m²) og

butikkar som sel husflids- og suvenirvarer. Kravet om at husflids- og suvenirvarer må vere lokale, blir oppheva. Fleirtalet meiner at ei slik endring gir likare konkurransevilkår og forbrukarane tilgang til eit større vareutval. Endringa gir vidare enklare reglar, og ein unngår unødige lovbrøt.

For det andre får alle butikkar på 150 m² eller mindre lov til å halde opent på vanlege søndagar mellom kl. 13 og 19 og på andre påskedag og andre pinsedag. Samtidig blir unntaka for campingplassar og hagesenter oppheva. Endringa gir likare konkurransevilkår, skjermar søndag formiddag og gir forbrukarane tilgang på eit visst utval varer frå faghandelen. Ein unngår unødige lovbrøt, og endringa forenkler reglane utan at mange av dei tilsette i varehandelen må på jobb.

For det tredje blir unntaket for typiske turiststader ført vidare med departementet som forvaltar, men slik at også butikkane på turiststadene må halde stengt på langfredag, første påskedag, 1. mai, 17. mai og første juledag. Ved å oppheve forskriftene som gir frie opningstider på turiststader i sentrale strøk, blir det likare konkurransevilkår i sentrale strøk, samtidig som varehandelen framleis kan ha ein viktig funksjon for nærings- og reiselivet i mindre sentrale strøk.

Ein del av dette fleirtalet meiner det er grunnlag for å forenkle reguleringa ytterlegare. Ein aktuell modell er at alle butikkar under 200 m² får frie opningstider, og at ein opphevar turistunntaket og ei rekkje andre unntak. Dette ville gi bransjenøytrale reglar og like konkurransevilkår. Desse medlemmene kan likevel tilrå lovendringa ovanfor med 150 m² etter kl. 13 som ei forenkling og forbetring av den gjeldande reguleringa.

Utvalsmedlemmene Harald Jachwitz Andersen, Bjørn Næss og Trine Lise Sundnes meiner at gjeldande rett i hovudsak bør først vidare. Mindretallet meiner at modellane ovanfor ikkje representerer nokon forbetring eller forenkling av opningstidsreguleringa. Mindretallet er ikkje samd i at modellane skjermar søndagen, eller at dei vil innebære at tilsette i varehandelen som hovudregel ikkje vil måtte arbeide på søndagar. Ein stor del av norske butikkar er under 150/200 m² i dag, og mange fleire vil dermed bli eksponerte for søndagsarbeid. Søndagsopne butikkar vil auke kostnadsnivået ved å drive handel i Noreg og kan svekkje insentiva til å lokalisere handelsverksemd her. Mindretallet ser at den gjeldande reguleringa kan vere konkurransevridande, mellom anna kvadratmeterreguleringa, turistunntaket og hagesenterunntaket. Praktiseringa av turistunntaket varierer, og forvaltninga av unntaket bør derfor flyttast frå fylkesmennene til departementet.

Kapittel 2

Mandatet og arbeidet i utvalet

2.1 Mandat

Utvalet blei oppnemnt 17. juni 2016 med følgjande mandat:

Mandat for utvalg om søndagsåpne butikker

Bakgrunn

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

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

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

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

Konkurrensevirknninger av regelverket

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

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

Konsekvenser for handelsnæringen

Erfaringer fra andre land tyder på at forbrukerne vil velge å handle på søndager dersom de får et tilbud, og at mange butikker vil velge å holde åpent. Hvor stor effekt dette vil få på

varehandelens omsetning, sysselsetting, priser og butikkenes lønnsomhet, er usikkert.

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

Konsekvenser for arbeidstakere

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

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

Hensyn til forbrukere

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

Dagens unntaksregler er ment å ivareta forbrukernes behov for tilgang til varer det har vært ansett å være særlige grunner for å tillate.

Forbruksmønsteret og folks handlevaner er i endring. Handling over Internett har for eksempel blitt mer og mer vanlig.

Hensyn til mangfold i næringen – distrikter, bysentra og kjøpesentre

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

Overslagseffekt til andre bransjer

Endrede rammer innen varehandelen vil ha overslagseffekt også til andre bransjer. Tjenester knyttet til varehandelen er blant annet distribusjon, renhold, vakthold, arbeid hos grossistledet mv., men også behovet for åpne barnehager er et eksempel som har blitt trukket frem i debatten.

Miljøkonsekvenser

Endringer i regelverket for søndagsåpne butikker kan ha miljøkonsekvenser.

Søndagen som en annerledes dag i uken

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

Forenkling

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

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Vil regelendringer som åpner for mer søndagsåpne butikker være samfunnsøkonomisk lønnsomt? For forbrukerne vil flere søndagsåpne butikker gi større frihet til å handle når det passer dem. For noen arbeidstakere vil dette være positivt ved at det gir nye muligheter for arbeid. Andre vil oppleve det som en byrde å måtte arbeide på søndager. For deler av næringen vil søndagsåpne butikker føre til

økt lønnsomhet på grunn av økte markedsandeler. Andre vil på sin side få redusert lønnsomhet på grunn av økt konkurranse og økte lønnskostnader. På lang sikt kan flere søndagsåpne butikker føre til restruktureringer i næringen og utvikling av nye løsninger som kan bidra til økt verdiskaping. Endringer i lovreguleringen vil også kunne få betydning for statlige kontroll- og tilsynsoppgaver. Dette vil igjen kunne påvirke sysselsetting og økonomiske og administrative kostnader for det offentlige.

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

Utvalgets arbeidsoppdrag

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

næringslivet, konkurranseforhold, sysselsetting og samfunnsøkonomisk lønnsomhet av ev. endringer som foreslås.

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

Utvalget bes om å levere sin utredning høsten 2017.

2.2 Medlemmer

Utvalet blei oppnemnt med desse medlemmene:

- Erling Lae, då fylkesmann, Oslo (leiar)
- Harald Jachwitz Andersen, direktør, Virke, Oslo
- Gunhild Sun Bellsli, sals- og marknadssjef i Rørøsmøieriet, Rørø
- Beate Milford Berrefjord, nestleiar, Konkurransetilsynet, Bergen
- Carin Blom, detaljhandelsanalytiker i PostNord, Stockholm, Sverige
- Nils-Henrik Mørch von der Fehr, professor i samfunnsøkonomi ved Universitetet i Oslo, Hurdal
- Gyrid Berge Gæver, seniorrådgivar, Forbrukarrådet, Tromsø
- Kristina Hansen, ordførar, Nordkapp
- Bjørn Næss, administrerande direktør, NHO Handel, Oslo
- Filip Rygg, leiar i Stiftelsen Skaperkraft og dagleg leiar i eigedomsselskapet Cartas, Frogner
- Trine Lise Sundnes, forbundsleiar, Handel og Kontor, Oslo
- Terje Søviknes, då ordførar, Os
- Ragnar Wiik, leiar for Forbrukar Europa, Lillestrøm
- Ståle Økland, forskar og forfattar, Oslo

Organisasjonane i arbeidslivet innanfor næringa var bedt om å peike ut sine medlemmer. Harald Jachwitz Anders representerte Virke, Bjørn Næss representerte NHO Handel (NHO), og Trine Lise Sundnes representerte Handel og Kontor (LO).

Terje Søviknes deltok på to møte før han blei statsråd. Frank Sve kom då inn i utvalet. Han er gruppeleiar for Fremskrittspartiet i fylkestinget i Møre og Romsdal og bur på Stranda.

Sekretær for utvalet har vore Martin Hill Oppegaard.

2.3 Møte

Utvalet hadde ti møte frå september 2016 til november 2017. Av desse var seks møte over to dagar, mellom anna i Stockholm og København. Resten av møta var i møteromma til Kulturdepartementet i Oslo.

2.4 Språk

Utvalet har valt forma søn- og høgtidsdagar fordi ho er livssynsnøytral og omfattar 1. og 17. mai, sjå nærare vedlegg 1 om ord og omgrep.

2.5 Personar, organisasjonar og verksemdar utvalet har møtt

Som ledd i drøftinga av høyringa i 2015 og søndagen som annleis dag, møtte utvalet:

- Bispemøtet i Den norske kyrkja ved biskop i Bjørgvin, Halvor Nordhaug, og generalsekretær Christofer Solbakken
- Kyrkjerådet ved direktør Jens-Petter Johnsen og avdelingsdirektør Paul Erik Wirgenes
- Human-Etisk Forbund ved generalsekretær Kristin Mile

Mandatet bad utvalet om å møte hovudorganisasjonane som ikkje er representerte direkte i utvalet. KS og Akademikarane takka begge nei. Samfo lét seg representere av Coop. Utvalet møtte:

- YS ved sektoransvarleg Christopher Navelsaker
- UNIO ved fagsjef Henrik Dahle

Som ledd i drøftinga av konsekvensane for daglegvarehandelen møtte utvalet:

- Bunnpris ved Christian Lykke
- Coop ved Bjørn Takle Friis
- NorgesGruppen ved Per Roskifte
- Rema 1000 ved Mette Fossum

I Stockholm møtte utvalet:

- Svensk Handel og HUI Research (tidlegare Handels Utredningsinstitut) ved Jonas Arnborg og Carl Johanson
- Arbeidstakarorganisasjonen Handels ved Stefan Carlén
- Kjøpesenterkonsulent Jan V. Bergqvist
- Svenska Kyrkan ved stiftskapellan Kristin Molander

Som ledd i drøftinga av turistunntaket møtte utvalet:

- NHO Reiseliv ved Ole Michael Bjørndal
- Fylkesmannen i Vestfold ved direktør for juridisk avdeling Per Arne Andreassen

Som ledd i drøftinga av situasjonen for leigetakarar i kjøpesenter møtte utvalet:

- Citycon Norge ved kommersiell direktør Trond Herberg
- Olav Thon Gruppen ved direktør for kjøpesenter Thomas Rønning

Som ledd i drøftinga av konsekvensane for dei tilsette møtte utvalet FAFO ved Bård Jordfald.

Som ledd i drøftinga av konsekvensane for forbrukarane, møtte utvalet Forbruksforskningsinstituttet SIFO (Høgskolen i Oslo og Akershus) ved Randi Lavik og Alexander Schjøll.

Som ledd i drøftinga av tidsbruk og søndagen som annleis dag møtte utvalet:

- KIFO, Institutt for kirke-, religions- og livssynsforskning ved Sindre Bangstad og Pål-Ketil Botvar
- Thomas Hylland Eriksen, professor i sosialantropologi ved Universitetet i Oslo

I København møtte utvalet:

- Dansk Erhverv ved Henrik Hyltoft
- Erhvervsstyrelsen ved Victor Kjær og Anna Holtt Langlet
- Lektor Hans Raun Iversen ved Københavns Universitet
- Sokneprest Kaj Bollmann
- Arbeidstakarorganisasjonen HK Handel ved Nils Rasmussen

Som ledd i drøftinga av konsekvensane for faghandelen møtte utvalet:

- Voice ved Johnny Ottesen
- Hagelandgruppen ved Steinar Tvetene
- Maxbo ved Carl Otto Løvenskiold
- Apotekforeningen ved Oddbjørn Tysnes
- Circle K ved Kjetil Foyn og Knut Hilmar Hansen
- IKEA ved Clare Rodgers og Jan Christian Thommesen
- Raise Gruppen AS (Nikita m.m.) ved Trude Hov Sørensen
- Juveler, gullsmed og urmaker Heyerdahl ved Thomas Heyerdal

Som ledd i drøftinga av konsekvensane for cruise-næringa møtte utvalet Tor Johan Pedersen i Innovasjon Noreg.

2.6 Informasjon og rapportar utvalet har bestilt

Utvalet har bestilt følgjande rapportar som grunnlag for arbeidet:

- Sindre Bangstad (KIFO, Institutt for kirke-, religions- og livssynsforskning): Søndag som annerledesdag? En rapport om den norske debatten om søndagsåpne butikker og erfaringer fra andre land
- Tore Kvarud (Kvarud Analyse): Sesongsvingninger i kjøpesentrene og i detaljhandelen generelt
- Odd Frank Vaage (SSB): Tidsbruk ulike dager i uka, med fokus på søndager. En kort rapport om tidsbruk på ulike dager i uka, på oppdrag av Kulturdepartementet
- Christian Fr. Wyller: Danske og norske rettsregler. Om tidsbestemte leiekontrakter, oppsigelsesvern og pliktig åpningstid
- Transportøkonomisk institutt: Handel overalt, alltid. Klimaeffekter av e-handel og søndagsåpne butikker. TØI-rapport 1599/2017. Av Frants Gundersen, Erik B. Lunke og Arvid Strand
- Vurdering av føresetnadene om transport i Helsedirektoratets brev av 30.05.2017 (ref. 17/12381-3). Transportøkonomisk institutt ved Frants Gundersen

I tillegg har utvalet kjøpt data frå Geodata AS, Nielsen Norge og Virke.

2.7 Undersøkingar utvalet har gjort

I forkant av møtet med daglegvarekjedene svarte dei på ei rekkje spørsmål frå utvalet. Utvalet har funne fram til alle forskrifter om typiske turiststader på Lovdata (og eit par til). Utvalet sende eit omfattande elektronisk spørreskjema til alle kommunane med turiststader, og fekk 52 svar.

2.8 Annan informasjon utvalet har henta inn

Utvalet takkar for velvilje og gode svar på spørsmåla til mellom andre:

- Statistisk sentralbyrå
- SIFO
- statistikknett.no (reiselivstal)
- Andhøy og Institutt for Bransjeanalyser
- Nordic Council of Shopping Centers, Noreg
- NRKs arkiv på Marienlyst

Utvalet har lagt vekt på å sjå på regulering og erfaringar i andre land. Utvalet er takksam for god informasjon og raske svar frå dei norske ambassadane og delegasjonane i Berlin, Brussel, Helsingfors, København, Paris, OECD og Reykjavik.

Sekretariatet har hatt dialog på e-post med finske og nederlandske styresmakter. Utvalet har fått omsett til norsk ein finsk og ein nederlandsk rapport som evaluerer opningstidsliberaliseringa i dei to landa. Desse rapportane er baserte på spørjeundersøkingar relativt kort tid etter reformene. Svenskane evaluerte liberaliseringa i Sverige grundig både på 1970-talet og tidleg på 1990-talet, medan danskane ikkje har evaluert og heller ikkje har planar om å gjere det. Også den islandske og den nederlandske lovgivinga om opningstider og heilagdagsfred har utvalet fått omsett.

Utvalet har fått bistand frå ressurspersonar i Kulturdepartementet når det gjeld frivillig sektor, elektronisk spørreskjema til kommunane og fransk språk.

2.9 Behov for meir statistikk og forskning om varehandelen

Utvalet har hatt stor nytte av tal frå SSB og rapportar frå SIFO. Med tanke på kor mange som arbeider i varehandelen, og dermed kor viktig denne næringa er for tilsette, familiar, lokalsamfunn og verdiskaping, har utvalet i arbeidet vore overraska over kor lite offentleg statistikk som finst om varehandelen, og kor lite forskning som finst. Utvalet oppmodar Nærings- og fiskeridepartementet til å sjå på behovet for statistikk og forskning om varehandelen i den varsla stortingsmeldinga om varehandelen.

Kapittel 3

Hovudlinjer i historia om opningstidsreglane

3.1 Hovudlinjer

Opphavet kastar lys over gjeldande rett. I dette kapittelet gjer utvalet kort greie for opningstidsreglane som gjaldt før. Ei lengre framstilling står i vedlegg 2. Reglane i heilagdagslova har lange røter, sjå tabell 3.1. Forskaren Randi Lavik, som har følgd varehandelen og opningstidene i mange tiår, beskriv debatten om opningstidsreglane slik:

- På 1970-talet gjaldt særleg omsynet til dei tilsette, og laurdagsstenging av butikkane var tema.
- På 1980-talet fekk omsynet til forbrukarane større vekt.
- På 1990-talet kom debatten om søndagsopne butikkar.
- På 2000-talet var det stille.
- På 2010-talet kom søndagsopne butikkar igjen på dagsordenen gjennom politiske initiativ.

3.2 Fram til 1900-talet – kviledagen

I Gulatingslova finst reglar om kva ein ikkje skulle gjere på søndagar, og seinare i Norske Lov av 1687 og Sabbatsforordninga av 1735. Hovudomsynet var å halde kviledagen heilag. Sabbatsforordninga gjaldt fram til 1965 og blei frå slutten av 1800-talet tolka som eit forbod mot å halde butikkar opne kl. 10–13 på søndagar.

3.3 Lukkelova av 1913 – arbeidsdagen. Lokale forskrifter om opningstider

I lukkelova av 1913 var eit sentralt omsyn at dei tilsette i varehandelen ikkje skulle ha urimeleg lange arbeidsdagar. Lova sette få rammer for kommunale forskrifter om opningstider, og i dei kommunane som ikkje hadde vedteke slike lokale forskrifter, var det frie opningstider. Etter kvart gjekk talet på kommunar med frie opningstider ned.

Kommunane kunne fastsetje ulike opningstider for butikkar etter kva dei selde. Ein del forskrifter inneheldt derfor varelister. Lovgivaren hadde ikkje regulert grensa mot torghandel, og domstolane måtte trekkje grensene mellom butikk og sal i portrom / på torg.

I 1918 blei åttetimarsdagen innført, men det var lukkelova som sette rammene for plasseringa av arbeidstida i varehandelen. Også i dag er det reglane om opningstid i heilagdagslova som set rammene for plasseringa av arbeidstida i butikkane, ikkje hovudregelen i arbeidsmiljølova om at ein ikkje skal arbeide om natta (kl. 21–06) eller søndagar.

3.4 1960- og 1970-talet – eit samfunn i endring, bortsett frå opningstidene

Kommunestyra vedtok lukkingsvedtektene. Arbeidstakarorganisasjonane og handelsstanden lokalt hadde stor påverknad. Fordi lange opningstider auka kostnadane og ei regulering reduserte konkurransen, hadde butikkeigarar og tilsette til dels samanfallande interesser.

Utover 1960- og 1970-talet blei så mange kvinner yrkesaktive at lukkingsvedtekter som kravde at butikkane stengde kl. 17 på kvardagar, blei eit problem. I enkelte kommunar var det også praksis å stengje tidlegare enn vedtektene kravde. Mange forbrukarar opplevde at det var knapt med tid mellom slutten på arbeidsdagen og stengjetida i butikken. I 1938, 1963, 1967 og 1972 kom det utgreiingar som foreslo noko meir liberale opningstidsreglar, men lukkelova stod fram til 1985.

På 1970-talet var det eit krav i delar av arbeidstakarørsla at varehandelen skulle vere stengd på laurdagar, slik som bankar og offentlege kontor etter kvart hadde blitt. Forslaget om laurdagsstenging blei stemt ned i arbeidstakarorganisasjonane sine eigne organ og blei ikkje ei sak for Stortinget.

Tabell 3.1 Oversikt over endringane i opningstidsreglane¹

År	Dokument	Forslag	Regjering/parti
1900	Lov om lukningstid for udsalgssteder av 31. mai 1900 nr. 7	Kommunane kunne fastsetje opningstider, men handelsstanden hadde vetorett.	Johannes Steen II. Venstre
1913	Lov 25. juli 1913 om lukningstid for utsalgssteder	Bykommunane måtte fastsetje opningstider.	Gunnar Knudsen II. Venstre
1965	Lov 4. juni 1965 nr. 1 om helligdagsfreden		Gerhardsen IV. Arbeidarpartiet
1984	Lov 26. april 1985 nr. 20. Ot.prp. nr. 9 (1984–85) blei lagd fram 5. oktober 1984.	Lukkelova blei oppheva. Opningstidslova gav rett til å halde opent til kl. 20 på kvardagar og kl. 18 på laurdagar. Kommunane kunne tillate å halde opent søndagar kl. 14–19.	Willoch. Frå 1983 med Høgre, Kristeleg Folkeparti og Senterpartiet
1991	Lov 20 juni 1991 nr. 35. Ot.prp. nr. 59 (1990–91) blei lagd fram 10. mai 1991.	Unntak for typiske turiststader.	Brundtland III. Arbeidarpartiet
1993	Lov 18. juni 1993 nr. 116. Ot.prp. nr. 101 (1992–93) blei lagd fram 14. mai 1993.	Føresegnene om heilagdane blei samla (opprydding).	Brundtland III. Arbeidarpartiet
1994	Lov 24. februar 1995 nr. 12 om helligdager og helligdagsfred. Ot.prp. nr. 84 (1993–94) blei lagd fram 10. juni 1994.	Heilagdagsfred heile døgnet på vanlege søndagar og på kyrkjelege høgtidsdagar og frå kl. 16 julaftan, påskeaftan og pinseaftan.	Brundtland III. Arbeidarpartiet
1997	Ot.prp. nr. 75 (1996–97) blei følgd opp av Ot.prp. nr. 14 (1997–98), som blei lagd fram 10. oktober 1997. Lov 26. juni 1998 nr. 43 (opningstidslova) tok til å gjelde 1. januar 1999.	Ny opningstidslov. 100 m ² -regelen. Like opningstidsreglar i heile landet.	Jagland. Arbeidarpartiet Bondevik I sat medan Stortinget behandla saka. Kristeleg Folkeparti, Senterpartiet og Venstre
1999	Ot.prp. nr. 72 (1998–99) blei lagd fram 21. mai 1999. Lovendringane tok til å gjelde 1. juli og 1. november 1999.	Opprydding i tvil om tolkinga av lova når det gjaldt jernbanestasjonar, lufthamner og campingplassar.	Bondevik I.
2002	Ot.prp. nr. 11 (2002–2003) blei lagd fram 25. oktober 2002	Oppheva opningstidslova og flytta reglane inn i heilagdagslova. Frie opningstider på kvardagar.	Bondevik II. Kristeleg Folkeparti, Høgre og Venstre
2015	Høyringsnotat	Inga regulering av opningstidene på vanlege søndagar.	Solberg I. Framstegspartiet og Høgre

¹ Kjelder er mellom anna den historiske oversikta på side 5–10 i det trykte vedlegget til Ot.prp. nr. 43 (1964–65) og innstillinga side 2–4 i vedlegget til Ot.prp. 30 (1964–65). Sjå òg NOU 1984: 13 side 78–81.

3.5 1980-talet – liberalisering

Brundtland-regjeringa sette i 1981 ned eit utval som skulle sjå på «hvordan tidsrammene i ulike virksomheter kan oppmykes». Mandatet viste mellom anna til at arbeidstid og opningstid for mange var samanfallande, og dei praktiske problema dette førte til. Innan NOU 1984: 13 blei levert, var Willoch-regjeringa i full gang med å sende på høyring eit forslag om å erstatte lukke-lova frå 1913 med ei ny opningstidslov.

Lova som Stortinget vedtok, skilde seg frå både høyringa og proposisjonen. Opningstidslova hindra kommunane i å krevje at butikkane skulle stengje før kl. 20 på kvardagar og kl. 18 på laurdagar. Som i tidlegare lover var det ei rekkje unntak for mellom anna bensinstasjonar, blomestikkar, trafikknutepunkt osv. Kommunane kunne tillate butikkane å halde opent kl. 14–19 på søndagar. Dermed sette opningstidslova snevrare rammer for søndagsopne butikkar enn det lukke-lova hadde gjort. I praksis var det få kommunar som vedtok forskrifter med søndagsopne butikkar.

3.6 1999 – arealgrensa som forenkla opningstidsreguleringa

Hovudregelen som framleis gjeld, blei foreslått av Jagland-regjeringa og ført igjennom i Stortinget

av Bondevik I-regjeringa. I 1999 fekk kioskar og daglegvarebutikkar som ikkje var større enn 100 m², frie opningstider. Dermed blei det slutt på det rettslege skiljet mellom kioskarer og daglegvarer som dei såkalla storkioskane hadde utfordra. Den nye lova innførte same reglar i heile landet. Det blei dermed slutt på nær 100 år med lokale lukkevedtekter. Måndag til fredag skulle butikkane stengje seinast kl. 21 og på laurdagar kl. 18. Ein del stader innebar dette ei innskrenking av opningstidene. På søn- og høgtidsdagar skulle butikkane vere stengde, med unntak av dei som hadde frie opningstider (mellom anna kioskar og bensinstasjonar under gjeldande arealgrense og på dei typiske turiststadene). 1999-lova hadde den hittil strengaste hovudregelen når det gjaldt søndagen.

3.7 2003 – frie opningstider måndag til laurdag

I 2003 blei det frie opningstider for alle på kvardagar og laurdagar. Sidan opningstidsreguleringa berre gjaldt søndagar og høgtidsdagar, blei reglane plasserte i heilagdagslova. Ein kunne dermed oppheve 1999-lova, men ein finn mykje av reguleringa att i heilagdagslova § 5 i dag.

Kapittel 4

Gjeldande rett om kjøp og sal på søn- og høgtidsdagar (heilagdagslova)

4.1 Opptakt

Opningstidsreglane spring ut av særstillinga søndagen har som religiøst definert kviledag.¹ Kvile er ein verdi, slik også fridom er ein verdi. Ei lov som seier kva innbyggjarane ikkje kan bruke tida si til, grip inn i liva våre. Ei god lov kan leggje gode rammer for eit godt liv, men det skal mykje til at ikkje folk sjølv best finn ut av kunsten å leve eit godt og meningsfullt liv. Eit menneske er verdt meir enn det ho eller han produserer eller rekk å gjere. Stadig å skulle oppleve, gjere og kommunisere kan svekke kontakten både med oss sjølve og med våre næraste. Spørsmålet er om ei lov kan hjelpe oss med å halde på denne kontakten.

I tillegg til å setje rammer for kva vi kan kjøpe til ulike tider, fordeler heilagdagslova § 5 mange millionar kroner i omsetning mellom aktørane i varehandelen.

4.2 Lovgrunnlaget for kjøp og sal av varer på søn- og høgtidsdagar

4.2.1 Hovudregelen

Lov 24. februar 1995 nr. 12 om helligdager og heligdagsfred § 5 regulerer sal frå faste utsalsstader på heilagdagar. Hovudregelen er:

«På helligdager skal faste utsalgssteder som selger varer til forbrukere, holde stengt. På jul-, påske- og pinseaften skal de stenge kl. 16.»

Etter at butikken er stengt for kundar, kan dei tilsette gjere opp kassa, fylle på varer, osv.²

¹ Om norske heilagdagar, sjå NOU 2013: 1 Det livssynsåpne samfunn – En helhetlig tros- og livssynspolitik, punkt 16.3.1

4.2.2 Arbeidsmiljølova

Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljølova) regulerer i kapittel 10 både lengda på og plasseringa av arbeidstida. Nattarbeid vil seie arbeid mellom kl. 21–06. Det skal også vere arbeidsfri frå kl. 18 laurdag kveld, sjå nærare aml. § 10-10.

4.2.3 Heilagdagsfreden

Når det er heilagdagsfred, har styresmaktene heimel å gripe inn mot utilbørleg larm, jf. § 3. Forbodet mot utilbørleg larm gjeld overalt og så lenge heilagdagsfreden varer. Heilagdagsfreden varer heile døgnet alle søndagar og ti namngitte dagar og tek til kl. 16 på påskeaften, pinseaften og julaften sjølv om dette ikkje er heilagdagar.

Vernet om heilagdagsfreden er særleg sterkt nær ei kyrkje eller tilsvarande. I tillegg til å unngå unødig larm skal ein ikkje drive forstyrrende arbeid eller unødig verksemd nær ei kyrkje på heilagdagar. Typiske døme på støy er motorgrasklippar, høgtrykksspylar og motorsag i bustad- og hytteområde, jf. særmerknadene i Ot.prp. nr. 84 (1993–94). Heilagdagsfreden er eit vern mot støy og ikkje til hinder for fysisk aktivitet som å slå på

² Ot.prp. nr. 75 (1996–97) punkt 5 og Innst. O. nr. 46 (1997–98) punkt 4.1. I Ot.prp. nr. 75 (1996–97) er dette forklart i detalj: «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.»

tv-en, vaske vindauga eller mosjonere, eller aktivitet som fører med seg lys eller lukt. Normal ferdsel og å utføre arbeid som ikkje kan utsetjast, er heller ikkje brot på heilagdagsfreden.

Hovudregelen er at offentlege arrangement er forbode mellom kl. 06–13, men det er omfattande unntak frå dette forbodet, sjå § 4.³ Heilagdagslova § 4 ligg utanfor mandatet til utvalet.

4.2.4 EØS-avtalen

EU-domstolen har slått fast at eit nasjonalt regelverk om opningstider høyrer inn under nasjonal kompetanse og derfor ikkje blir påverka av fellesskapsretten. Reguleringa av opningstidene til butikkar vil derfor truleg ikkje vere problematisk ut frå dei pliktene Noreg har etter EØS-avtalen.⁴ Dette blei òg lagt til grunn då Danmark endra opningstidsreglane sine.⁵

Derimot kan det vere problematisk om norsk rett set grenser for å bestille eller få levert varer frå EU-land.⁶ Europaparlamentet vedtok i april 2017 eit utkast til reglar mot såkalla Geo-blocking. Reglane skal sikre at dei som kjøper varer og tenester frå eit anna EU-land, blir behandla som lokale kundar.⁷

4.2.5 Andre rettskilder

Det er relativt få rettskilder utanom lover, proposisjonar og innstillingar til Stortinget på dette rettsområdet. Det finst nokre få, eldre dommar. Departementet og lovavdelinga har uttalt seg om lova, sjå fortløpande nedanfor. Sivilombudsman-

nen har ikkje uttalt seg i saker om heilagdagslova av 1995 eller opningstidslova av 1999.⁸

4.3 Dei kyrkjelege høgtidsdagane (heilagdagane)

Heilagdagslova fastset i § 2 bokstav a til k kva som er heilag dagar i Noreg:

- a. vanlige søndager,
- b. nyttårsdag (1. januar),
- c. skjærtorsdag (siste torsdag før første påskedag),
- d. langfredag (siste fredag før første påskedag),
- e. første påskedag (første søndag etter første fullmåne som inntreffer på eller etter 21. mars),
- f. annen påskedag (første mandag etter første påskedag),
- g. Kristi Himmelfartsdag (sjette torsdag etter første påskedag),
- h. første pinsedag (sjuende søndag etter første påskedag),
- i. annen pinsedag (første mandag etter første pinsedag),
- j. første juledag (25. desember),
- k. annen juledag (26. desember).

På heilag dagar skal det vere ro med unntak som følgjer av lova. Talet på, plasseringa av og namnet på heilagdagane er ikkje omfatta av mandatet til utvalet. Om ord og omgrep, sjå vedlegg 1.

³ Tusenfryd opnar kl. 10.30 på søndagar, sjå <http://tusenfryd.no/no/parkinformatjon/apningstider>. Dyreparken i Kristiansand opnar kl. 10 på søndagar. Leos lekeland opnar kl. 10 alle sön- og høgtidsdagar med unntak av første juledag, nyttårsdag og 17. mai, då opnar dei kl. 12, sjå <https://www.leoslekeland.no/priser-apningstider/?city=baerum>. Klatreparken i Tryvann opnar kl. 10 på søndagar, sjå http://www.oslosommerpark.no/%C3%A5pnings-tider-i-klatreparken-oslo-sommerpark-2#.WY2_ejqvV9A. Tusenfryd er eit tivoli og skal ikkje opne før kl. 13, jf. Ot. prp. nr. 84 (1993–94) side 6.

⁴ I høringsnotatet frå Kulturdepartementet 27. mars 2015 blir det vist til sak C-145/88 Torfaen Borough Council, avsnitt 2 og sak C-483/12 Pelckmans Turnhout NV, avsnitt 24, med vidare referansar.

⁵ Lovforslag nr. L 96 Folketinget 2009–2010 side 4 og 5.

⁶ Tenestelova 19. juni 2009 nr. 103 har som formål å «gjøre det enklere å etablere tjenestevirksomhet og yte grenseoverskridende tjenester, samtidig som et høyt kvalitetsnivå på tjenester og tvingende allmenne hensyn ivaretas». Førsegna her er uttrykk for målet om å leggje til rette for handel over grensene i EU.

⁷ Utkastet definerer situasjonar der geo-blokkering ikkje vil vere tillate. I slike situasjonar kan nettbaserte seljarar ikkje diskriminere forbrukarar andre stader i EU når det gjeld generelle vilkår, inkludert prisar, på grunnlag av nasjonalitet, bustad eller mellombels opphaldsstad. Til dømes vil kjøparar frå eit anna EU-land enn tilbydaren kunne

– kjøpe varer sjølv om den næringsdrivande ikkje leverer dei i heimlandet til forbrukaren, dersom det er mogleg å hente varene på avtalt stad i eit anna EU-land. Forslaget innfører ikkje ei plikt til å levere over heile EU

– ta imot nettbaserte tenester som ikkje er verna av opphavsrett, til dømes skylagringstenester, brannmurar, datalagring, web hosting

– kjøpe e-bøker, e-musikk, spel eller programvare (dvs. ikkje-audiovisuelt opphavsrettsleg innhald)

– bestille billetter og tenester på andre stader enn bustaden, til dømes hotellrom, sportsarrangement, bilutleige, musikkfestivalar

Automatisk omdirigering til ein annan nettstad utan godkjenning frå forbrukaren vil også vere forbode, bortsett frå dersom ei føresegn i EU eller nasjonalstaten, til dømes av omsyn til mindreårige, gjer det nødvendig.

⁸ Brev frå Sivilombudsmannen til utvalet 10.01.2017.

4.4 Dei særskilde heilagdagane

Vanlege søndagar er å rekne som heilagdagar. Dei særskilde heilagdagane er dei ti som berre kjem éin gong i året: nyttårsdag, skjærtorsdag, langfredag, første påskedag, andre påskedag, Kristi Himelfartsdag, første pinsedag, andre pinsedag, første juledag og andre juledag.

4.5 Første og syttande mai

Første og syttande mai er regulerte i ei eiga lov: lov 26. april 1947 nr. 1 om 1. og 17. mai som høgtidsdager. Lova høyrer inn under Arbeids- og sosialdepartementet.

Det er ikkje heilagdagsfred på desse to dagane, men reglane om sal frå fast utsalsstad gjeld tilsvarende, sjå § 1 andre ledd. For faste utsalsstader er dagen før 1. og 17. mai å rekne som vanleg dag med dei reglane som gjeld den aktuelle vekedagen, sjå § 2. Fordi heilagdagslova § 4 ikkje gjeld for 1. og 17. mai, kan det lovleg arrangerast veddeløp, sportsstemne osv. heile 1. og 17. mai. Til dømes er Teknisk museum i Oslo opent på 1. mai.

4.6 Påskeaftan, pinseftan og julaftan

Julaftan, påskeaftan og pinseftan er ikkje heilagdagar, men heilagdagsfreden tek likevel til å gjelde klokka 16 desse dagane, sjå heilagdagslova § 3 og nærare nedanfor. Butikkar skal stengje klokka 16, sjå § 5 første ledd, med unntaka som følgjer av andre ledd.

4.7 Dei tre siste søndagane før jul

Alle butikkar kan halde opent dei tre siste søndagane før julaftan mellom kl. 14–20. Dersom julaftan fell på ein søndag, er det ikkje høve til å halde opent julaftan, men derimot første søndag i advent.

4.8 Fast utsalsstad

Faste utsalsstader som sel varer til forbrukarar, skal halde stengt på heilagdagar etter § 5 første ledd. Omgrepet «fast utsalsstad» går tilbake til lov om lukningstid for utsalgssteder frå 1913 og er sentralt når det gjeld å fastsetje rekkjevidda av forbodet mot kjøp og sal på søn- og høgtidsdagar.

Påbodet om å halde stengt omfattar ikkje sal til næringsdrivande og heller ikkje sal av tenester. Det er med andre ord ikkje noko forbod mot å få klipt håret på søndag formiddag, bli tatovert på

Tabell 4.1 Oversikt over gjeldande rett etter heilagdagslova § 4 og 5

	Dei tre aftnane	Vanlege søndagar	Førstedagar og særlege dagar	Andredagar	Tre siste søndagar før jul
<i>Heilagdagsfred</i>	Kl. 16–24	Heile døgnet. Særlege forbod kl. 06–13	Heile døgnet. Særlege forbod kl. 06–13	Heile døgnet. Særlege forbod kl. 06–13	Heile døgnet. Særlege forbod kl. 06–13
<i>Påbod om å halde stengt</i>	Etter kl. 16	Heile døgnet	Heile døgnet	Heile døgnet	Før kl. 14 og etter kl. 20
<i>Unntaka som tillèt butikkane å halde opent</i>	Kiosk- og dag- legvare ≤ 100 m ² , bensinstas- jonar ≤ 150 m ² , turiststader, hagesenter, camping- plassar, luftham- ner, varemes- ser, kunstgal- leri, husflid og suvenirar osv.	Kiosk- og dag- legvare ≤ 100 m ² , bensinstas- jonar ≤ 150 m ² , turiststader, hagesenter, camping- plassar, luftham- ner, varemes- ser, kunstgal- leri, husflid og suvenirar osv.	Kiosk- og dag- legvare ≤ 100 m ² , bensinstas- jonar ≤ 150 m ² , turiststader, hagesenter, camping- plassar, luftham- ner, varemes- ser, kunstgal- leri, husflid og suvenirar osv.	Kiosk- og dag- legvare ≤ 100 m ² , bensinstas- jonar ≤ 150 m ² , turiststader, hagesenter, camping- plassar, luftham- ner, varemes- ser, kunstgal- leri, husflid og suvenirar osv.	Kiosk- og dag- legvare ≤ 100 m ² , bensinstas- jonar ≤ 150 m ² , turiststader, hagesenter, camping- plassar, luftham- ner, varemes- ser, kunstgal- leri, husflid og suvenirar osv.

langfredag, få kjolen reinsa på andre pinsedag eller ta imot råd på eit advokatkontor på søndag kveld.

4.8.1 Utsalsstader som klart er omfatta av omgrepet «fast utsalsstad»

Sentrale døme på faste utsalsstader som er omfatta av forbodet, er:

- Butikkar med fire vegger, dør, lås, tak og golv.⁹ Ein fast utsalsstad må framstå som ei sjølvstendig eining.
- Utsalsstader der kunden sjølv hentar varer som er bestilt frå butikken per telefon eller nett. Er lokalet først ein fast utsalsstad, kan det ikkje gå over til å vere ein hentestad etter stengjetid.
- Såkalla klikk og hent. Det er sal frå fast utsalsstad dersom kunden går inn på nettstaden og reserverer vara, men først forpliktar seg til kjøpet i butikken og betalinga og overleveringa skjer der.¹⁰
- Telt eller liknande på ein parkeringsplass eller liknande knytt til butikk (med butikken som varelager og personalrom) som har sal av dei same varene til forbrukarar som si alminnelege verksemd.

Det spelar inga rolle om verksemda på søn- og høgtidsdagar ikkje lèt kundane kjøpe eller bestille varer og avgrensar seg til å sleppe kundane inn for å demonstrere varer i såkalla visingsrom («show rooms»)¹¹. Sjølv om det ikkje blir selt eller bestilt varer der, kan ei verksemd med andre ord vere omfatta av omgrepet «fast utsalsstad». Lovavdelinga viser til at omsynet til arbeidarvern «taler for at bestemmelsene om åpningstid gjelder for alle utsalgssteder, uavhengig av hva slags virksomhet som drives der, i den grad virksomheten krever at de ansatte ved utsalgsstedet er til stede».¹²

Er det først ein fast utsalsstad, skal han vere stengd i tråd med § 5. Ei verksemd kan ikkje gå

over frå sal til servering eller utleige når påbodet om å stengje i § 5 tek til å gjelde.¹³

4.8.2 Utsalsstader som klart ikkje er omfatta av omgrepet «fast utsalsstad»

- Sal frå handkjerre, kasse og koffert, med andre ord varer som blir frakta rundt.¹⁴
- Sal frå bil som køyrer rundt, som fiskebil og isbil.
- Utandørs julemarknader, som til dømes på Folkemuseet, er ikkje faste utsalsstader, sjølv om ein finn dei same seljarane kvar jul og på fleire julemarknader.
- Utlevering og heimkøyring av (betalte) varer som er bestilt per post, telefon eller nett. Utleveringa kan ikkje finne stad i utsalsstaden på søn- og høgtidsdagar.
- Utandørs automat.¹⁵ Automatar som står under tak på eit offentleg område (t.d. jernbanestasjon) eller inne i eit transportmiddel (t.d. tog), er unnatekne frå kravet om å halde stengt på søn- og høgtidsdagar. Automatar som står inne i ein utsalsstad som er omfatta av påbodet om å halde stengt, vil folk derimot ikkje ha tilgang til på søn- og høgtidsdagar.
- Sal av tenester.
- Sal til næringsdrivande.
- Serveringsstader har lov til å selje ei avgrensa mengd varer, til dømes kaffikverner og kokebøker.
- Hentepunkt som ikkje sel eller viser fram varer, men berre leverer ut varer som er bestilt og betalte (til dømes e-handel), er ikkje faste utsalsstader etter heilagdagslova.

⁹ Om låsbare lokale, sjå Rt. 1953 side 1217. I handelslova av 8. mars 1935 § 2 var ein fast utsalsstad definert som: «Det sted hvorfra vedkommende næringsdrivende med eller uten avbrytelse driver salgsvirksomhet som ikke er beregnet på flytning.» Sitert etter Ot.prp. nr. 50 (1966–67) side 6. Såkalla omførselshandel var noko anna enn sal frå fast utsalsstad.

¹⁰ Vara blir sett attende i hylla dersom kunden ikkje kjem for å hente ho. Klikket inneber ikkje ein kjøpsavtale.

¹¹ Eit visingsrom er eit fast lokale som ikkje fell inn under unntaket i heilagdagslova § 5 nr. 8 for «salg fra tidsbegrensete utstillinger og varemesser som finner sted i lokaler som normalt ikke blir brukt til salgsvirksomhet».

¹² Tolkingsfråsegn frå lovavdelinga 16.12.2003, saksnummer: 200307504. Lovavdelinga var ikkje i tvil om at heilagdagslova er «til hinder for at utsalgssteder som har som sin alminnelige virksomhet å selge varer til forbrukere, holdes åpent på helligdager, selv om det verken selges varer eller tas inn bestillinger». Lovavdelinga viste til at Barne- og familiedepartementet hadde skrive at «[v]irksomheter som har visninger (demonstrasjoner) i et utsalgssteds lokaler av produkter som omsettes eller skal omsettes fra lokalene må [...] forholde seg til de alminnelige åpningstidene i loven».

¹³ Til dømes kan ei verksemd som berre driv med utleige av handverksutstyr, halde opent heile tida fordi det er ei teneste. Dersom det til dømes er ein eigen disk for utleige av handverksutstyr på eit byggevereutsal, er dette ein del av butikken og må følgje § 5. Ein kan ikkje drive utleigeverksemda på søn- og høgtidsdagar sjølv om det blir sett inn ei ekstra inngangsdør rett frå parkeringsplassen.

¹⁴ Som såkalla omførselshandel blei i Ot.prp. nr. 50 (1966–67) side 6 rekna sal frå salshallar, torg, gater, brygger eller andre offentlege stader og portrom, buer og telt som er mellombelse og lett kan flyttast.

¹⁵ Ot.prp. nr. 75 (1996–97) særmerknaden til § 1.

4.8.3 Ikkje nok å låse døra til kvardagsbutikken for at han skal bli søndagsbutikk

Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet slo i i brev 26. juni 2012 om eit byggjevarehus og hagesenter (Maxbo på Hvam) fast at det ikkje er ei tilstrekkeleg avgrensing av salsflata å låse dørene til dei delane av butikken som er opne resten av veka, sjå sak 12/229:

«Mellom hagesenterets og byggvarehusets lokaler vil det på enkelte steder være dører som vil være låst på søn- og helligdager. På hverdager vil dørene være ulåst, slik at man kan gå gjennom dørene fra den ene butikken til den andre. Dette innebærer, slik departementet ser det, at hagesenteret og byggvarehuset neppe kan anses som selvstendige salgslokaler. Tidligere høyesterettspraksis slår fast at lokale som er avdelt med vegg med avlåst dør, anses som ett utsalgssted, jf. Retstidende 1932 på side 293. Her henvises det også til tidligere avgjørelser som bygger opp under at avlåsing av en dør mellom to lokaler ikke er tilstrekkelig for at lokalene skal anses som to utsalgssteder.»

Det var særleg omsynet til å kunne føre kontroll med opningstida som historisk var grunngevinga for å krevje fysisk skilje mellom lokala. Styresmaktene kunne då utføre kontroll berre ved å sjå på lokalet og vareutvalet, og det var ingen risiko for at dei tilsette henta varer frå nabolokalet. Det måtte derfor vere faste vegger mellom utsalgsstader, og dei måtte ha kvar sin inngang.¹⁶

4.8.4 Butikkar kan ikkje krympe natt til søndag

Forarbeida gir føringar om at ein utsalgsstad må ha eigen inngang og fastmonterte vegger for å kunne halde opent på søn- og høgtidsdagar, sjå Ot.prp. nr. 11 (2002–2003) punkt 6.1. Kravet om eigen inngang inneber at den faste utsalgsstaden som skal halde opent på søn- og høgtidsdagar, ikkje kan bruke den vanlege inngangen til eit større butikklokale. Søndagsbutikken på $\leq 100 \text{ m}^2$ må ha sin eigen, åtskilte inngang. Det hindrar at ein ein større butikk etter stengjetid på laurdag kan byggjast om til ein butikk som kan halde opent på søndagar.¹⁷ Det er ikkje tilstrekkeleg å gjere om delar av ein butikk etter stengjetid ved å bruke rørlege skiljevegger eller liknande. Formuleringa «rør-

lege skiljevegger» er ein illustrasjon på kva som er forbode, ikkje ei avgrensing av forbodet. Ein kan ikkje trekkje ned eit gitter som er fastmontert i taket, for å avgrense salsflata. Likeeins kan ikkje sperreband brukast. Med ei slik mellombels avgrensing av salsflata vil det vere vanskeleg å dokumentere at verksemda held seg innanfor lova. Det følgjer av heilagdagslova § 5 fjerde ledd siste punktum at ei verksemd som ikkje kan dokumentere at arealkravet er oppfylt, ikkje er omfatta av unntaket.

Brev 26. juni 2012 frå Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet gjaldt Maxbo på Hvam:

«Forskjellig vareutvalg, eget navn for hagesenteret samt adskilt salgs- og bokføringsmessig registrering er momenter som vil kunne peke i retning av at en har å gjøre med to individuelle enheter under samme tak. Slik departementet ser det, vil en ombygging av byggvarehuset som skissert, på den andre siden kunne ha et visst preg av å være en tilpasning til regelverket. Vareutvalget i byggvarebutikker og i hagesentre kan også i noen grad overlappe hverandre. Dette kan bidra til å svekke inntrykket av to individuelle enheter under samme tak.»

Departementet tok ikkje stilling til kva handlingsrom Maxbo på Hvam hadde til å etablere eit hagesenter i delar av lokalet som kunne ha lovleg opent på søn- og høgtidsdagar.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus gjekk inn i saka i brev 15.11.2012 til advokatfirmaet BAHR, som representerte Maxbo. Fylkesmannen viste til brevet frå departementet, gjorde greie for rettskjeldene over fleire sider og skreiv:

«Fylkesmannen på sin side oppfatter den konkrete løsningen som fremgår i søknaden som en selvstendig enhet som kan være åpen når resten av byggevarehuset er stengt. (...) Vi ser på den skisserte konkrete løsningen som en tilpasning til dagens gjeldende regelverk hvor unntak fra søndagsstengte butikker, er regulert i 2. ledd nr. 9.»

Fylkesmannen la vekt på at det var mogleg å kontrollere kva som blei omsett, ved at det søndagsopne hagesenteret hadde eiga kasse, at kundane på søn- og høgtidsdagar oppfatta hagesenteret

¹⁶ Ot.prp. nr. 50 (1966–67) side 6–7.

¹⁷ Dette har ført til etablering av ein del små daglegvarebutikkar som berre er opne på søndagar, dvs. butikkar som det svarer seg økonomisk å halde stengt seks dagar i veka.

som noko anna enn byggjeverehuset, at kundane ikkje kunne sjå vareutvalet i byggjeverehuset frå hagesenteret på søn- og høgtidsdagar, at dei to einingane hadde kvar si bokføring, og at hagesenteret hadde eiga skilting. Fylkesmannen ser ut til å meine at løysinga Maxbo skisserte, var ei akseptabel tilpassing til regelverket.¹⁸

4.8.5 Ikkje like strenge krav til søndagsopen butikk i eit søndagsstengt kjøpesenter

Eit kjøpesenter har hovudinngangar til senteret og dører eller opningar inn til kvar av butikkane. Dei interne veggane i eit kjøpesenter er gjerne meir flyttbare og fleksible enn yttervegger og går ikkje alltid frå golv til tak. Ot.prp. nr. 11 (2002–2003) omtaler kva som gjeld i kjøpesenter, sjå punkt 6.1.¹⁹

«Utsalsstader som ligg i butikksenter/kjøpesenter, skal i forhold til lova betraktast som individuelle einingar. Kioskar og daglegvareforretningar i butikksenter/kjøpesenter som ikkje har eigen inngang eller fast monterte vegger, kan halde ope utanom dei alminnelege opningstidene i lova under føresetnad av at dei tilfredsstiller arealkravet og i forhold til andre utsalsstader står som ei naturleg eining.»

Unntaket inneber at hovudinngangen til senteret kan vere open på søn- og høgtidsdagar, men at berre butikkar som er omfatta av unntaka i § 5, kan halde opent. Departementet legg her opp til ei konkret vurdering.

4.8.6 Sal frå automatiserte utsalsstader

Ein automatisert utsalsstad er til dømes eit lokale utan tilsette der kunden låser seg inn via innsjekking på mobil, kort eller kode, sjølv registrerer varene og betaler med kort eller mobil. Det som skil dette frå hentepunkt utan tilsette, er at kjøpet skjer på utsalsstaden (ikkje på nettet) og at kunden plukkar, pakkar og tek med seg varene sjølv.

¹⁸ Maxbo vedtok i mai 2012 ei bot på 250 000 kroner og inn-draging av 4 millionar kroner for ulovleg søndagsopent på Hvam. I brevet der Maxbo ved advokat Lars G. Norheim vedtek bota, konstaterer dei at påtalemakta ikkje har opplyst kor stor del hageartiklar lova krev at ein utsalsstad skal ha for å vere innanfor unntaket for hagesenter, eller kor stor del Maxbo blei rekna for å ha.

¹⁹ Dei same formuleringane står i Ot.prp. nr. 75 (1996–97) punkt 5.

Dersom utsalsstaden er open og har tilsette i kassa måndag til laurdag, er det etter heilagdagslova ein utsalsstad som må halde stengt på søn- og høgtidsdagar. Dersom dei tilsette aldri ekspederer eller hjelper kundar på vanleg måte, kan det argumenterast for at det er tale om ein automat og ikkje ein utsalsstad som er omfatta av heilagdagslova § 5.²⁰ Dei tilsette har her ei rolle som liknar den å fylle på ein brusautomat, og for dei som gjer denne jobben, gjeld dei vanlege arbeidstidsreglane i arbeidsmiljølova, ikkje unntaket for utsalsstader.²¹

4.9 Visingsrom, hentepunkt, utlevering og heimkøyring

4.9.1 Kva gjer e-handel annleis enn sal frå fast utsalsstad?

Heilagdagslova § 5 regulerer sal frå fast utsalsstad, den dominerande forma for sal i varehandelen. Postordresal har eksistert i mange år, men det har ikkje vore vanleg med levering av varer på søndagar. Med nettbutikkane er det no meir vanleg å få til dømes matvarer direkte leverte på døra også på søndagar.

Utlevering eller henting av varer som er bestilt på nettet, utfordrar reguleringa i heilagdagslova § 5. Reguleringa er knytt til eit lokale som lèt seg avgrense fysisk. Ein kan dermed bestemme når det skal vere opent for publikum, og når det skal vere stengt. Heile kjøpet har til no fysisk skjedd inne i lokalet. Ved e-handel kan alle delane av eit kjøp gjerast utanfor utsalsstaden og utan å vere omfatta av forboda i heilagdagslova, sjå tabell 4.2. Spørsmålet er om ein kan regulere opningstidene på same måte som før og forvente effekt av eller respekt for reglane.

²⁰ Ifølgje Ot.prp. nr. 16 (1899–1900) side 8 foreslo ein kommisjon i Tyskland i 1892 at «selvirkende salgsapparater» skulle vere stansa når utsalsstadene var påbodne å halde stengt. Dette var også lovframlegget frå departementet, sjå proposisjonen side 13. I Rt. 1926 side 631 var det ingen rettsleg tvil: automatar var ikkje utsalsstader etter lukke-lova av 1913.

²¹ I ei tolkingsfråsegn (datert 16.12.2003, sak 200307504) meiner lovavdelinga at omsynet til arbeidervern «taler for at bestemmelsene om åpningstid gjelder for alle utsalssteder, uavhengig av hva slags virksomhet som drives der, i den grad virksomheten krever at de ansatte ved utsalsstedet er til stede». I automatiserte utsalsstader er det ikkje nødvendig at dei tilsette er til stades i heile opningstida. Det kan likevel hende at tilsette i slike automatiserte lokale er omfatta av ein tariffavtale som gjer unntak frå arbeidstidsreglane etter arbeidsmiljølova § 10-12 (4).

Tabell 4.2 Samanlikning av prosessen med kjøpsavtalen og overlevering av varene ved sal frå fast utsalsstad og netthandel

Kva	Kvar	Når
SAL FRÅ FAST UTSALSSTAD		
Eksponeering for varene	I butikken	Medan ein er i butikken, eller utanom opningstida gjennom vindauget
Avgjerd om å kjøpe (ta med varene til kassa)	I butikken	Medan ein er i butikken
Betaling	I butikken	Medan ein er i butikken
Overlevering av varene	I butikken	Medan ein er i butikken
NETTHANDEL		
Eksponeering for varene	Kvar som helst: Internett (også på mobil), utstilling, butikk, hos vener, blad	Når som helst
Avgjerd om å kjøpe (bestilling)	På nettet ¹	Når som helst
Betaling	Mobilbetaling, kort eller faktura, alt etter vilkåra i nettbutikken	Når som helst, normalt før ordren blir send til ekspedering
Overlevering av varene (kjøparen tek over risikoen)	Tilkøyring (levering) eller henting på avtalt stad	Når som helst, til tida som blir avtalt

¹ Ein kan òg sjå for seg at bestillinga skjer i noko som liknar ein utsalsstad, med bilete av produkta, men der varene blir leverte ut nærare heimen, til dømes på jernbanestasjonen etter heimreisa.

4.9.2 Tidspunkt for bestilling, plukking, pakking og levering/henting

Kundar som var inne i utsalsstaden på tidspunktet for stenging, kan få handle ferdig og betale, sjå Ot.prp. nr. 50 (1966–67) side 7:

«Det er antatt at kunder som er inne i en forretning når lukketiden inntre kan betjenes. Utenom den tillatte åpningstid kan det utføres annet arbeid i lokalene og det kan tas imot telefonbestillinger, men varer etter disse telefonbestillinger kan ikke utleveres før neste tillatte åpningstid. Telefonbestillinger som er mottatt i den tillatte åpningstid, kan derimot effektueres etter at butikken er lukket.»

Boks 4.1 Utfordring nr. 1 ved gjeldande rett:

Varer som ikkje kan kjøpast i butikk på søn- og høgtidsdagar, kan e-handlast og leverast ut på søn- og høgtidsdagar. Sjå nærare kapittel 5.1.

At butikken kunne «effektuerer» bestillinga, inneber truleg at dersom dei tilsette hadde teke imot ordren i ordinær opningstid, kunne varene blitt plukka, pakka og levert til kunden utanom opningstida.²² Med formuleringa «etter at butikken er lukket» meinte departementet truleg etter stengtetid, ikkje søn- og heilagdagar.²³

Heilagdagslova regulerer når ein butikk kan vere open for kundar. E-handel med daglegvarer inneber at nokon plukkar fram varene og legg dei i poser eller esker, og at andre køyrer varene til kunden eller plasserer dei klare til henting på ein

²² Departementet snevra her inn kva som kunne gå føre seg i stengde lokale samanlikna med Ot.prp. nr. 50 (1966–67), som på side 5 konstaterte at lukningsføresegnene heimla i 1913-lova ikkje regulerte når folk kunne arbeide i lokala, berre når lokala kunne vere opne for kundar.

²³ Arbeidsmiljølova var utforma på ein annan måte den gongen. Unntak frå dei generelle arbeidstidsrammene gjaldt berre for utsalsstader «innenfor de åpningstidsrammer som er fastsatt i eller i medhold av annen lovgivning». Arbeid utanom opningstidene som dei lokale forskriftene fastsette, måtte halde seg innanfor rammene i arbeidsmiljølova; kl. 06–21 på kvardagar og kl. 06–18 på laurdagar, sjå NOU 1984: 13 side 78. Om eldre rett når det gjaldt salstida for porthandel og utstillingar, sjå NOU 1973: 7 side 11 (som ikkje blei følgd opp.).

stad med tilsette (til dømes ein bensinstasjon) eller automatiske lokale (konteinrarar eller hengjarrar som kan opnast med kode).²⁴

I ein daglegvarebutikk som har lov til å halde opent på søn- og høgtidsdagar, kan dei tilsette plukke, pakke og distribuere kiosk- og daglegvarer. Spørsmålet er om dei tilsette ved ein utsalsstad som må halde stengt på søn- og høgtidsdagar, kan plukke, pakke og distribuere kiosk- og daglegvarer på søndagar. Arbeidsmiljølova § 10-10 seier: «Arbeid på søn- og helgedager er ikke tillatt med mindre arbeidets art gjør det nødvendig.» Samanhengen mellom opningstidsreglane i heilagdagslova og arbeidsmiljølova taler for at det ikkje er «nødvendig» at ein utsalsstad som har påbod om å halde stengt på søn- og høgtidsdagar, er varelager eller distributør av kiosk- og daglegvarer (eller andre varer) på søn- og høgtidsdagar. Konklusjonen må bli at ein utsalsstad som ikkje har lov til å halde opent for kundar på søn- og høgtidsdagar, ikkje kan vere lager for e-handel på søn- og høgtidsdagar.²⁵

4.9.3 Hentepunkt i fast utsalsstad

4.9.3.1 Henting i utsalsstaden som har selt varene

Dersom ein kunde oppsøker ein fast utsalsstad og hentar varer som er bestilt per telefon eller nett, gjeld opningstidsreglane. Med andre ord kan ein utsalsstad ikkje opne på søn- og høgtidsdagar for å levere ut varer som ein kunde har kjøpt på nettet, bestilt over telefon eller kjøpt tidlegare i veka. Ot.prp. nr. 75 (1996–97) var inne på desse spørsmåla i punkt 5 (merknadene til § 1).²⁶

«Bestilling av varer over telefon, internett eller pr 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 åpningstidsrammene etter loven.»

²⁴ Desse operasjonane krev ein arbeidsinnsats som kundane står for sjølve i vanlege butikkar. E-handel er dermed truleg meir arbeidskraftintensiv enn handel i fysiske butikkar, i alle fall fram til plukking og pakking blir automatisert.

²⁵ Også med tanke på omgåing av reglane må dette bli løysinga. Ein vanleg utsalsstad har påbod om å halde stengt ein dag per vanlege veke. Dersom ein skulle opne for at butikkar var varelager i helgene, ville arbeidstidsvernet bli svekt.

²⁶ Den same formuleringa står i Ot.prp. nr. 11 (2002–2003) punkt 6.1 på nynorsk.

Heilagdagslova set ei grense for verksemda i ein fast utsalsstad. Ein fast utsalsstad vil etter lova alltid vere ein fast utsalsstad, og kan ikkje gå over til å bli tenesteytar etter stengjetida for butikken.

4.9.3.2 Henting av vare i utsalsstad som lovleg kan selje ho

Heilagdagslova stiller krav til storleik og vareslag. Lova bruker verbet «selger». Utlevering av varer som er handla hos andre, vil vere ei tilleggsverksemd. Spørsmålet er om slik tenesteyting kan bli så omfattande at det bryt med påbod eller vilkår i heilagdagslova.

Dersom ein bensinstasjon leverer ut daglegvarer som er bestilt på nettet, vil varene falle inn under avgrensinga kiosk- og daglegvarer. Norges-Gruppen eig både Deli de Luca, som sel Esso-bensin, og mange ordinære daglegvarebutikker. Heilagdagslova er ikkje til hinder for at kundar kan hente ut Meny-varer dei har kjøpt på nettet, på Esso-stasjonar.

4.9.3.3 Henting av vare i utsalsstad som ikkje lovleg kan selje ho

Ein søndagsopen butikk kan levere ut pakkar eller andre sendinga på vegner av ei verksemd som er registrert som tilbydar av posttenester etter postlova, sjå lov 4. september 2015 nr. 91. Både daglegvarebutikker og Plantasjen driv Post i Butikk for Posten Norge AS.²⁷ Også PostNord AS er registrert tilbydar etter postlova. Posten Norge AS har om lag 1400 postkontor og Post i Butikk i Noreg. PostNord AS har om lag like mange utleveringsstader i Noreg.²⁸

Det er ikkje tvil om at ein søndagsopen butikk kan vere hentepunkt for varer dei sjølve ikkje kunne ha selt, dersom pakkane kjem som postsending. Kva gjeld for varer som ikkje blir sende som postsending? Kan ein lovleg søndagsopen bensinstasjon levere ut varer frå leverandørar som ikkje har lov til å halde opent på søn- og høgtidsdagar, til dømes møblar og elektronikk?

Heilagdagslova § 5 regulerer om utsalsstader kan halde opent på søn- og høgtidsdagar, og avgrensar kva typar varer dei eventuelt kan selje. Lova regulerer ikkje tenester og anna verksemd som kjem i tillegg til det å selje varer. Så lenge

²⁷ Den som leverer ut sendingar som Post i Butikk, får til dømes betalt ein sum alt etter kva slags sending eller handling det er tale om.

²⁸ Personleg opplysning frå Randi Hovde i Samferdselsdepartementet.

varene ikkje blir leverte ut på eit tidspunkt då utsalsstaden skal halde stengt, kan pakken dermed innehalde alle varetypar. Til dømes vil ein bokhandel kunne plassere betalte varer til utlevering hos Narvesen ved sida av, slik at kundane kan hente dei medan bokhandelen er stengt.

4.9.3.4 *Er det ei grense for kor dominerande utleveringsverksemda i ein utsalsstad kan bli?*

I ein sjølvbetent butikk omfattar kjøpsprosessen plukking, pakking, betaling og transport av varene. Kunden gjer jobben. Kjøpet er avslutta idet kunden tek med seg varene. Leveringa av varene kan òg vere ei sjølvstendig teneste som ikkje er integrert i kjøpsprosessen til kunden. Slik levering kan vere ein del av verksemda til utsalsstaden eller ei sjølvstendig verksemd.²⁹

Når ein utsalsstad utfører distribusjonstenester som utlevering av betalte varer, er det som tillegg til den ordinære verksemda. For å kunne halde opent på søn- og høgtidsdagar kan ei mogleg rettsleg grense vere at distribusjonen ikkje blir ein så dominerande del av verksemda at utsalsstaden mistar sin opphavlege karakter. Der- som ein kjem til at det ikkje er ein fast utsalsstad, må det finnast eit anna rettsgrunnlag enn (unn- taka i) heilagdagslova § 5 for at dei tilsette skal arbeide på søn- og høgtidsdagar. Vurderinga av kvar denne grensa går, blir sjølvstendig konkret (og vanskeleg). Arealgrensa som gjeld for ein del av utsalsstadene som held opent på søn- og høgtids- dagar, set visse grenser for kor omfattande utle- veringsverksemda kan bli i ein kiosk eller ein ben- sinstasjon.

4.9.4 Hentepunkt i lokale som ikkje er fast utsalsstad

Frå ei bu som blir sett opp, eller frå ein bil som blir køyrd fram, kan det i utgangspunktet seljast varer heile døgnet og heile veka. Verksemda i bua eller bilen må vere sjølvstendig og ikkje direkte knytt til ein utsalsstad som må halde stengt.³⁰ Det er ikkje lov å stille opp ein bil der ein på søndag leverer ut varer, dersom varene i

realiteten blir henta frå ein fast utsalsstad som ikkje har lov til å halde opent. Det må bli tale om ei konkret vurdering, seier lovavdelinga i Justis- departementet:

«I en slik vurdering vil det være naturlig å se på i hvilken grad driften av salgsboden er avhen- gig av det faste utsalgsstedet. For eksempel i hvilken grad personalet i salgsboden er det samme som i det faste utsalgsstedet, i hvilken grad det faste utsalgsstedet fungerer som lager for salgsboden, i hvilken grad personalet i salgsboden henter vekslpengen og annet som er nødvendig for driften av salgsboden i det faste utsalgsstedet mv.»³¹

Ein kan levere ut varer heile døgnet og heile veka. Inntektsgrunnlaget for eit slikt hentepunkt vil vere betaling frå leverandørane for sjølve utle- veringstenesta.³² Det kan vere tale om til dømes

- konteinar, hengjar osv.
- ei sjølvstendig verksemd med eigne lokale som opnar når folk kjem for å hente varene sine
- ei sjølvstendig verksemd med eigne lokale og faste opningstider
- ein serveringsstad, eit advokatkontor eller ein frisørsalong som ikkje er omfatta av heilag- dagslova
- ei verksemd eigd av IKEA eller Meny som held opent i sjølvstendige lokale på søn- og høgtids- dagar og berre leverer ut varer for eigaren

4.10 Unntaka frå påbodet om at faste utsalsstader skal halde stengt

4.10.1 Skal unntaka tolkast strengt?

Formålet med heilagdagslova er å «verne om det gudstjenestelige liv og den alminnelige fred på helligdager». Ei føresegn skal normalt tolkast slik at ho ikkje bryt med det som er formålet med lova. Også omsynet til arbeidervern kan tilseie at unntaka ikkje blir tolka slik at folk må arbeide på

²⁹ Det heiter i Ot.prp. nr. 11 (2003–2003) punkt 6.1: «Sameleis som med den tidlegare lova vil den nye føresegna berre regulere opningstida for utsalsstader der det blir selt varer. Dette inneber at reine tenesteytingar som f.eks. utleige av bil eller video, reinsing og vask, bank, forsikring og eige- domsmekling ikkje er omfatta av lova. Sjå dei spesielle merknadene til § 5 fjerde ledd når det gjeld verksemdar som kombinerer tenesteyting med sal av varer som er unnatekne etter arealgrense.»

³⁰ IKEAs hentepunkt kombinerer utlevering av betalte varer med utstilling av møblar og hjelp til å teikne nytt kjøkken. Dei held stengt på søn- og høgtidsdagar. Stengt er òg IKEAs sjølvstendige varelager med hentepunkt og det sjølvbetente hentepunktet på Furuset.

³¹ JDs sak 200607554. Orda er sitert frå brev 28. september 1999 frå Barne- og familiedepartementet til Fylkesmannen i Hedmark.

³² Heilagdagslova § 5 regulerer «opningstida for utsalsstader der det blir selt varer», sjå Ot.prp. nr. 11 (2002–2003) punkt 6.1. Lokale der det ikkje blir selt varer nokon dag i veka, vil ikkje, utan andre haldepunkt, vere omfatta av påbodet om å halde stengt på søn- og høgtidsdagar.

søn- og høgtidsdagar.³³ Likevel er utgangspunktet for tolkinga av lova som elles dei orda Stortinget har valt, og grunngevinga frå stortingskomiteen og departementet (forarbeida). Det er ikkje grunnlag for å gå ut frå som ei generell norm at unntaka i heilagdagslova § 5 skal tolkast slik at ein vel det alternativet som i størst mogleg grad avgrensar høvet til å halde opent på søn- og høgtidsdagar. Departementet har ved fleire høve slått fast at regelverket ikkje skal tøyast.

4.10.2 Kioskar og små daglegvarebutikkar

Kioskar og daglegvarebutikkar på 100 m² eller mindre er unnatekne frå forbodet mot å halde stengt på søn- og høgtidsdagar, sjå § 5 andre ledd nr. 1. Fjerde og femte ledd gir reglar om kva for små butikkar som kan halde opent trass i forbodet i første ledd. Arealgrensa er ≤ 100 m². Ot.prp. nr. 11 (2002–2003) punkt 6.1 gjer kort greie for at lager, kontor og opphaldsrom for personale ikkje inngår i salsflata. Proposisjonen er klar på at salsareal utandørs ikkje skal reknast med, men det har vore ein viss usemje om kor langt ut på fortauet ein søndagsopen butikk kan plassere varene sine.

Ein butikk kan etablere ein fast og fullt utrusta kiosk og daglegvarebutikk ≤ 100 m² ved sida av den ordinære butikken. Butikken må i så fall ha eigen inngang og kunne operere sjølvstendig. Butikken kan då vere open på søndagar, høgtidsdagar og alle andre dagar. Utvalet har ikkje funne ut kor mange slike søndagsbutikkar som er stengde resten av veka.

I tidlegare reguleringar av opningstidene var problema knytte til skiljet mellom kiosk- og daglegvarer. Etter gjeldande rett er det éin kategori. Likevel er det nødvendig å sjå på kva som er kiosk- og daglegvarer. Det finst ei yttergrense for kva som kan reknast som kiosk- og daglegvarer. Lova definerer ikkje kva for varetypar som er omfatta av omgrepet, men forarbeida siterer historiske rettskjelder, sjå Ot.prp. nr. 11 (2002–2003) punkt 6.1:

«Omgrepa *kioskvarer* og *daglegvarer* har ingen eintydig definisjon. Ein indikasjon på omgrepet *kioskvarer* går fram av forarbeida til opningstidslova av 1985, jf. Innst. O. nr. 48 (1984–85), der det står på side 11:

«... *tobakk- og røykartikler, aviser, blader og tidsskrifter, bøker, skrivesaker, toalettartikler, hygieniske artikler, sukker- og sjokoladeproduk-*

ter, bakeri- og konditorvarer, frimerker, innspilte og uinnspilte lyd- og billedkassetter, film, mineralvann, frukt, souvenirer, husflidsvarer o.l. Videre menes pølsebod- eller gatekjøkkenvarer som pølser, hamburgere, kylling, pommes frites, eller andre varer som er beregnet på å fortæres på stedet».

I lov 6. juni 1980 nr. 21 om handelsverksemd § 1-4 andre ledd er det gitt følgjande definisjon på dagligvarer:

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

Desse definisjonane må ikkje betraktast som uttømmende og vil heller ikkje vere til hinder for at omgrepa kan omfatte nye varer som den raske produktutviklinga bringar på marknaden. Erfaringane med handhevinga av opningstidslova tilseier at ein ikkje skal binde seg til rigide definisjonar. M.a. av denne grunn er uttrykket *i det vesentlige ... kiosk eller dagligvarer* teke inn i lovteksten for å gjere det klart at eit avgrensa innslag av andre varer er tillate saman med kiosk- og daglegvarer.»

Utvalet stilte daglegvarekjedene nokre spørsmål i forkant av møtet med utvalet 13. januar 2017. Kva som ligg i omgrepet «kiosk- og daglegvarer», blir stort sett oppfatta som klart. Kjedene peikte på at det knappe arealet i seg sjølv fører til at ein ikkje har plass til mange varer frå faghandelen. Som døme på varer som har glidd frå faghandel til daglegvarehandel, blir blommar, spylevæske og bakerivarer nemnde. Bladcentralen distribuerer bøker også til daglegvarebutikkar.³⁴ Dette er ikkje såkalla kiosklitteratur, men bestseljarar, innbundne bøker, ferske utgivingar, faktabøker og barnebøker.

Kva som er kioskar, endrar seg med forbruket. Det blir selt mindre av skråtobakk og sigarar enn før, medan salet av interiørblad og kontantkort har auka. Det går ei grense mellom kioskar

Boks 4.2 Utfordring nr. 2 ved gjeldande rett:

Nye varetypar blir selde som kiosk- og daglegvarer. Sjå nærare kapittel 5.2.

³³ Sjå til dømes fråsegnene frå lovavdelinga i sak 200307504 16.12.2003 og sak 200607554 10.01.2007.

³⁴ <https://bladcentralen.no/boker/> besøkt 31. juli 2017.

og faghandel med småelektronikk og telekom, men det er ikkje opplagt kvar denne grensa går. I 1983 selde Narvesen datamaskina Sinclair ZX i nokre av utsala sine.³⁵ Nærare vår tid har ein del kioskar selt mobiltelefonar.

4.10.2.1 «Søndagsplakaten»

Ein kunne tenkje seg at det å vere omfatta av eit unntak frå stengingspåbødet i heilagdayslova § 5 inspirerte til ein viss disiplin hos verksemdene. I april 2016 lanserte Handel og Kontor, Virke og eit utval daglegvarekjeder «Søndagsplakaten», som forklarte korleis dei var samde om å forstå reglane.³⁶ Denne forståinga er ikkje stadfesta av departementet, og kan derfor tenkjast å vere meir eller mindre streng enn lova.

³⁵ Sjå <http://www.askimmuseum.no/doks/Industriebok6/index.html#75> besøkt 31. juli 2017.

³⁶ <https://www.virke.no/globalassets/bransje/gamle-bransjedokumenter/sondagsplakaten.pdf> besøkt 02. august 2017.

4.10.3 Bensinstasjonar

Ein bensinstasjon som skal halde opent på søn- og høgtidsdagar, kan ikkje vere større enn 150 m². Det følgjer av forarbeida at ordet «bensinstasjon» skal tolkast på same måte som etter den oppheva opningstidslova frå 1998.³⁷

Bensinstasjonar kan i tillegg til bilprodukt selje kiosk- og daglegvarer. Ot.prp. nr. 11 (2002–2003) punkt 6.1 strekar under at ein utsalsstad må selje meir enn bensin og olje for å komme inn under unntaket. Som for dei andre unntaka blir det vidare sagt at det «i det vesentlige» inneber at det er tillate å selje eit avgrensa utval andre varer saman med bensin- og bilprodukt og varer nem-

³⁷ Ot.prp. nr. 11 (2002–2003) punkt 6. Unntaket i 1998-lova lydde: «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» Unntaket lyder i dag: «bensinstasjoner med en samlet salgsflate som ikke overstiger 150 kvm». Sjølv om ordlyden er ulik i dei to lovene, opplyser Kulturdepartementet at spørsmålet om kva bensinstasjonar kan selje, ikkje har vore problematisert etter 2003.

Boks 4.3 «Søndagsplakaten»

RETNINGSLINJER

1. Om antall kvadratmeter

- Antall kvadratmeter for salg er maks 100 og inkluderer kjøleskap/kjølerom som brukes av kunden og kassaområdet.
- Bruk av vindfang etc. for å få salgsflaten større kan ikke benyttes.
- Heller ikke korridorer o.l. fram til butikken kan benyttes som salgsflate.
- Lager og pauserom omfattes ikke.

2. Om bruk av vegger

- Søndagsbutikken må være et selvstendig butikklokale med fast monterte vegger og egen inngang.
- Lokalet skal være fysisk atskilt fra den øvrige butikken, om denne er på mer enn 100 kvm.
- Det er ikke adgang til å gjøre om deler av en butikk til søndagsbutikk ved å bruke rørlige og flyttbare skillevegger eller andre sperringer.
- Dette betyr at kunder ikke skal ha adgang til butikken som brukes på hverdager – den skal være helt avlåst.

3. Om henting av varer

- Varer som fra før selges i søndagsbutikken kan hentes i øvrig areal/lager. Det er ikke tillatt med plakater etc der kunder oppfordres til å be personalet hente varer som ikke er utstilt i søndagsbutikken.

4. Om utendørs eksponering

- Det tillates en moderat utendørs eksponering. Dette kan være frukt og grønt, aviser, ved, sesongvarer som blomster o.l.

5. Om andre tjenester

- Tilknyttede arealer hvor det ikke skjer varesalg, men for eksempel tilbud om bank/posttjenester eller utleie, skal i utgangspunktet holdes utenfor når arealet skal beregnes. Forutsetningen er imidlertid at denne delen av arealet kan identifiseres særskilt og at det ikke skjer noe eksponering av varer i denne delen av arealet.

Boks 4.4 Utfordring nr. 3 ved gjeldande rett:

Bensinstasjonar kan vere større enn kioskar og daglegvarebutikkar, men har same opnings- tidsregulering. Sjå nærare kapittel 5.3.

nde i nr. 1. Barne- og familiedepartementet meinte i 1999 at bilrelaterte varer måtte stå for «mer enn 50 % av den totale omsetningen ved utsalgsstedet».³⁸ Det er ikkje regulert om dei ekstra 50 m² samanlikna med utsalgsstadene som er regulerte i nr. 1, skal nyttast til bilrelaterte produkt.

4.10.4 Butikkar på campingplassar

Så lenge campingplassen er open og har eit minimum av gjester, kan ein seie at det er sesong. Då kan butikkar som ligg på campingplassen, halde opent. Butikkar som er omfatta av unntaket, kan selje alle typar varer, og det er ikkje sett grenser for kor stor butikken kan vere. Grunngivinga for unntaket for utsalgsstadar på campingplassar er «dei behov gjestene har, og det skal gi gjestene høve til å kjøpe nødvendige varer utover dei alminnelege opningstidsføresegnene», sjå Ot.prp. nr. 11 (2002–2003) punkt 6.1. Departementet presiserer intensjonen med unntaket: «Føresegna tek ikkje sikte på å gi unntak for utsalgsstader med tilbod og vareutval som openbert er meir tilpassa allmenta enn campinggjestene.» Føresegna stiller ikkje vilkår som gjer at utsalgsstader på campingplassar likevel ikkje kan halde opent, til dømes fordi dei har same vareutval som KIWI-butikkar.

Boks 4.5 Utfordring nr. 4 ved gjeldande rett:

Daglegvarebutikkar over 100 m² på campingplassar held opent på søn- og høgtidsdagar og sel varer til fastbuande. Sjå nærare kapittel 5.4.

³⁸ Barne- og familiedepartementet skreiv i brev 30. november 1999 til Asker og Bærum Handels- og Servicebedrifters forening: «Forarbeidene til åpningstidsloven omtaler ikke dette nærmere, men departementet mener i samsvar med vanlig språkbruk at omsetning av bensin, olje og andre varer som er nødvendig for drift av eller vedlikehold av motorkjøretøyer og motorbåter, bør være på mer enn 50 % av den totale omsetningen ved utsalgsstedet. Det er imidlertid domstolene som i siste instans avgjør hva som ligger i begrepet «i det vesentlige».» Domstolane har ikkje fått saker om dette til behandling.

4.10.5 Typiske turiststader

Fylkesmannen kan etter søknad frå kommunen ved forskrift bestemme at eit område skal reknast som typisk turiststad heile eller delar av året. Ein typisk turiststad er eit område der salet i den aktuelle perioden hovudsakleg skjer til turistar. Om omsetninga i hovudsak går til turistar, er opp til skjønnnet til fylkesmannen, sjå § 5 sjette ledd. Forarbeida gjer nærare greie for føreseigna i særmerknadene i Ot.prp. nr. 75 (1996–97):

«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.»

Butikkar som er omfatta av unntaket, kan selje alle typar varer innanfor dei tidsromma som følger av forskrifta, til dømes sommarmånadene.

Det er ikkje høve til å klage på ei forskrift som er fastsett av fylkesmannen.³⁹

4.10.6 Serveringsstader

Påbodet om å halde stengt på heilagdagar gjeld ikkje «salg fra serveringssted». Dersom ei verksemd blir rekna som serveringsstad, kan ho vere open på søn- og høgtidsdagar og selje varer. Unn-

Boks 4.6 Utfordring nr. 5 ved gjeldande rett:

Praktiseringa av unntaksregelen for typiske turiststader varierer mellom fylkesmannsembeta. Sjå nærare kapittel 5.5.

³⁹ Sjå fråsegna frå lovavdelinga i Justisdepartementet 14.09.1999, sak 99/11073, om opningstidslova.

taket byggjer på at lov 13. juni 1997 nr. 55 om serveringsvirksomhet uttømmende regulerer opningstida for serveringsstader.⁴⁰ For å drive serveringsstad må ein ha løyve frå kommunen etter serveringslova § 3. I Ot.prp. nr. 55 (1996–97) er kriteria for å falle inn under lova definerte slik i særmerknadene til § 2:

«Kriteriene for at serveringen skal falle inn under lovens virkeområde er at det drives servering av mat og/eller drikke og salget skjer under forhold som innbyr til fortæring på stedet. Som eksempler på serveringssteder er restauranter, kafeer, kafeteriar, puber og gatekjøkken. Betegnelsen på stedet er likevel ikke avgjørende for om det omfattes av lovens virkeområde. Skillet mellom bevillingsfri kioskvirksomhet og bevillingspliktige gatekjøkken opprettholdes. Grensen trekkes ved alminnelige, tradisjonelle kioskvarer. Det anses som serveringssted i lovens forstand der det i tillegg til kioskvarer selges annen «gatekjøkkenmat» enn pølser og brød.»

Ein treng ikkje løyve etter serveringslova for å drive kiosk (fast utsalsstad), det treng ein derimot for å drive gatekjøkken. Det er ikkje eit vilkår at det finst sitjeplassar, men servise og bestikk peiker normalt i retning av at verksemda er ein serveringsstad. Ein kiosk kan selje pølser med brød eller lompe og til dømes bagettar og bollar.⁴¹ Sal av ferskt brød og mjølkekartongar fell ikkje inn under omgrepet «servering». Ein serveringsstad kan drive med sal av andre varer, men så lenge verksemda er omfatta av serveringslova, gjeld ikkje heilagdagslova § 5.⁴² Til dømes kan ein liten

kafé selje daglegvarer som mjølk, jogurt, pålegg osv.

Nærings- og fiskeridepartementet høyrde i 2015 eit forslag om å oppheve serveringslova og kravet om løyve. Framlegget gjekk ut på å føre vidare føresegnene om opningstider som eiga lov. Denne lova vil i så fall identifisere serveringsstadene som er omfatta, og som dermed vil vere unntakne frå heilagdagslova § 5.

Den lågare momsen på mat og drikke (15 prosent, ikkje 25 prosent) gjer at serveringsstader og bensinstasjonar må skilje mellom dei som set seg ned med maten (inne), og dei som tek med seg maten ut. Dei to momsnivåa krev at serveringsstader må registrere momssatsen i kassa, sjølv om nokre verksemdar tek same pris og då tener mindre på serveringa enn på utsalet.

4.10.7 Auksjon

For å vere omfatta av unntaket må auksjonsverksemda ikkje vere kombinert med sal som ikkje er omfatta av unntaket.

4.10.8 Kunstgalleri osv.

Eit kunstgalleri kan halde opent på heilagdagar, på høgtidsdagane 1. og 17 mai, julaften, påske-aften og pinse-aften. Ein kan selje bilete frå vegg, andre typar kunstverk, postkort, plakatar, katalogar, suvenirar osv. «som er knytte til utstillingsverksemd», sjå Ot.prp. nr. 11 (2002–2003) punkt 6.1.

Eit vanleg tilbod på museum er ein museumsbutikk med postkort og katalogar knytte til samlinga og utstillingane, men ein finn gjerne òg designvarer og ordinære suvenirar. Lova har ikkje eige unntak for museumsbuttkar eller butikkar i aktivitetsparkar.⁴³ Unntaket i nr. 7 for «utstilte gjenstander i kunstgallerier og lignende» omfattar i alle fall postkort, bøker osv. knytte til samlinga og utstillingane. Andre varer må eventuelt seljast under unntaket i nr. 10 for «lokale husflids- og suvenirvarer».

4.10.9 Tidsavgrensa utstillingar, varemesser osv.

Vilkåra for å halde opent på søn- og høgtidsdagar er at salsverksemda er tidsavgrensa, slik ei utstilling eller varemesse gjerne er, og at lokala ikkje til

⁴⁰ Dette går også fram av brevet frå departementet sak 2008/03392 datert 18.07.2008 til Fylkesmannen i Buskerud: «Slik departementet ser det, vil bakeriutsalg i kafeen som er serveringssted etter serveringsloven, ikke omfattes av heilagdagslovens bestemmelser om salg fra faste utsalgssteder.» Det finst serveringsstader som det ikkje er mogleg å komme inn i utan å gå gjennom ein utsalsstad. I slike tilfelle gjeld både serveringslova og heilagdagslova, dvs. løyvekrevet i serveringslova og opningstidsreglane i heilagdagslova. Nærings- og fiskeridepartementet har ikkje fått spørsmål om grensa mellom desse to lovene og oppfattar det som uproblematisk. Verksemdar med kombinerte formål blei kommenterte i Ot.prp. nr. 50 (1966–67) side 20.

⁴¹ Sjø Ot.prp. nr. 55 (1996–97) punkt 6.3.1.

⁴² Serveringslova stiller ikkje krav om at «servering av mat og/eller drikke» skal vere den dominerande delen av verksemda. Serveringslova § 15 seier at kommunen i forskrift kan fastsetje opningstider for dei serveringsstadene som ligg i kommunen. Dersom kommunen ikkje gir ei slik forskrift, er opningstidene frie. Alkohollova vil gjelde for opningstidene ved servering av alkoholhaldig drikke.

⁴³ Utvalet tek ikkje stilling til kva for museum, akvarium og aktivitetsparkar som er omfatta av unntaket frå heilagdagsfreden i § 4.

vanleg er butikk. Det er ikkje høve til å ha eit lokale på permanent basis som ein kallar utstilling, men der ein tek imot tingingar for seinare levering.⁴⁴

4.10.10 Blomar, planter og hageartiklar

Blomehandlarar og hagesenter kan halde opent på søn- og høgtidsdagar og dei tre aftnane. Reglane stiller tre vilkår: at dei sel blomar, planter og andre hageartiklar, at dei ikkje sel mykje av andre vareslag, og at butikken ikkje har karakter av å vere ein annan type utsalsstad. Unntaket gjeld både store og små butikkar.

Lukkelova av 1913 gav kommunane ansvaret for å skilje mellom ulike bransjar og varetypar i lukkingsvedtektene sine. Med opningstidslova av 1985 og dei nasjonale unntaka frå dei kommunale påboda om lukking blei enkelte bransjar og varetypar skilde ut i lova, mellom anna «blomster og planter». Opningstidslova av 1985 var eit resultat av forhandlingar på Stortinget. Ot.prp. nr. 9 (1984–85) la ikkje opp til å skilje ut enkelte bransjar eller varetypar i nasjonale reglar. I Innst. O. nr. 48 (1984–85) gjorde både fleirtalet (Høgre og Kristeleg Folkeparti) og det største mindretallet (Arbeidarpartiet) framlegg om eit unntak for sal av blomar og planter.⁴⁵

Då opningstidslova av 1985 blei avløyst av opningstidslova av 1998, blei ordlyden i unntaket endra frå «salg av blomster og planter» til «utsalgssteder som i det vesentlige selger blomster, planter og andre hageartiklar».⁴⁶ Dei nye orda «andre hageartiklar» innebar ei utviding av kva næringsdrivande kan selje på søn- og høgtidsdagar.⁴⁷ I Ot.prp. nr. 75 (1996–97) punkt 5 heiter det:

«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.»⁴⁸

Proposisjonen seier ikkje meir om kva det praktiske behovet er, eller korleis ein definerer «hageartikler». Unntaket er ikkje omtalt i Innst. O. nr. 46 (1997–98). I Dokument nr. 8:43 (2006–2007) konstaterer forslagsstillarane:

«Dagens lovtekst har skapt usikkerhet om hvilke åpningstidsbestemmelser som gjelder. I lovteksten brukes formuleringen «utsalgssteder som i det vesentlige selger blomster, planter og andre hageartikler». Hva som menes med «i det vesentlige», tolkes ulikt av ulike aktører i markedet. Det er også uklart hva som er «grensen» for andre hageartikler.»

Stortingskomiteen valde å ikkje følgje opp framlegget om ei forskrift som presiserte kva som var omfatta av unntaket, sjå Innst. S. nr. 129 (2007–2008).

⁴⁴ Sjå særmerknadene til § 9 i Ot.prp. nr. 75 (1996–97). For rettspraksis før dette unntaket, sjå til dømes Rt. 1971 side 827 (omtalt i NOU 1973: 9 side 35).

⁴⁵ Forarbeida er ikkje omfattande. I innstillinga kommenterte fleirtalet dette unntaket nærare i merknadene sine: «Her tas sikte på utsalgssteder som hovedsakelig selger blomster eller planter.» Utvalet har ikkje fått stadfesta det som ofte blir sagt om bakgrunnen for unntaket: at folk trong blomar når dei besøkte gravplassen på søndagar, og at dei som dreiv gartneria, uansett var på jobb på søndagar (før automatiske vatningsanlegg blei tekne i bruk).

⁴⁶ Ei kort oppsummering av historia til føresegna er gitt i Innst. S. nr. 129 (2007–2008), som gjaldt eit representantframlegg om å presisere unntaket.

⁴⁷ Allereie i høyringa av lovframlegget blei det åtvare mot bransjegliding. Frå fråsegna frå Norges Kooperative Landsforening (NKL): «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 bransjegliding som har vært innen denne type utsalg i retning av at det føres kioskvarer, 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. «Sjå Ot.prp. nr. 75 (1996–97) punkt 3.5.2.1.

⁴⁸ Denne særmerknaden er gjenteken ordrett (på nynorsk) i Ot.prp. nr. 11 (2002–2003), som flytta føresegnene frå opningstidslova til heilagdagslova. Også i denne høyringa blei det peikt på at reglane kunne skape ulike konkurransevilkår, sjå punkt 2 i proposisjonen: «Enkelte har kommentarer til utforminga av unntaka. Dette gjeld særleg dei forskjellige kvadratmetergrensene for daglegvarebutikkar og bensinstasjonar, og unntaket for hagesenter m.m. Kommentarene knyter seg m.a. til at dagens regulering kan medføre konkurransevridning.»

4.10.10.1 «blomster, planter og andre hageartikler»

Blomar og planter er lett å avgrense, men det kan vere vanskeleg å avgrense klart kva som kan kallast ein hageartikkel. Det er få rettskjelder å byggje tolkinga på, men at lova nyttar ordet «artikkel» og ikkje til dømes «produkt» eller «utstyr», kan tilseie at det er tale om mindre varer.

Ei snever tolking av unntaket kan ein finne grunnlag for i samanheng med orda blomar og planter i føreseigna og i omgrepa hagebruk og hagearbeid som er nytta i forarbeida. Hagebruk er ikkje det same som hageaktivitet. Hagebruk vil seie å dyrke frukt, bær, grønsaker og blomar for sal eller privat bruk.⁴⁹ Dette talar for at lova krev ein samanheng mellom varene og det direkte arbeidet med blomar og planter for at butikken skal kunne halde opent på søn- og høgtidsdagar. I så fall kan hagesenter ikkje selje varer som blir brukte til å pynte ein utandørs terrasse eller til å lage ein grillmiddag. Med ei snever tolking av lova vil unntaket omfatte varer som er knytte til jord og vatn, og som blir nytta i hagen. Barne- og familiedepartementet meinte at omgrepet hageartikkel «må gjelde alle produkter som kan brukes til hagebruk, for eksempel gressklippere, hagesaker, hyssing, søppelsekker mv.», sjå brev 12. februar 2001 til Handel og Kontor i Norge. Døma viser klart at departementet ikkje såg ordet «hageartikler» som ei avgrensing av storleiken på varene. Med ei snever tolking vil det ikkje vere høve til å halde opent på søn- og høgtidsdagar for å selje til dømes

- grillar og grillkol
- hagemøblar, puter og andre tekstilvarer
- pynt
- byggjeverar, måling og reiskapar til bygging av terrasse, sandkasse osv.
- hundemat
- leiker, trampolinar, slackline, utstyr til trening, osv.
- utstyr og produkt til bil, bilpleie, carport osv.

Ordet «hageartikkel» er ikkje presist. Ei vid tolking av unntaket kan ein finne grunnlag for ved å sjå hageartiklar som eit sjølvstendig tillegg til blomar og planter. Lova har utvikla seg frå å nemne berre blomar og planter til ordlyden som gjeld i dag. Endringane var grunnlagt med omsynet til «det praktiske behovet» knytt til det folk driv på med utandørs kring huset sitt i helgene. Ein hageartikkel kan vere ei vare som kan bru-

kast eller plasserast i ein hage eller eit anna uteområde kring ein bustad, til dømes på balkongen, på terrassen, langs vegen fram til døra, osv. Varene kan ha som formål å gjere hagen grøn og grøda stor, gjere det pent og leggje til rette for leik, rekreasjon, måltid, gjestebod, familieliv og utandørs aktivitetar generelt. Grillar og hagemøblar vil vere omfatta av ei vid tolking.

4.10.10.2 «utsalgssteder som i det vesentlige selger»

Det er ifølgje forarbeida høve til å selje ei avgrensa mengd andre typar varer enn blomar, planter og andre hageartiklar og likevel halde opent på søn- og høgtidsdagar og dei tre aftnane etter kl. 16. Formuleringa «i det vesentlige» har blitt tolka slik at det må vere overvekt av dei nemnde varetypene. Barne- og familiedepartementet la til grunn at dersom om lag halvparten av omsetninga var blomar, planter og andre hageartiklar, var utsalgsstaden ikkje omfatta av unntaket, sjå brev 12. februar 2001 til Handel og Kontor i Norge. I slike tilfelle meinte departementet at det ikkje var tale om ei avgrensa mengd andre typar varer.⁵⁰ Ved at departementet valde å slå fast ei så opplagd grense og ikkje presisere nærare, har aktørane i marknaden fått stort spelerom.

I lova blir verbet selje brukt («selger»). Det er altså omsetninga som er avgjerande, ikkje kvadratmeter golvareal, talet på hyllemeter i reolane eller talet på varer i dei ulike kategoriane (varelinjer).

4.10.10.3 Kva karakter utsalgsstaden har

Lova skil ikkje mellom omsetninga på søn- og høgtidsdagar og andre dagar. Ein må derfor leggje til grunn at butikken må halde seg innanfor unntaket på årsbasis, dvs. ikkje selje for mykje av andre

Boks 4.7 Utfordring nr. 6 ved gjeldande rett:

Ulike konkurransevilkår for store hagesenter og byggjevareutsal. Sjå nærare kapittel 5.6.

⁴⁹ Henta frå ordforklaringa i nynorskordboka på nettet 28. november 2016.

⁵⁰ «Som det fremgår av forarbeidene kan et utsalgssted imidlertid kun selge et begrenset antall andre produkter i tillegg til blomster, planter og andre hageartikler. Dersom et utsalgssted selger ca. 50 % blomster, planter og andre hageartikler og ca. 50 % andre produkter er det klart at utsalgsstedet ikke kun selger et begrenset antall andre produkter.» Sjå òg brev frå Barne- og familiedepartementet 30. november 1999 til Asker og Bærum Handels- og Servicebedrifters Forening.

typar varer gjennom heile året. At utsalsstaden må ha karakter av å selje blomar, planter og andre hageartiklar, vil vere eit tredje vilkår i tillegg til varetypane og avgrensinga av andre varer. Vilkåret opnar sjølvstykke for skjønn. Ein utsalsstad som tilbyr eit svært breitt vareutval, vil truleg ha ein annan karakter enn ein blomebutikk sjølv om han ikkje sel meir enn 20 prosent andre varer enn blomar, planter og hageartiklar. Med andre ord vil ikkje omsetninga alltid vere avgjerande. Sagt biletleg: Dersom butikken ser ut som eit byggjevareutval og sel byggjeverer, er det ikkje eit hagesenter.

4.10.11 Lokale husflids- og suvenirvarer

Unntaket er knytt til éin type varer, nemleg «lokale husflids- og suvenirvarer». Det går klart fram av forarbeida at det skal vere varer som er produserte lokalt.⁵¹ Det vil seie at ordet «lokalt» refererer både til husflidsvarane og til suvenirane. Suvenirar som ikkje blir produserte lokalt, er ikkje omfatta av unntaket. Vilkåret om lokal produksjon inneber at verksemder som sel lokale (dvs. norske) varer, har vidare opningstidsreglar enn verksemder som sel importerte varer. For ein utsalsstad er høve til å halde opent ein fordel og påbod om å halde stengt ei ulempe i konkurranse. Ei slik ulempe kan falle inn under det ein i EU-retten kallar ein restriksjon på det frie varebyttet i EØS.⁵²

Formuleringa «i det vesentlige» inneber at ein kan selje ei avgrensa mengd andre produkt og suvenirprodukt som ikkje er framstilte lokalt.

Utvalet har ikkje undersøkt i kva grad denne føresegna blir følgd, men som turist i eige land kan ein sjå suvenirbutikkar som nok ikkje har ei overvekt av lokalt produserte varer. Nokre stader sel suvenirbutikkar kaffi og is og kan dermed kanskje reknast for å vere serveringsstader. Om det er tilstrekkeleg til å halde lovleg opent på søn- og høgtidsdagar, vil vere avhengig av ei konkret vurdering.

Forarbeida omtaler ikkje kva som blir rekna som husflid eller suvenirar.⁵³ Språkleg sett er varetypen suvenir ein gjenstand som minner om staden han er kjøpt på, altså eit ferdaminne. Produkt med kommunevåpen eller namn på staden eller regionen, kan vere suvenirar. Det same gjeld til dømes kosedyr, matboksar, koppar, pennar og T-skjorter som har samanheng med utstillinga eller attraksjonen, til dømes i butikkane på Akva-

riet i Bergen og Dyreparken i Kristiansand. Eit kosedyr som ein får kjøpt i vanlege leikebutikker, er ikkje ein suvenir. Kosedyr og klede med troll eller Norway-trykk er ikkje knytte til staden der vara er kjøpt. Eit varemerke med norsk flagg gjer ikkje produktet til ein suvenir som tilseier at butikken kan halde opent på søn- og høgtidsdagar, som til dømes det norske flagget på varemerket til klesmerket Napapijri eller ein handkrem med norsk oppskrift. Forarbeida gir ikkje haldepunkt for at slike produkt kan seljast på søn- og høgtidsdagar.⁵⁴ Sjølv om praksis truleg er nokså varierende, kan ein ikkje sjå vekk frå vilkåret om lokal produksjon då Stortinget flytta opningstidsreglane til heilagdagslova i 2003.

«Husflid» er eit ord som peiker i retning av tradisjonell produksjon i heimen, primært til bruk heime eller på garden, men òg til sal.⁵⁵ Omgrepa «husflid» og «handverk» kan gå om kvarandre; handverk skil seg ut når det gjeld yrkesutdanning og laugstradisjonar. Fordi dei fleste gardar hadde ei esse, kan ein seie at smijern er husflid, medan glasblåsing og keramikk krev utstyr og fagkunnskap som går utover husflid. Ein kan også tale om lokal matproduksjon og ølbrygging som husflid. Forarbeida gir ikkje haldepunkt for å trekkje ei rettsleg grense kring omgrepet husflid, men eit tradisjonelt husflidsprodukt som blir produsert industrielt eller utanfor bygda, vil ikkje falle inn under kategorien «lokale husflids- og suvenirvarer». Truleg held mange suvenirbutikkar opent ulovleg.

Boks 4.8 Utfordring nr. 7 ved gjeldande rett:

Den snevre avgrensinga av kva som er «lokale husflids- og suvenirvarer», gjer at mange utsalsstader held opent ulovleg. Konkurransesvridning mellom lokale (norske) og importerte varer. Sjå nærare kapittel 5.7.

⁵¹ Ot.prp. nr. 11 (2002–2003) punkt 6.1.

⁵² Sjå brev frå Nærings- og fiskeridepartementet til utvalet 22. august 2017.

⁵³ Ein finn ordet «husflid» også i skattelova § 5-15 bokstav j og i mva-lova § 15-11, men her blir handverk og husflid kopla saman. Sjå òg finnmarkslova § 23. I dansk rett er «fødevarer og husflidsprodukter, der sælges ved torvehandel» unnatekne frå opningstidsreguleringa. I kommentarutgåva (Karnov) heiter det: «Ved husflidsprodukter forstås som hidtil genstande, hvor der til fremstillingen ikke kræves håndværksmæssig eller industriel uddannelse, og som er fremstillet uden anden medhjælp end ægtefælle og hjemmeverende børn og børnebørn.» Det danske unntaket stiller altså krav til både produksjonsmåten og arbeidskrafta.

⁵⁴ Dette er ikkje omtalt i Innst. O. nr. 56 (2002–2003).

⁵⁵ Sjå nærare <https://snl.no/husflid> besøkt 14. juli 2017.

Boks 4.9 Utfordring nr. 8 ved gjeldande rett:

Butikkar på flyplassar som har taxfree-sal, kan selje alle typar varer til både reisande og til fastbuande på søn- og heilagdagdar. Sjå nærare kapittel 5.8.

4.10.12 Flyplassar

Vilkåra for å halde opent på heilagdagdar og dei tre nemnde aftnane er at utsalsstaden ligg i ein bygning for innsjekking av flypassasjerar, og at flyplassen har løyve til avgiftsfritt sal, dvs. taxfree-sal.⁵⁶ Det inneber at butikkar på flyplassar utan løyve til taxfree-sal eventuelt må ha falle inn under dei andre føresegnene i § 5 for å halde opent på søn- og høgtidsdagdar. Lova stiller ikkje krav til kvar på flyplassen utsalsstadene kan liggje. Dei kan liggje utanfor sikkerheitskontrollen og dermed vere tilgjengelege for både reisande og fastbuande. Taxfree-varer kan berre reisande kjøpe.

4.10.13 Produksjonsstader osv. som er tilrettelagde for turisme

Vilkåret om tilrettelegging for turistar inneber at formålet med anlegget må vere noko meir enn berre sal. Også nedlagde produksjonsanlegg som er tilrettelagde for turistar, fell inn under unntaket. Formuleringa «salg av varer i tilknytning til produksjonsstader» peiker i to retningar. For det første treng utsalsstaden ikkje liggje i sjølve produksjonsanlegget, det er nok at det er knytt til det. For det andre kan formuleringa seie noko om vareslaga som blir selde, at varene må ha samanheng med produksjonen som finn eller fann stad der. Det treng ikkje vere same design, kvalitet eller produksjonsmåte, men det bør kunne krevjast ein samanheng. Dette blir dermed òg ei avgrensing mot andre typar varer. Skal ein selje vanlege bøker og kosedyr, må utsalsstaden falle inn under eit anna unntak.

4.10.14 Dispensasjon av særlege grunnar

Fylkesmannen har etter sjuande ledd fullmakt til å gi dispensasjon: «*Fylkesmannen kan etter søknad*

gi dispensasjon fra paragrafen her når det foreligger særlige grunner. Avgjørelsen kan påklages til departementet.»⁵⁷ Dispensasjonen skal gjelde ei avgrensa tid.⁵⁸ Døme på arrangement som kan utløyse dispensasjon:

- idrettsmeisterskapar, jubileum, stemne, marknader og liknande, som gjeld heile eller store delar av ein kommune eller eit distrikt
- periodisk tilbakevendande hendingar som er viktige for næringslivet i ein kommune eller eit distrikt, til dømes at turistskip kjem til kai, og årlege fiskeri
- mindre arrangement, som markering av ei spesiell hending for ein utsalsstad, til dømes 5-, 10- eller 25-årsjubileum og liknande, men det må vere tale om noko meir enn rein handelsverksemd, og for kjøpesenter må det liggje føre ei særskild storhending
- Forarbeida slår fast at konkurranseforhold ikkje er grunnlag for dispensasjon. I vurderinga må det gjerast ei heilskapsvurdering der alle aktuelle interesser blir trekte inn, også omsyn til arbeidstakarane ved utsalsstadene.

4.10.15 Heilagdagslova gjeld ikkje apotek og alkohol

Heilagdagslova vik for føresegnene om opningstid i apoteklova § 5-2. Apotek kan ha opent når dei vil. Grunngevinga for det er:

«Samfunnet har en interesse i at befolkningen får best mulig tilgang til legemidler. Den enkeltes behov for legemidler kan oppstå akutt og kan vanskelig planlegges. Departementet vurderer det som fornuftig å åpne for en generell adgang til søndagsåpne apotek i apotekloven, uten at dette nødvendigvis er en del av pålagte vaktapotekoppgaver. Dersom det oppstår behov for å begrense denne adgangen, ivaretas det gjennom hjemmel til å forskriftsfeste lukningstider på søndager.»⁵⁹

Apoteklova § 4-3 krev at det skal vere farmasøytisk personale til stades i heile opningstida. Det har samanheng med at apoteket etter § 5-2 skal vere opent for «ekspedisjon og utlevering», inkl.

⁵⁶ Om taxfree-reglane, sjå NOU 2007: 8 En vurdering av særavgiftene punkt 7.3.3.

⁵⁷ Spørsmålet om klagerett etter lukkelova av 1913 blei vurdert av Justisdepartementets lovavdeling, sjå JDLOV-1984-4277. Frøya/Hitra Handel og Kontor hadde rettsleg klageinteresse.

⁵⁸ Det følgjer av merknadene til føresegna i Ot.prp. nr. 11 (2002–2003) punkt 6.1.

⁵⁹ Ot.prp. nr. 91 (2008–2009) punkt 6.1.

farmasøytisk kontroll, av legemiddel til publikum i opningstida.

Hovudregelen er at alkoholhaldige drikkar berre kan seljast kl. 0830–1800, jf. alkohollova § 3-4 a. På dagar før søn- og høgtidsdagar (bortsett frå Kristi Himmelfartsdag) stengjer salet kl.15. Kvel-den før 1. og 17. mai kan alkoholhaldige drikkar seljast på vanleg måte. Kommunane kan utvide og innskrenke desse tidene, men ikkje til etter kl. 20 på kvardagar og kl. 18 før søn- og høgtidsdagar.⁶⁰ Alkoholhaldige drikkar kan ikkje seljast på søn-dagar, heilagdagar og høgtidsdagar (1. og 17. mai). Opningstidene for Vinmonopolet blir fast-sette av departementet.

4.11 Forskriftsheimel som ikkje er brukt

Departementet har ikkje gitt forskrifter til utfyl-ling av § 5, jf. åttande ledd.

I 2005 og 2016 fall andre pinsedag på 16. mai. Forskrift 18. mars 2005 nr. 240 tillét butikkane å halde opent kl. 14–20 på andre pinsedag fordi 17. mai var dagen etter. Departementet ville på denne måten unngå tre butikkstengde dagar i strekk. Det var HSH (seinare Virke) som hadde teke initi-ativ til forskrifta. Handel og Kontor tok saka til namsretten med påstand om at forskrifta var ugyldig fordi ho sakna heimel i lova. Departementet oppheva forskrifta før ho fekk verke. Ei slik for-skrift blei ikkje gitt i 2016.⁶¹ I 2021, 2027 og i 2032 vil andre pinsedag falle på 17. mai.⁶² Andre pinse-dag fell ikkje på 16. mai i overskodesleg framtid.

4.12 Handheving

Brot på reglane i §§ 3 til 5 i heilagdagslova kan straffast med bøter.⁶³

Arbeidstilsynet har heimel til å føre tilsyn med om ei verksemd følgjer reglane om arbeidstid i arbeidsmiljølova. Søndagsarbeid kan vere éi av fleire årsaker til at tilsynet ber ei verksemd vur-dere om arbeidstidsordningane er fullt ut forsvar-

⁶⁰ Sal av taxfree-varer følgjer eigne reglar.

⁶¹ NHO søkte på vegner av medlemmene sine om unntak frå plikta til å halde stengt 16. mai, men fekk ikkje gjennom-slag verken hos fylkesmennene eller hos departementet etter klage.

⁶² Lov om 1 og 17 mai som høgtidsdager avklarar i § 2 kva som gjeld dagen før 1. og 17. mai, og reduserer dermed behovet for utfyllande forskrifter.

⁶³ NOU 2002: 4 Ny straffelov – Straffelovkomisjonens del-utredning VII punkt 11.3.2. Det same gjaldt etter § 348 i den tidlegare straffelova. Føreseigna blei overført til heilagdags-lova.

Boks 4.10 Utfordring nr. 9 ved gjeldande rett:

Brot på påbodet om å halde stengt, mellom anna små faghandlar i aktive bygater i dei store byane. Sjå nærare kapittel 5.9.

lege, jf. arbeidsmiljølova § 3-1. Søndagsarbeid kan ha vore vurdert i enkelttilsyn i varehandelen, men det er ikkje eit tema Arbeidstilsynet prioriterer. Det er ikkje mogleg å slå fast i kor mange saker kontroll av søndagsarbeid har vore tema i tilsyn, eller kor mange tips Arbeidstilsynet har fått om søndagsarbeid. Statistikken Arbeidstilsynet fører internt, er ikkje så detaljert når det gjeld temaet arbeidstid.⁶⁴

4.13 Kontraktar som bind arbeidsgivaren til å halde opent

4.13.1 Medlemskap i sentrumsforeiningar

Ei sentrumsforeining kan ønskje å få medlem-mene med på felles opningstider, men kan ikkje binde medlemmene rettsleg.⁶⁵ Formålet kan til dømes vere at sentrum skal kunne hevde seg i konkurransen mot bilbaserte kjøpesenter utanfor sentrum. Ein avtale mellom butikkar om opnings-tid kan sjåast som ein avtale som fjernar ein kon-kurransesparameter.⁶⁶

4.13.2 Leigekontrakt i kjøpesenter

I høyringa i 2015 var fleire næringsdrivande opp-tekne av at dei ikkje får bestemme opningstidene sine sjølve. Oppfatninga var at eigaren av kjøpe-senteret fastset opningstidene i senteret, og at leigetakarane må følgje opp.⁶⁷

I norsk rett har vi ei felles lov for leige av lokale til privat bustad og til næringsforhold. Etter husleigelova § 5-1 fjerde ledd har leigetakaren plikt til å halde verksemda open:

⁶⁴ Personleg informasjon frå Ronny Jørgenvåg i Arbeidstil-synet.

⁶⁵ Slike avtalar blei kort omtalte i NOU 1984: 13 side 12.

⁶⁶ Dette blei kort nemnt i NOU 1984: 13 side 12 og 22. På side 179 skreiv utvalet at avtalar internt i handelsstanden truleg hadde meir å seie for opningstidene enn dei kommunale forskriftene. Prisdirektoratet hadde opplyst at det ikkje var praksis for å melde slike avtalar om opningstider mellom næringsdrivande til direktoratet, og utvalet bad Prisdirek-toratet vurdere å stille krav om melding og gripe inn for å unngå avgrensing av konkurransen.

«Leier av lokale for butikk eller serveringssted plikter å holde virksomheten åpen og i vanlig daglig drift unntatt når midlertidig stenging er nødvendig.»

Utvalet eller departementet gjekk ikkje nærare inn på spørsmålet om husleigeavtalar og opnings-tider.⁶⁸ Stortingskomiteen hadde ikkje merkna-der, og det var ikkje nokon større debatt i sam-band med vedtaket av husleigelova om kva makt utleigaren har i kjøpesenter. I juridisk teori er det lagt til grunn at leietakaren må følgje opnings-tidene til senteret fullt ut.⁶⁹ Dersom ei verksemd er forplikta etter husleigekontrakten til å halde opent på søndagar, blir det mindre realitet i drøftinga som arbeidsmiljølova § 10-10 nr. 3 føreset at arbeidsgivaren skal ha med dei tilsette om arbeid på søn- og høgtidsdagar.

4.13.3 Franchisekontraktar

Franchise kan definerast slik:⁷⁰

«Franchise, eller franchising, er et samarbeid mellom to selvstendige parter hvor franchise-

giver har utviklet og eier et konsept for etablering av en lokal enhet som han har testet og dokumentert lønnsomt.

Franchisegiveren gir en franchisetaker en rettighet til å etablere og drive konseptet gjennom en franchiseavtale og setter franchise-taker i stand til å benytte konseptet gjennom dokumentasjon, franchisepakken og gjennom opplæring og trening.

Franchisegiver skal løpende støtte franchi-setakeren i avtaleperioden. Franchisetaker betaler en løpende avgift, vanligvis en prosent-andel av omsetningen, for denne rettigheten.»

Franchiseavtalar gir franchisegivaren stor sty-ringsrett, men franchisegivaren vil vere interes-sert i lønnsam drift hos franchisetakaren fordi det over tid kan gi høgast avgiftsinntekt. Dermed har franchisegivaren og franchisetakaren ikkje nød-vendigvis motstridande interesser. Ikkje alle fran-chisegivarar er opptekne av at franchisetakarane skal ha dei same opningstidene. Eit sentralt moment i ein franchiseavtale i varehandelen er å følgje konseptet. I nokre franchiseavtalar kan opningstider vere definert som ein del av konse-ptet. Hovudinstrykket er at opningstider blir regu-lerte av leigekontrakten til lokalet, men det kan òg vere franchiseavtalane som fastset opnings-tidene.⁷¹ Lovgivinga elles, som heilagdagslova § 5, er ramma for franchiseavtalen.

Boks 4.11 Utfordring nr. 10 ved gjeldande rett:

Utsalsstader i kjøpesenter fastset ikkje opningstidene sine sjølve. Sjå nærare kapittel 5.10.

⁶⁷ Sjå til dømes høyringsfråsegna frå Apotek 1 Gruppen AS: «Vi vil benytte anledningen til å peke på noe som synes å være en utbredt feilslutning når spørsmålet om søndagsåpne butikker blir drøftet i politiske fora. Det gjelder argumentet om at den enkelte butikkeier selv må få velge om man ville holde åpent eller ikke – altså at søndagsåpent er noe som er valgfritt for hver enkelt aktør. Dette er i beste fall en grovt forenklet tilnærming, om ikke en manglende forståelse av forholdet mellom gårdeier/kjøpesentereier på den siden og leietager/butikkeier på den andre siden.»

⁶⁸ Utvalet som greidde ut lova, skreiv i NOU 1993: 4 side 142: «Bakgrunnen for bestemmelsen er at utleieren og andre brukere av eiendommen har en direkte interesse i at lokalet blir benyttet til kontinuerlig forretningsdrift. Holdes lokalet stengt, kan dette i sin tur medføre redusert tilsig av kunder m.m. / Virksomheten kan bare holdes stengt i den tid det er nødvendig. Stengning vil kunne være nødvendig blant annet dersom adkomsten til eiendommen avsperrers eller dersom lokalet må vedlikeholdes eller ombygges.»

⁶⁹ Sjå Christian Fr. Wyllers noter (301–302) på Rettsdata: «Er forretningen lokalisert i et senter, må leieren være forplik-tet til å holde den åpen i samme tid som de øvrige, i andre tilfeller vil kravet kunne være oppfylt selv om åpningstiden er kortere enn andre lignende virksomheter.»

⁷⁰ <https://snl.no/franchise> besøkt 7. desember 2016.

⁷¹ Ein del bensinforhandlarar fastset opningstidene sine sjølve, medan franchiseavtalane regulerer opningstidene for andre stasjonar. Personleg opplysning frå Ingebjørg Tel-nes Wilhelmsen i Norsk Petroleumsinstitutt.

Kapittel 5

Utfordringar ved gjeldande rett

5.1 Utfordring nr. 1 ved gjeldande rett: Varer som ikkje kan kjøpast i butikk på søn- og høgtidsdagar, kan e-handlast og leverast ut på søn- og høgtidsdagar

5.1.1 Innleiing

Allereie i 1984 såg opningstidsutvalet (NOU 1984: 13): «Ekstremtilfellet med helautomatisk utstyr gjør egentlig åpningstidsbegrepet illusorisk».¹ Kulturdepartementet formulerte det slik i mandatet i 2016:

«Over tid endres forbruksmønsteret og folks handlevaner. Netthandel blir mer og mer vanlig i stadig flere bransjer, men også ellers utfordrer endringer i folks handlemønster dagens regulering av salg fra faste utsalgssteder.»

E-handel kan definerast som alle former for kommersielle transaksjonar og forretningsverksemd over elektroniske nett. Transaksjonane kan vere knytte til bestilling, betaling og levering av fysiske varer og tenester, men kan også omfatte overføring av digitaliserte varer og tilgang til tenester.²

Med netthandel tenkjer ein tradisjonelt på ein nettbutikk som sel varer, men e-handel skjer også ved at Facebook, Google eller ein app formidlar kontakt og sal utan at ein nettbutikk er involvert. Somme tider liknar e-handelsplattforma eit kjøpesenter der ulike aktørar leiger plass for å selje produkta sine. Fordi salet går direkte, sparer e-handelsverksemda kostnadane til butikklokale, men distribusjonen kan koste meir per produkt.³

Mange verksemdar med butikklokale har også nettsider der kundane kan bestille varer for direktelevering eller henting i butikk.⁴ På nettsider, chat og sosiale medium kan fysiske butikkar kommunisere direkte med kundane sine – og sanke verdifulle kundedata.⁵

E-handelen er global. Norsk varehandel er utsett for internasjonal konkurranse på dei fleste område som ikkje har reglar om importvern. Det er særleg omfanget av e-handel frå utlandet som avgjer kva e-handelen vil bety for lønnssemda i varehandelen i Noreg. Det spelar mindre rolle for norsk varehandel om nettbutikken har norsk eller utanlandsk namn eller eigar. Det avgjerande er om verdiskapinga og skattlegginga skjer i Noreg eller utlandet.⁶

Utviklinga i e-handelen vil sjølvstøtt påverke dei tilsette i varehandelen: Er arbeidsplassen min trygg? Kva blir oppgåvene mine? Kva for kompetanse må eg ha? Kor stor del av varehandelen som skjer over nett og mobil, vil påverke kvar i landet det blir vekst.⁷ Det vil framleis vere fysiske butikkar, men også små endringar kan ha mykje å seie for tilsette, kundar og lokalsamfunn. Virke estimerer at e-handelen vil gå frå 4,9 prosent av innanlandsk varehandel i 2016 til 14,3 prosent i 2030.⁸

¹ NOU 1984: 13 side 125. Både Coop i Danmark og Amazon eksperimenterer no med butikkar utan kasse.

² St.meld. nr. 41 (1998–99) Om elektronisk handel og forretningsdrift boks 1.2. For problematisering av omgrepet e-handel, sjå arbeidstakarorganisasjonen Handels: Tar e-handeln över? (2016) side 9. Utvalet kan ikkje gjere greie for alle former for teknologi som påverkar varehandelen. Hovudmerksemda blir lagd på e-handel, men også sjølvbeteningsfunksjonar i daglegvarebutikkar og automatiseringa innanfor lager og logistikk kan endre arbeidskraftbehovet og lønnssemda i norsk varehandel.

³ Distribusjon skjer òg via nye kanalar, til dømes ved at brød og sjampo blir levert på døra saman med avisa.

⁴ Omgrepet klikk-og-hent kan omfatte både at kunden betaler på nettet, og at kunden reserverer vara på nettet. Felles er at vara blir henta i butikk.

⁵ Inntektene som kjem frå nettsal, kan i nokre tilfelle kome utanom den fysiske butikken, og dette kan vere med på å endre relasjonen mellom eigaren av kjøpesenteret og leigetakaren. Leigetakaren betaler normalt ikkje husleige basert på omsetninga frå nettsalet, og dette kan føre til endringar i måten kjøpesentera set saman husleiga på, til dømes lågare omsetningsbasert pris og meir fastpris.

⁶ Også dette er ei krevjande vurdering. Dersom Zalando har eit utanlandsk produkt på lager i Noreg og sender det til ein norsk kunde, kvar skjer verdiskapinga?

⁷ Handels: Tar e-handeln över? (2016).

5.1.2 Omfanget av norsk e-handel

E-handelen er aukande, men vi har ikkje ein dek-
kjande offentleg statistikk for e-handel frå norske
og utanlandske leverandørar til norske forbruka-
rar. Norsk e-handel er derfor vanskeleg å talfeste.
Ein del av tala som finst, kjem frå intervju med for-
brukarar. SSB har tal for omsetning i norske nett-
butikkar som er henta frå rapporterte register-
data. E-handelen i norske nettbutikkar som SSB
har registrert, er om lag 18 milliardar kroner, dvs.
om lag 1 prosent av varehandelen.⁹

Ulike leverandørar og organisasjonar prøver å
talfeste e-handelen. Betalingsformidlaren DIBS
fann at norsk e-handel var på 105 milliardar kro-
ner i 2017.¹⁰ Omkring 65 prosent av den norske
befolkninga handla på nett – til saman meir enn
100 millionar kjøp i 2016, seier Virke med tilvising
til PostNord.¹¹ Til samanlikning reknar SSB med
ei varehandelomsetning (fysisk butikk, postordre
og e-handel) på over 1600 milliardar kroner ekskl.
mva. i 2016.¹² E-handelen i Noreg fordeler seg på
reiser (50 prosent), varer (31 prosent) og tenester
(19 prosent).¹³ E-handel omfattar det meste av
varehandelen, men det er særleg faghandelen
som merkar konkurransen.¹⁴ I volum er dei stør-
ste varegruppene innanfor norsk e-handel elektro-
nikk, sko og klede og daglegvarer. 28 prosent av
varekjøpa skjer frå mobil.¹⁵

Vekstratar kan ha ulike utgangspunkt. Nord-
menn gjer dei fleste innkjøpa sine i norske fysiske
butikkar, men Virke meiner at e-handel av varer
frå utlandet har vakse 15 gonger meir enn den
fysiske butikkhandelen dei siste fem åra.¹⁶ Der-

som denne trenden held fram lenge, kan det føre
til dramatiske endringar i norsk varehandel.

15 prosent av innbyggjarane i Noreg handlar
daglegvarer på nett, ifølgje DIBS.¹⁷ 7 prosent har
abonnert på matkasser eller liknande.¹⁸ Denne
marknaden blir oppfatta som veksande. PostNord
fann at 5 prosent av norske kundar hadde e-handla
daglegvarer kvar månad i 2016.¹⁹ Det tilsvarande
talet for Sverige er 6 prosent. Heimkøyring av e-
handla daglegvarer er særleg aktuelt i tettbygde
strøk, og fleire leverandørar køyrer ut varer om
søndagane.²⁰ E-handel med daglegvarer på søn-
dagar gir forbrukarane tilgang på fleire varer enn
det er plass til på 100 m². Tilbodet av matkasser i
abonnement er også størst i sentrale strøk, men
både nasjonale leverandørar og lokale kjøpmenn
tilbyr heimlevering. Heimkøyring og utlevering av
varer som er kjøpte på nettet, er ikkje regulert av
heilagdagslova § 5, sjå kapittel 4.9. Arbeid på søn-
og høgtidsdagar er i utgangspunktet også forbode
i bedrifter som leverer varer heim til folk, sjå
arbeidsmiljølova § 10-10. Heimlevering på søn- og
høgtidsdagar føresett avtale med dei tilsette.

5.1.3 Konkurransen frå utlandet: 350 kr- grensa. Låg porto frå Kina

Detaljhandelen er utsett for internasjonal konkur-
ranse som kan true sysselsetjinga i norsk vare-
handel.²¹ Om lag halvparten av alle nordmenn
handla i 2016 i utanlandske nettbutikkar.²² Av
utanlandske nettbutikkar handla dei mest frå kine-
siske (31 prosent), britiske (27 prosent), ameri-
kanske (26 prosent), svenske (13 prosent) og
tyske (10 prosent).²³ Finnane handla meir frå
utlandet enn oss, danskane og svenskane min-
dre.²⁴ Rekna i kroner kom ein firedel av e-handels-
varene til norske kundar frå utlandet, ifølgje Post-

⁸ Virke: Handelsrapporten 2017/2018 side 34. Rapporten teiknar opp krevjande utfordringar for norsk varehandel. Sjå òg arbeidstakarorganisasjonen Handels: Tar e-handeln över? (2016) side 43. Rapporten teiknar opp tre ulike scenarior der e-handelen er 13–14 prosent, 21–23 prosent og 27–32 prosent av varehandelen.

⁹ SSBs tabell 07313: Omsetning for varehandel, etter næring (SN2007). Tala omfattar også postordresal fordi SSB må halde seg til ein felles europeisk bransjekode.

¹⁰ DIBS: Norsk e-handel 2017 side 7.

¹¹ Virkes e-handelsrapport 2017 side 5. Ifølgje DIBS e-handlar 85 prosent av innbyggjarane i Noreg, sjå DIBS: Norsk e-handel 2017 side 27.

¹² SSBs tabell 07313: Omsetning for varehandel, etter næring (SN2007).

¹³ DIBS: Norsk e-handel 2017 side 9. Det kan vere vanskeleg å skilje mellom varer og tenester når det kjem til ikkje-fysiske varer. Abonnement på strøymetenester som Netflix er ei teneste, medan kjøp av filmar osv. som blir varig lagra hos ein sjølv, er ei vare.

¹⁴ Virkes e-handelsrapport og PostNords netthandelsrapport gir informasjon om omfanget av e-handel i ulike bransjar og storleiken på snittkjøpet.

¹⁵ DIBS: Norsk e-handel 2017 side 15–16.

¹⁶ Virke: Handelsrapporten 2017/2018 side 3.

¹⁷ DIBS: Norsk e-handel 2017 side 15–16. Dette gjeld særleg dei mellom 35 og 44 år.

¹⁸ DIBS: Norsk e-handel 2017 side 22. Oslo er den største marknaden, sjå Virkes e-handelsrapport for 2017 side 13. Om e-handel med daglegvarer og abonnement på matkassar, sjå SIFO: Forbrukstrender september 2017 side 53–59.

¹⁹ PostNords netthandelsrapport 2017 side 31.

²⁰ Informasjon frå Knut Erik Rekdal i Virke. Som døme kan ein nemne kolonial.no, marked.no og Godt levert, basert på søk på nettet sommaren 2017.

²¹ Den svenske arbeidstakarorganisasjonen Handels er ikkje like bekymra som Svensk Handel for e-handelen og nedgangen i sysselsetjinga. Handels har tru på nye jobbar innan installasjon, reparasjon og service.

²² DIBS: Norsk e-handel 2016 side 30.

²³ PostNords netthandelsrapport 2017 side 30.

²⁴ PostNords netthandelsrapport 2017 side 11.

Nord.²⁵ Virke har tal for kor stor del av e-varehandelen som går til utlandet innanfor ulike bransjar:²⁶

- accessories: 50 prosent
- klede utanom sport: 24 prosent
- sko: 22 prosent
- kosmetikk: 21 prosent
- bøker: 19 prosent
- byggjeverar, reiskapar og verktøy: 16 prosent
- møblar, interiør og kjøkken: 16 prosent
- sport og fritid: 16 prosent
- lyd, bilete og foto: 15 prosent
- datamaskiner, mobilar og nettbrett: 10 prosent
- hushaldselektronikk (kvitevarer): 9 prosent

Ifølgje Virke kunne kjøp frå utlandet vore endå meir omfattande dersom forbrukarane ikkje kjende på uvisse når det gjeld til toll, moms og forbrukarrettar.²⁷

Det er ikkje moms i mottakarlandet på handel over landegrensene innan EU. Ein danske som handlar på nett frå land utanfor EU, må betale moms for varer som er verdt meir enn 80 DKK.²⁸ Ein svenske som handlar på nett frå land utanfor EU, må alltid betale moms.²⁹ Ein kan derfor seie at det norske avgiftsfritaket på 350 kroner per sending er ein økonomisk fordel for nettbutikkar utanfor Noreg.³⁰

Verdenspostforeningen (UPU) har eit system for prising av mottak av rekommanderte sendin-

gar, og mellom anna Kina har ein gunstig pris for formidling av sendingar til Noreg og andre i-land, sjå Meld. St. 31 (2015–2016) Postsektoren i endring, punkt 3. Denne prisen dekkjer ikkje kostnadene Posten har med å bringe sendingane fram til mottakarane. Dette kan også oppfattast som ein økonomisk fordel for kinesiske nettbutikkar.³¹

5.1.4 Søndagen som e-handelsdag

Utvalet har ikkje funne tal som viser kor stor del av e-handelen som skjer på søndagar. Ein kunne tenkje seg at forbrukarane handla på nettet fordi butikkane var stengde. Alternativt kunne ein tenkje seg at forbrukarane handlar på nettet når det passar dei, anten det er kvardag eller helg. Komplett opplyser at 12,8 prosent av omsetninga deira er på søndagar, dvs. noko mindre enn ein sjudel av omsetninga.³²

I ei undersøking SIFO gjorde i 2015, svarte 4 prosent at dei ofte handla varer på nettet på søndagar. 24 prosent gjorde det av og til. På kvardagar var dei tilsvarande tala 6 prosent og 39 prosent.³³

Fordi dei fysiske butikkane er stengde, kan søndagen vere ein interessant dag å lokke kundane til nettbutikken på. Utvalet har anekdotisk konstatert at Coop Obs sende kundane sine ein e-post med tilbod i nettbutikken som berre gjaldt den eine søndagen. E-posten blei send kl. 01 natt til søndag 13. august 2017. Også Felleskjøpet og Komplett apotek har søndagskupp i nettbutikken sin.³⁴

E-handel er ein digital prosess heilt til nokon finn fram til og pakkar vara. Utvalet har ikkje undersøkt arbeidstidene i norske distribusjonssentralar og e-handelsverksemdar, men Komplett opplyser at dei har eitt skift på lageret på søndagar.³⁵ I hovudsak er det nok ikkje mange tilsette som arbeider på lager og distribusjonssentralar i helgene, men det finst terminalar innan

²⁵ PostNords netthandelsrapport 2017 side 5 og 31.

²⁶ Virkes e-handelsrapport 2017 side 18.

²⁷ Virkes e-handelsrapport 2017 side 19. I EU blir det arbeidd med skiljet mellom fysisk butikk og e-handel når det gjeld forbrukarvern. Kommisjonen har lagt fram eit direktivforslag om kjøp av varer på nett. Forslaget legg opp til to års reklamasjonsfrist for varekjøp på nett, noko som kan gi ulik reklamasjonsfrist alt etter om avtalen om kjøp er inngått på nett eller i butikk om forslaget blir vedteke uendra.

²⁸ <http://skat.dk/skat.aspx?oid=2236525> besøkt 29. november 2017: «Du skal betale dansk moms, hvis du køber varer for mere end 80 kr. før fragt. Momsen beregnes af både varens pris, fragten og tolden.»

²⁹ <http://tullverket.se/sv/privat/avgifter/tullochskattefriavaror.47df61c5915510cfe9e710955.html> besøkt 29. november 2017

³⁰ Sjå nettstaden <http://www.toll.no/no/netthandel/350kroner/>, besøkt 10. oktober 2017. – Avgiftsfritaket var ein faktor då Sportsbransjen AS gjekk imot søndagsopne butikkar: «I statsbudsjettet ble det vedtatt å løfte grensen for moms- og tollfri import til 350 kroner. Det betyr at alle de som handler på et internasjonalt nettsted slipper moms på alle varer under 350 kroner. En vare som koster 350 kroner momsfritt, koster 437,50 i en norsk butikk/nettbutikk inkl. moms. Ca. 80 % av antall varer som selges i sportsbransjen koster under 437,50. Dette gjør at konkurransesituasjonen for norske sportsbutikker allerede er svært vanskelig. Med innføring av søndagsåpne butikker, vil kostnadsnivået til butikkene øke – og konkurransesituasjonen blir enda vanskeligere.»

³¹ Dette er ei problemstilling som ifølgje Meld. St. 31 (2015–2016) treng ei løysing på internasjonalt plan, og Noreg har over lengre tid arbeidd for å gjere det internasjonale regelverket meir kostnadsorientert. Copenhagen Economics har i nokre rapportar sett på dei finansielle overføringane mellom verdsdelane som følgje av UPU-reglane.

³² E-post frå Ingebjørg Tollnes 15. august 2017.

³³ Randi Lavik og Eivind Jacobsen (SIFO): Søndag – fortsatt en annerledesdag? (Prosjektnotat nr. 2-2015) side 17 og 18.

³⁴ Sjå <https://www.felleskjopet.no/ls/sondagskupp/>, besøkt 14. august 2017, og <https://www.komplettapotek.no/kampanje/27602/soendagskupp-opptil-70>, besøkt 14. august 2017.

³⁵ E-post frå Ingebjørg Tollnes 15. august 2017.

daglegvaremarknaden som alltid er i drift. Andre lager er fullstendig automatiserte.³⁶

5.1.5 Vil utvida opningstider på søndagar vere ein fordel eller ei ulempe for fysiske butikkar i konkurransen med e-handelen?

Norske e-handelsaktørar får fire femdelar av omsetninga i norsk e-handel, men kvart tredje kjøp innanfor e-varehandelen er frå utlandet.³⁷ Når e-handelen aukar, har også norske aktørar glede av det. Dessutan har mange fysiske butikkar også nettbutikkar – og omvendt.³⁸

Eit klart fleirtal av aktørane i faghandelen som deltok i møtet med utvalet 30. august, meinte at søndagsopent ville auke kostnadane i dei fysiske butikkane, utan at det førte til større omsetning. Søndagsopent ville dermed vere ei ulempe for faghandelen, som allereie møter konkurransen frå utanlandsk e-handel. I Finland såg ein derimot liberaliseringa frå 2016 som ein fordel i konkurransen med utanlandsk e-handel.³⁹

«Genom reformen förbättras både den traditionella handelns konkurrenskraft i förhållande till näthandeln och därigenom den inhemska och på verksamhetsställen i Finland baserade handelns konkurrenskraft i förhållande till utländsk näthandel. Inom flera sektorer av handeln med specialvaror konkurrerar de traditionella affärerna redan mer med näthandeln än sinsemellan. Därför är det inte motiverat att ställa väsentligen olika verksamhetsvillkor för olika aktörer inom handeln, vilket den nuvarande lagstiftningen i praktiken har lett till. Både den inhemska och den utländska näthandeln är, oberoende av öppettidsregleringen i Finland, i praktiken alltid tillgänglig, så avregleringen av öppethållningen är en åtgärd som tydligt främjar verksamhetsmöjligheterna för den inhemska handeln. Den inhemska handeln bör kunna konkurrera om kunderna med näthandeln genom att hålla affärer öppna utgå

ende från hur lönsamt det är, utan begränsningar som lagstiftningen ställer.»

16 prosent av dei næringsdrivande i Nederland såg konkurransen frå e-handelen som éin av fleire grunnar til å halde opent på søndagar.⁴⁰

Ein kjem ikkje utanom at varehandelen no er global, og at kundane ventar saumlause løysingar som ikkje stiller krav til kvar, når og korleis dei vil handle. Fordelen for dei fysiske butikkane i konkurransen er at kunden kan kjenne på, prøve og få vara med seg straks. Fordelen for e-handelen er mellom anna tilgang, enkle operasjonar, stort varespekter og i nokre samanhengar lågare pris. Det er vidare tenkjeleg at leveransane vil skje endå raskare enn i dag.

Forbrukarane ser i stadig mindre grad ut til å skilje mellom e-handel og fysiske butikkar.⁴¹ «Showrooming» vil seie at forbrukaren prøver eller ser på eit produkt i den fysiske butikken for seinare å e-handle det. «Webrooming» vil seie at forbrukaren søkjer informasjon på nettet for sidan å kjøpe produktet i ein fysisk butikk. Undersøkinga til PostNord viser at 52 prosent av norske e-handlarar har undersøkt tilbodet på nettet før dei handlar i fysisk butikk, medan 10 prosent har gjort undersøkingar i fysisk butikk før dei handlar på nettet.⁴² Når det gjeld kjøpesentera, har trenden vore å tilby opplevingar (tenester, kino, service, servering) for at kunden skal trivast, bli lenger og handle meir. Forbrukaren er van med å løyse det meste på skjerm kvar som helst, også det å handle. Derfor kan opplevingar vere eit vel så viktig konkurranseverkemiddel som svært lange opningstider.

Det er særleg faghandelen som merkar konkurransen frå nettbutikkane. Både norske og utanlandske e-handelsføretak tek omsetning frå norske fysiske butikkar. Kundane ventar at butikkane er til stades i alle kanalar: fysisk, på nett og telefon – gjerne saumlaust og gjerne via mobil. Faghandlarane utvalet møtte arbeider intenst med å optimalisere dialogen med kunden i alle kanalar, dvs. å utvikle eit best mogleg samspel, der den

³⁶ I Sverige startar måndagsskiftet allereie søndag kveld ein del stader for at distribusjonen kan starte tidleg på måndag. Inntrykket er også at tilsette i netthandelsverksemdar arbeider ein del i helgene.

³⁷ Virkes e-handelsrapport 2017 side 18.

³⁸ Til dømes har om lag 65 prosent av kjedene i norsk varehandel eigen nettbutikk, sjå Virke: Handelsrapporten 2017/2018 side 16. Talet på nettbutikkar varierer etter bransje.

³⁹ Sjø proposisjonen RP 88/2015 rd side 9.

⁴⁰ Evaluering av åpningstidsloven side 49. Tala byggjer på berre 243 svar.

⁴¹ Virkes e-Handelsrapport 2017 side 3 og 5. At faghandelen må lykkast i fleire kanalar fordi kundane vekslar mellom dei, var tydeleg framme i ein finsk evalueringsrapport frå 2012. Statsrådets redogörelse for inverkningarna av liberaliseringen av butikernas öppettider, RSK 4/2013 rd - SRR 5/2012 rd side 11.

⁴² PostNords netthandelsrapport 2017 side 30. Tilsvarende tal for Sverige er 53 og 13 prosent, sjå side 22.

fysiske butikken og e-handelskonseptet kompletterer kvarandre.

Konkurransen mellom fysiske butikkar og e-handlarar om kvar forbrukaren skal plassere kjøpet sitt, handlar – i tillegg til pris – i mindre grad om å vere tilgjengeleg (avgrensa opningstider i fysiske butikkar versus alltid open e-handel) og i større grad om den samla opplevinga av vara og kjøpssituasjonen. Fleirtalet av aktørane i faghandelen som deltok i møtet med utvalet 30. august, seier at utfordringa er å optimalisere dialogen med kundane i alle kanalar (nett), ikkje å utvide opningstidene med éin dag til. Det gjeld til dømes å ha chat og brukarservice på telefon opent delar av søndagen.

Sjølv om det er nærliggjande å tenkje at fråværet av opningstider er e-handelens store fordel, oppfattar ikkje faghandlarane at å halde dei fysiske butikkane opne på søn- og høgtidsdagar er eit mottrekk til konkurransen frå e-handelen. Konkurransen frå e-handelen er der heile veka, også i vanleg arbeids- og opningstid. Dei fleste har både fysiske butikkar og netthandel (omnikanal). Ifølgje faghandlarane utvalet møtte, vil søndagsopne butikkar auke kostnadane for dei fysiske butikkane og gjere dei dårlegare rusta til å investere i den nødvendige optimaliseringa av kundedialogen i fleire kanalar. Også store aktørar gav uttrykk for at nye store fysiske salsflater er mindre interessant i dag enn berre for nokre få år sidan. Konkurransen frå netthandelen er reell, men utvida opningstider i fysiske butikkar er ikkje eit mottrekk til konkurransen frå e-handelen.

5.1.6 Drøfting

Også fysiske butikkar er ein del av framtida, men ein kan i dag ikkje vite korleis marknads- eller funksjonsfordelinga mellom fysiske butikkar og e-handel utviklar seg. E-handelen aukar i omsetning og omfang, teknologien endrar seg raskt, og forbrukarane får nye vanar og forventningar. Det skjer òg nye koplingar mellom produkt, kjøp og tenester, til dømes levering på døra utanom ordinær arbeidstid. Fordi utviklinga i e-handelen kjem til å påverke sysselsetjinga, lønnsmda og butikkstrukturen i varehandelen i Noreg, rår utvalet til at e-handel blir eit tema i den kommande stortingsmeldinga om varehandelen.⁴³

Internett skal vere opent, og e-handel kan eller bør ikkje regulerast i tid. Heimkøyring av varer er ei teneste knytt til kjøp som teoretisk sett kan

regulerast i tider på døgnet eller dagar i veka, slik ein har gjort i Belgia, sjå kapittel 6.7. Utvalet går ikkje inn for at levering av varer skal regulerast i tid.

Sjølv om opningstida i e-handelen ikkje blir regulert, er det omsyn som taler for at opningstidene i fysiske butikkar i Noreg likevel skal vere regulerte, til dømes av omsyn til den såkalla annleisdagen, sjå kapittel 7.5. Utfordringa er at opningstidsreglane for fysiske butikkar må gi meining i ein marknadssituasjon der kjøp og distribusjon kan skje utanom butikkane. Dette er primært ei politisk avveging. Når nye reglar for opningstidene i fysiske butikkar skal utformast, er utfordringa å velje løysingar som ikkje raskt må endrast mellom anna på grunn av ny teknologi.

5.2 Utfordring nr. 2 ved gjeldande rett: Nye varetypar blir selde som kiosk- og daglegvarer

5.2.1 Inndeling i bransjar

Varehandelen kan delast inn i ulike bransjar, og nokre bransjar har særlege reguleringar eller unntak. Hovudinndelinga går mellom kioskar/ bensinstasjonar, daglegvarebutikkar og faghandel. Faghandelen kan delast inn i mange undergrupper.⁴⁴ Men ingen av desse inndelingane er statiske, for varehandelen og produkta utviklar seg.

Blanding av bransjar er ikkje noko nytt, men graden og omfanget har auka stort dei siste tiåra.⁴⁵ Nettovinnarane har så langt vore daglegvare, sport og elektronikk. Mellom anna sel daglegvarebutikkane no kosmetikk, jernvareartiklar og bøker, og klokke er stort i både sports- og elektronikkbutikkane.

Når aktørane ser etter høve til ny vekst og større omsetning per kvadratmeter, er det interessant med produkt som gir høg bruttofteneste. For daglegvarebutikkane er det ein fordel at kundane regelmessig kjem innom og tek med seg dei varene dei treng, uansett om dei normalt ville gått i ei spesialforretning for å finne dei aktuelle varene. Blant varer som har glidd frå faghandel til daglegvarehandel, er blomar, spylevæske og

⁴³ Dokument 8:134 S (2016–2017) og Innst. 345 S (2016–2017).

⁴⁴ Analyseselskap som Nielsen og Hartmark nyttar denne inndelinga: bandagist, barneutstyr, belysningsutstyr, bilrekvisita, blomar, breitt vareutvåg (f.eks. Clas Ohlson, Europris m.m.), byggjeverar, bøker, dyrebutikk, elektronikk, fargeverar, fliser, foto, gullsmed, helsekost, jernvarehandel, kjøkkenutstyr, glas og steintøy, klede, kontorutstyr, kosmetikk, leiker, musikk, møblar, optikk, reiseeffektar, sko, sportsutstyr, tekstilar og utstyrsvarer, telebutikk, ur og VVS.

⁴⁵ Sjø Virke: Dagligvarehandelen 2015 side 20.

bakarvarer. Det inneber mellom anna at daglegvarehandelen no er blitt ein konkurrent til blomehandlarane.

Det er krevjande å definere kva som er daglegvarer. I hovudtrekk vil det vere dekkjande å tale om varer til det daglege hushaldet, med det er ikkje presist nok til at ein kan trekkje rettslege konsekvensar av det. I Danmark har kategoriane rettsleg verknad, og den danske Erhvervsstyrelsen definerer daglegvarer som «varer, der ophører med at eksistere ved forbrug, som f.eks. fødevarer. Modsatningen hertil er udvalgsvarer, der bliver ved med at eksistere samtidig med brugen, som f.eks. tøj.»⁴⁶

Det er vanskeleg å definere eit klart skilje mellom kioskvarer og daglegvarer, sjølv om lovgivaren har prøvd.⁴⁷ Dersom ein ser kiosk- og daglegvarer som éi varegruppe, blir grensa mot faghandelen relativt klar. Det er det heilagdagslova gjer i unntaket for «utsalgssteder som i det vesentlige selger kiosk- eller dagligvarer».

KBS er forkortinga for kiosk, bensin- og servicehandel, også kalla «convenience-handel». Daglegvarebutikkane har handlevogner og større vareutval. Daglegvarebutikkane sel kioskvarer, bagettar, sushi og ferdigmat, medan mat og drikke for konsum der og då er ei sentral satsing i servicehandelen. Det er vanskeleg for kioskane og bensinstasjonane å konkurrere mot daglegvarebuttkar med lange opningstider seks dagar i veka.

5.2.2 Vilåret «som i det vesentlige selger»

Vilåret for å kunne halde opent på sön- og høgtidsdagar er knytt til varetypane

- kiosk- og daglegvarer (nr. 1)
- varer i sal på bensinstasjonar (nr. 2), jf. forarbeida og tidlegare ordlyd
- varer i sal på hagesenter (nr. 9)
- lokale husflids- og suvenirvarer (nr. 10)

Utsalsstader med desse varetypane kan halde opent om dei i det vesentlege sel dei nemnde varetypane. Reguleringa inneber at dersom ein utsalsstad sel mykje anna, kan han ikkje halde opent på sön- og høgtidsdagar. Barne- og familiedepartementet har lagt til grunn at vilåret «i det vesentlige» dreier seg omsetninga, sjå kapittel 4.10.10.2.

⁴⁶ Erhvervsstyrelsens nettsted <https://erhvervsstyrelsen.dk/faktablad-om-lukkeloven>, besøkt 16. august 2017.

⁴⁷ Sjø kapittel 4.10.2, 5.9.4, vedlegg 2 punkt 21.4 og SIFO 1997: Lavik, Randi og Marit M. Strand: Bekvem dagligvarehandel. Åpningstider, forbrukerne og markedet. Rapport nr. 3/1997 side 150–155.

Det spelar altså inga rolle korleis butikken ser ut, så lenge omsetninga held seg innanfor riktig varetype.⁴⁸

I Ot.prp. nr. 75 (1996–97) heiter det i særmerknadene: «Uttrykket «i det vesentlige» gjør det klart at et utsalgssted kan selge et begrenset antall andre produkter i tillegg.» Barne- og familiedepartementet har i tolkingsbrev lagt til grunn at dersom omsetninga til ein utsalsstad fordeler seg på om lag 50 prosent innanfor varetypane i lova og om lag 50 prosent utanom, fell utsalsstaden ikkje inn under unntaket, sjå kapittel 4.10.10.2. Med andre ord: Omsetninga til ein utsalsstad kan ikkje omfatte så mykje som 50 prosent varer utanom varetypane som er nemnde i lova. Departementet har ikkje sidan presisert kor stor del av omsetninga som må komme frå varetypane i lova for å vere innanfor vilkåret. Ein har visst at 50 prosent har vore for lite, men ikkje kor mykje som var nok. Bakgrunnen var at departementet meinte det var domstolane som i siste instans skulle avgjere kva som låg i vilkåret «i det vesentlige», sjå brev frå Barne- og familiedepartementet 30. november 1999 til Asker og Bærum Handels- og Servicebedrifters forening.

5.2.3 Drøfting

Det ville vere svært krevjande å handheve reglar om at berre ein viss prosent av omsetninga kunne komme frå andre varetypar. Fordi daglegvarebuttkar har høg omsetning, vil ei omsetningsgrense på til dømes 7 prosent utgjere mykje pengar. Sjølv om det kunne vore kjekt for kundane om daglegvarebutikkane tok inn fleire varetypar, ville det gi dårlegare konkurransevilkår for små faghandlarar og spesialbuttkar. Vidare ville varekategorien suvenirvarer vere vanskeleg å avgrense: Kunne interiør- og designbuttkar halde opent? Utvalet meiner at ei arealgrense er nødvendig dersom lovgivaren skal gi enkelte bransjar særleg frie opningstider.

Utvalet meiner at lovgivaren ikkje bør regulere opningstidene ut frå bransjar. Dersom det skal trekkjast ei rettsleg grense mellom varetypar, må ein tenkje seg grundig om. Det bør i så fall trekkjast snevrare grenser for kor mykje anna utsalsstadene kan selje enn det som følgjer av gjeldande rett og vilkåret «i det vesentlige», sjølv om dette kan gjere handhevinga utfordrande. Det gjel-

⁴⁸ Dersom vilkåret hadde vore knytt til varelinjer eller hyllemeter, ville ein kiosk vere ein kiosk fordi 90 prosent av hyllene er fulle av kioskvarer, sjølv om 90 prosent av kundane kjøper designarveskene frå dei siste 10 prosent av hyllene.

dande unntaket som ser kiosk- og daglegvarer under eitt, ser ut til å fungere greitt, men daglegvarebutikkane har over tid utvida vareutvalet. Eventuelle lovendringar kan føre til ny bransjegjelding.

5.3 Utfordring nr. 3 ved gjeldande rett: Bensinstasjonar kan vere større enn kioskar og daglegvarebutikker, men har same opningstidsregulering

Sidan 2000 har talet på bensinstasjonar gått ned med 30 prosent, ifølgje bransjeorganisasjonen Drivkraft Norge (tidlegare Norsk Petroleumsinstitutt). Som årsaker peiker dei på vegomleggingar, meir drivstoffeffektive køyretøy og konkurransen frå daglegvarebutikkane på $\leq 100 \text{ m}^2$.⁴⁹

Dei fleste bensinstasjonar er stengde om natta.⁵⁰ Både dei bemanna og dei ubemanna stasjonane har ei betalingsløyving på pumpene, slik at kundane kan tanke og betale med kort uansett om butikken er open eller ikkje. For dei vegfarande er det ikkje nødvendig med ein open butikk for å fylle drivstoff.

Utviklinga går i retning av færre nattestengde og fleire døgnopne stasjonar og automatstasjonar. Over ein firedel av bensinstasjonane er no automatanlegg. Dersom ein vegfarande har problem med bilen og treng utstyr, er berre ein firedel av stasjonsbutikkane opne om natta. Det kan vere behov for lyspærer, olje, sikringer osv. Dersom det er uforsvarleg å køyre vidare og ein ikkje får kjøpt utstyr, kan den vegfarande kontakte ei redningsteneste. Dersom med tida fleire lader og færre tankar, blir det i alle fall ikkje behov for bemanna stasjonar for å få drivstoff/straum, sidan alle ladepunkt blir handterte av kunden sjølv.

For bensinstasjonar som er både utsalsstader og serveringsstader, blir serveringsdelen ikkje rekna inn i salsarealet på $\leq 150 \text{ m}^2$.⁵¹ Heilagdagslova § 5 regulerer opningstidene for bensinstasjonar, medan serveringsstader ikkje har regulerte opningstider.

Ordlyden etter lovvedtaket i 2003 gir eit relativt avgrensa grunnlag for å knyte strenge krav til kor stor del av omsetninga som skal vere knytt til

bilar og bilkøyring. Særmerknadene i forarbeida til lovendringa i 2003 strekar under at ein utsalsstad må selje meir enn bensin og olje for å komme inn under unntaket. Drivstoff og «andre varer som er nødvendige for drift eller vedlikehald av motor-kjøretøy og motorbåtar» må utgjere «det vesentlege» av omsetninga.

Øl er ei svært lønnsam vare i daglegvarehandelen som bensinstasjonane ikkje får lov til å selje. Det gjer bensinstasjonane dårlegare stilte i konkurransen med daglegvarebutikkane. Utvalet går ikkje djupare inn i spørsmåla dette reiser, fordi det ligg utanfor mandatet.

Utvalet meiner at salsareala på 100 og 150 m^2 i heilagdagslova § 5 nr. 1 og 2 ikkje skaper alvorlege forskjellar i konkurransen, sjølv om det 50 prosent større arealet for bensinstasjonar ikkje er regulert til å innehalde bilrelaterte produkt. Det større arealet i bensinstasjonar gir fleksibilitet med tanke på ei vidare utvikling av tilbodet til dei vegfarande. Utvalet er bedt om å vurdere forenklingar, og vil vurdere om bensinstasjonar kan regulast på ein meir bransjenøytral måte.

5.4 Utfordring nr. 4 ved gjeldande rett: Daglegvarebutikker over 100 m^2 på campingplassar held opent på søn- og høgtidsdagar og sel varer til fastbuande

5.4.1 Kor mange butikkar finst det på campingplassar?

På campingplassar gjeld eit generelt unntak, sjå heilagdagslova § 5 nr. 3. SSB har om lag 700 campingplassar i databasen sin,⁵² men dei har ikkje tal for kor mange utsalsstader som er knytte til ein campingplass og kan halde opent på søndagar. I heile landet er det ifølgje NAF 1050 campingplassar.⁵³

Campingguiden til NAF for 2017 har informasjon om 220 campingplassar. Av dei har 86 butikk eller kiosk med matvarer inne på campingplassen.⁵⁴ Ein del av desse butikkane eller kioskane er svært små. NAF har ikkje tal som viser kor store butikkane inne på campingplassane er.⁵⁵

⁵² Tabell 03618 Campingplassar, kapasitet.

⁵³ <https://www.naf.no/tips-og-rad/bilferie-og-reise/camping/nafe-campingguide/> besøkt 29. november 2017

⁵⁴ Personleg informasjon frå Kjell Kristiansen, leiar av NAF Camping. Langt fleire opplyser i Campingguiden at gjestene har tilgang til butikk, men denne kan liggje utanfor campingplassen eller eit lite stykke unna.

⁵⁵ Heller ikkje fylkesmennene har informasjon om talet på daglegvarebutikker over 100 m^2 inne på campingplassar.

⁴⁹ Sjø høyringsfråsegna frå Norsk Petroleumsinstitutt i høyringa om endringar i heilagdagslova § 5 i 2015.

⁵⁰ Sjø http://www.np.no/om_bensinstasjoner/?offset431=3 (besøkt 18. oktober 2017) og personleg opplysning frå Ingebjørg Telnes Wilhelmsen i NP (2016-tala).

⁵¹ Servering av mat og drikke krev løyve etter serveringslova, sjå lov 13. juni 1997 nr. 55.

Utvalet legg til grunn at dei aller fleste av dei 86 butikkane eller kioskane med matvarer har ei salsflate på 100 m² eller mindre, og at dei dermed vil kunne halde opent på søndagar i kraft av unntaket i heilagdagslova § 5 nr. 1. Utvalet legg vidare til grunn at unntaket i nr. 3 har betydning for opningstidene til berre nokre få tital butikkar.

5.4.2 Konkurransavidande?

Dersom butikken ligg slik til at han blir brukt av fastbuande, vil unntaket kunne vri konkurransen mot butikkar som ikkje er omfatta av unntaket. Eit døme på ein butikk som truleg òg er til glede for fastbuande, er KIWI ved Bogstad camping i Oslo. Bydel Vestre Aker har om lag 47 000 innbyggjarar, og KIWI-butikken ligg om lag 12 minutt med bil frå både Vinderen og Tryvann.

5.4.3 Drøfting

Unntaket for utsalsstader på campingplassar gir ikkje like konkurransevilkår for butikkar inne på campingplassen og butikkar utanfor. Utvalet meiner det ikkje er mogleg å handheve ein alternativ regel om at utsalsstader på campingplassar berre kan selje varer til gjestene sine. Dei fleste campingturistar kjem i bil, dei har smarttelefon og kan søkje seg fram til ein open butikk på vegen eller i nærleiken. Alternativt kan campingplassen byggje om og tilpasse seg unntaket for kioskar og daglegvarebutikkar på ≤ 100 m². Unntaket for utsalsstader på campingplassar bør opphevast.

5.5 Utfordring nr. 5 ved gjeldande rett: Praktiseringa av unntaksregelen for typiske turiststader varierer mellom fylkesmannsembeta

5.5.1 Innleiing

Hovudregelen er at butikkar skal vere stengde på søn- og høgtidsdagar. Dette passar dårleg for delar av reiselivet, og slik har det vore lenge, sjå vedlegg 2. Etter 1985-lova fastsette kommunane opningstidsforskrifter og kunne gi dispensasjon, men i 1991 kom eit eige unntak for typiske turiststader inn i lova. Med 1999-lova blei kompetansen til å fastsetje kva som var ein turiststad, flytta frå kommunen til fylkesmannen. For reiselivet og turistane er også andre unntak viktige: unntaka for bensinstasjonar, kioskar/ små daglegvarebutikkar, lokale husflids- og suvenirvarer og produksjonsstader som er tilrettelagde for turisme.

Per august 2017 er det 114 forskrifter som definerer 156 typiske turiststader i 106 kommunar. Av dei blei ti forskrifter fastsette i 2017, mellom anna historisk sentrum i Grimstad kommune og Fagernes og Leira i Nord-Aurdal kommune.

Kommunen må søkje fylkesmannen om eit område kan reknast som typisk turiststad, og fylkesmannen kan velje om det skal vere for heile eller delar av året.⁵⁶ Typiske turiststader er berre område der salet i den aktuelle perioden hovudsakleg skjer til turistar, seier lova. Om omsetninga i hovudsak går til turistar, er opp til skjønn til fylkesmannen, sjå særmerknaden til § 5 sjette ledd i Ot.prp. nr. 75 (1996–97).

Eitt grunnlag for å bli typisk turiststad og kunne halde opent på søn- og høgtidsdagar er ifølgje forarbeida at marknaden er for liten til at butikken kan drive lønnsamt seks dagar i veka. Ein konsekvens av at stort sett berre mindre stader blir turiststader, er at cruiseskip kjem til svært stille byar på søn- og høgtidsdagar, til dømes Bergen, Stavanger, Kristiansand, Bodø, Tromsø, Ålesund, Molde, Trondheim og Harstad, sjå nærare nedanfor.⁵⁷

Fleire av destinasjonane har søkt om søndagsopne butikkar på store cruisesøndagar, då det kan komme 2000–6000 cruisepassasjerar. Dei har som hovudregel fått nei. Det blir opplevd som frustrerende fordi det reduserer verdiskapinga lokalt og bryt med forventninga frå reiarlag og passasjerar om at ikkje alt er stengt.⁵⁸

5.5.2 Reiselivsnæringa er viktig for Noreg

Utanlandske turistar brukte om lag 45 milliardar kroner i Noreg i 2015.⁵⁹ Utlendingane stod for i underkant av 30 prosent av heile turistkonsumet. Norske hushald og norske yrkesreisande er dermed viktigare enn utlendingar for norsk reiseliv. Om lag 7 prosent av forbruket i norske hushald går med til turisme i Noreg kvart år. Reiselivet sysselset rundt 185 000 personar.⁶⁰ Varehandelen blir ikkje rekna inn i verdiskapinga til reiselivsnæ-

⁵⁶ Det er ikkje høve til å klage på ei forskrift som er fastsett av fylkesmannen. Fylkesmennene kan etter lova gi dispensasjon «når det foreligger særlige grunner», sjå § 5 sjuande ledd.

⁵⁷ Ifølgje Tor Johan Pedersen i Innovasjon Noreg gir reiarlaga uttrykk for ein del frustrasjon over at cruiseturistane ikkje møter opne dører og mange tilbod i land.

⁵⁸ Personleg informasjon frå Tor Johan Pedersen i Innovasjon Noreg.

⁵⁹ Innovasjon Noreg: Nøkkeltall for norsk turisme i 2016 side 6. Det same talet finst i SSBs satellittrekneskap for turisme, sjå <https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/statistikker/turismesat/aar>.

ringa, jf. Meld. St. 19 (2016–2017) Opplev Norge – unikt og eventyrlig, punkt 2.2.1, men det er opplagt ein samanheng mellom turisme og handel. Tilbodet av daglegvarer er viktig for stader som tek imot hytte- og campingturistar som lagar maten sin sjølve.

Den største cruisehamna har i alle år vore Bergen, ifølgje Transportøkonomisk institutt (TØI).⁶¹ I 2014 tok Bergen imot 323 cruisebåtar og 443 000 cruisepassasjerar. Blant dei åtte hamnene som tok imot meir enn 100 båtar i 2014, var fire byar: Stavanger (159), Oslo (129), Ålesund (129) og Tromsø (109). Andre store hamner var Geiranger (203), Flåm/Aurland (149) og Nordkapp (104).⁶² Dei tre siste er typiske turiststader.

5.5.3 Når på året kjem turistane?

Juni, juli og august er dei store turistmånadene i Noreg, både for norske og for utanlandske turistar, sjå figur 5.1.

⁶⁰ Reiselivsnæringa omfattar hos SSB overnattings- og serveringsverksemdar, transport og kultur og underhaldning, sjå SSBs tabell 09266: Sysselsetting i reiselivsnæringene.

⁶¹ Sjå <https://www.toi.no/regional-utvikling-og-reiseliv/antall-cruiseturister-mer-enn-tredoblet-pa-15-ar-article33105-221.html> besøkt 29. november 2017

⁶² Meld. St. 19 (2016–2017) Opplev Norge – unikt og eventyrlig, punkt 2.1.4: «Cruiseturistene har et lavere forbruk enn de landbaserte turistene i Norge, både målt ved døgnforbruk per ilandstigning i norsk havn og for oppholdet totalt.»

I løpet av dei siste 25 åra har hyttefolket teke fjellhyttene sine i bruk gjennom heile året, med fleire langhelger og færre lange veker på fjellet. Hytteeigarane er gjerne nye «lokalpatriotar» som vil handle lokalt. Torsdags- og fredagskveld er viktige handledagar i hytteområda, laurdag og søndag ber handelen meir preg av komplettering og heimreisehandel. Truleg er turistunntaket svært viktig for dei nye fritidshusområda.⁶³

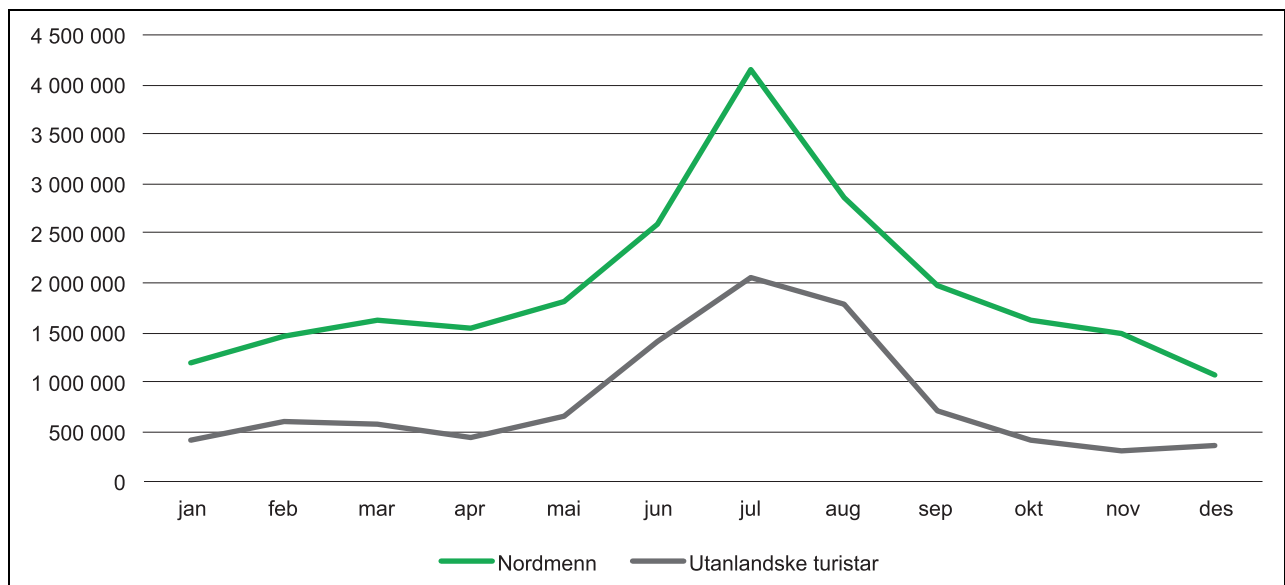
5.5.4 Er turistane i Noreg på søn- og høgtidsdagar?

Gjennomsnittleg opphald for utanlandske turistar var på 10,8 dagar i 2016.⁶⁴ Dermed får dei med seg ein norsk søndag. Nederlendarar, sveitsarar og tyskarar oppheldt seg i Noreg over to veker i gjennomsnitt. Cruiseturisten rekk innom fire hamner i Noreg på eit cruise som varer ei veke.⁶⁵ I 2017 var 171 cruiseskip innom dei største cruisehamnene på søn- og heilagdagane, sjå tabell 5.1. Dersom ein trekkjer frå stadene som har turistunntak, var det i 2017 i overkant av 160 000 turistar som kom til ei norsk cruisehamn med stengde butikkar.

⁶³ Personleg informasjon frå Thor Flognfeldt, pensjonert reiselivsforskar (Høgskolen i Innlandet).

⁶⁴ Innovasjon Noreg: Nøkkeltall for norsk turisme i 2016 side 51.

⁶⁵ Personleg informasjon frå Tor Johan Pedersen i Innovasjon Noreg. Cruise som inkluderer Nord-Noreg, varer litt lenger, typisk 10–14 dagar.



Figur 5.1 Kommersiell gjestedøgn i Noreg i 2016. Tala omfattar yrkesreiser¹, men ikkje cruiseturistar, fordi dei søv om bord i skipet.

¹ Av reisene til nordmenn er om lag ein firedel yrkesreiser. Kjelde: SSB.

Kjelde: SSB og Innovasjon Noreg.

Tabell 5.1 Talet på cruiseskip og cruiseturistar i Noreg på søn- og høgtidsdagar i 2017 og 2018 (prognose).

Hamn	Søn- og høgtidsdagar i hamn 2017	Talet på passasjerar desse dagane 2017	Søn- og høgtidsdagar i hamn 2018	Talet på passasjerar desse dagane 2018
Geiranger	24	45 116	22	23 573
Eidfjord	6	9 701	19	25 708
Flåm	19	32 354	20	21 954
Kristiansand	3	8 213	5	6 750
Bergen	38	50 217	35	51 498
Arendal	-	-	3	1 695
Tromsø	17	24 041	12	18 850
Honningsvåg	14	19 894	9	16 357
Leknes	10	11 198	7	8 979
Trondheim	9	15 338	9	12 136
Oslo	18	34 000	8	20 000
Ålesund	10	20 568	27	48 838
Molde	1	2 750	7	8 977
Åndalsnes	2	6 940	7	9 469
Totalt	171	280 330	190	274 784

Kjelde: Tor Johan Pedersen i Innovasjon Noreg.

5.5.5 Ein del av turistane planlegg å handle medan dei er på ferie i Noreg

Ifølgje turistundersøkinga til Innovasjon Noreg er shopping ein aktivitet som både nordmenn og utlendingar planlegg å gjere medan dei er på ferie i Noreg.⁶⁶ For ein del utanlandske turistar kan prisane på luksusvarer vere lågare i Noreg enn i heimlandet når dei får igjen den høge norske momsen. Turistane føler seg dessutan trygge på at dei får ekte varer her. For dei vil det vere uheldig om den einaste dagen dei oppheld seg i ein by med luksusbutikkar, er ein søndag.

Utanlandske turistar blir overraska over alt som er stengt på søndagar, men suvenirbutikkar, kioskar, restaurantar osv. er uansett opne. Til verdiskapinga i reiselivsnæringa blir servering, transport, gjestedøgn og opplevingar rekna, men ikkje handel. Ein meir pulserande by der ein hadde høve til å handle i nisjebutikkar på søndag, kunne stimulere tilreisande til å bli lenger i Oslo. Det

ville vere bra for reiselivsnæringa og verdiskapinga.⁶⁷

Også mange nordmenn som kjem til Oslo som turistar, er interesserte i å shoppe – dei har kanskje ikkje same utval heime. For nordmenn på hytte- eller campingferie er det viktig å kunne handle daglegvarer. Ein del hyttefolk handlar i turistkommunen på veg heim søndag kveld, truleg fordi dei ikkje kan handle på heimstaden.

5.5.6 Forskriftene om typiske turiststader⁶⁸

Heile kommunar som er typiske turiststader heile året

- Hvaler kommune, Østfold
- Trysil kommune, Hedmark
- Engerdal kommune, Hedmark

⁶⁷ E-post frå Pia Eriksen i Visit Oslo 27. mars 2017.

⁶⁸ Nokre av forskriftene er ifølgje Lovdata heimla i den oppheva opningstidslova frå 1998. Det er ikkje noko problem, i og med at ein ny lovheimel dekkjer det same. Når ein heil turistkommune bli slått saman med ein annan kommune, er det berre lov med søndagsopent innanfor den tidlegare kommunegrensa, jf. slik som Stavern i Larvik kommune.

⁶⁶ Innovasjon Noreg: Turistundersøkelsen – Oppsummering av sommersesongen 2015.

- Os kommune, Hedmark⁶⁹
- Gol kommune, Buskerud
- Nes kommune, Buskerud
- Sigdal kommune, Buskerud
- Ål kommune, Buskerud
- Hemsedal kommune, Buskerud
- Krødsherad kommune, Buskerud
- Flå kommune, Buskerud
- Hol kommune, Buskerud
- Tjøme kommune, Vestfold (del av Færder kommune frå 1. januar 2018)
- Modalen kommune, Hordaland
- Eidfjord kommune, Hordaland
- Tysnes kommune, Hordaland
- Austevoll kommune, Hordaland

Typiske turiststader heile året der berre visse bransjar kan halde opent («kolonialbransjens utsalgssteder»)⁷⁰

- Åkrestrømmen, Rendalen kommune, Hedmark
- Flesberg kommune, Buskerud
- Nore og Uvdal kommune, Buskerud
- Rollag kommune, Buskerud

Delar av kommunar der utsalgsstadene kan halde opent heile året

- Gamlebyen m.m. (områda vest og sør for Ørebekk/Gressvik i kommunedel Onsøy i Fredrikstad), Fredrikstad kommune, Østfold
- Drøbak gamle by, Frogn kommune, Akershus
- Enebakkneset, Fet kommune, Akershus
- Tettstadene Son og Hvitsten, Vestby kommune, Akershus
- Mesnali, Ringsaker kommune, Hedmark
- Næroset, Ringsaker kommune, Hedmark
- Sjusjøen og Ljøsheim, Ringsaker kommune, Hedmark
- Nordre Osen, Åmot kommune, Hedmark
- Brenneriroa i Løten kommune, Hedmark
- Sollia (Atnbrua vest, Atnbrua aust, Øverdalen og Mogrenda), Stor-Elvdal kommune, Hedmark

- Delar av Svullrya sentrum, Grue kommune, Hedmark
- Tyin/Filefjell, Vang kommune, Oppland
- Nord-Torpa, Nordre Land kommune, Oppland
- Kvittfjell og Venabygdsfjellet i Ringeby, Ringeby kommune, Oppland
- Øyer sentrum / Hafjell, Øyer kommune, Oppland
- Hadeland Glassverk, Jevnaker kommune, Oppland
- Skei-Austlid, Gausdal kommune, Oppland
- Beitostølen/Beito, Øystre Slidre kommune, Oppland
- Vaset og Syndin, Vestre Slidre kommune, Oppland
- Bjorli, Lesja kommune, Oppland
- Lesjaverk, Lesja kommune, Oppland
- Gålå, Sør-Fron kommune, Oppland
- Skåbu, Nord-Fron kommune, Oppland
- Tisleidalen, Vaset, Kruk og Aurdal, Nord-Aurdal kommune, Oppland
- Holmsbu-Rødtangen, Hurum kommune, Buskerud
- Ula, Kjerringvik, Nevlungshavn, Helgeroa og Stavern, Larvik kommune, Vestfold
- Eidsto i Vrådal, Kviteseid kommune, Telemark
- Valle, Kjønnøya og Trosby, Bamble kommune, Telemark
- Tuddal, Hjartrdal kommune, Telemark
- Hovden, Bykle kommune, Aust-Agder
- Hamresanden, Kristiansand kommune, Vest-Agder
- Spangereid sentrum, Lindesnes kommune, Vest-Agder
- Ålo brygge, turistanlegget ved Trysnes Marina og Feriesenter, Høllen brygge og Langenesområdet frå Langenes skole til Helleviga, Søgne kommune, Vest-Agder
- Knabenområdet, Kvinesdal kommune, Vest-Agder
- Øvre Sirdal (Åmli, Kvæven, Fidje, Sinnes, Ålsheia og Ådneram), Sirdal kommune, Vest-Agder
- Dale, Vaksdal kommune, Hordaland
- Røldal og Skare, Odda kommune, Hordaland
- Tyssedal/Skjeggedal, Odda kommune, Hordaland
- Myrkdalen, Voss kommune, Hordaland
- Bud, Fræna kommune, Møre og Romsdal
- Vallidal, Eidsdal, Fjørå, Tafjord og Norddal, Norddal kommune, Møre og Romsdal
- Sæbø og Urke i Hjørundfjorden, Ørsta kommune, Møre og Romsdal
- Geiranger og Hellesylt, Stranda kommune, Møre og Romsdal

⁶⁹ Tufsingdalen i Os kommune blei typisk turiststad i 2006. I 2013 blei heile kommunen typisk turiststad sju veker i året, og i september 2016 blei heile kommunen typisk turiststad heile året.

⁷⁰ Utvalet er i tvil om dette er i tråd med heimelen. Ein kan sjå det slik at fylkesmannen ikkje kan velje kva for utsalgsstader som kan halde opent på turiststaden. Dersom ein ser unntaket i § 5 nr. 4 i lys av nr. 1, har lovgivaren i nr. 1 gitt daglegvarebutikkane ein særregel om at dei kan halde opent om dei held seg innanfor 100 m². Desse fire forskriftene dispenserer i realiteten frå arealkravet i nr. 1.

- Nerskogen, Rennebu kommune, Sør-Trøndelag
 - Stugudalen, Tydal kommune, Sør-Trøndelag
 - Bergstaden / Røros sentrum, Røros kommune, Sør-Trøndelag
 - Oppdal tettstad mellom industriområdet og Høgmo skoleområde og området i tilknytning til Festa kryssset mot Gjevilvassdalen, Oppdal kommune, Sør-Trøndelag
 - Bessaker, Roan kommune, Sør-Trøndelag
 - Sætervik og Vingsand, Osen kommune, Sør-Trøndelag
 - Knarrlagsund, Kvenvær, Ut-Hitra og Hestvika, Hitra kommune, Sør-Trøndelag
 - Dyrøy, Frøya kommune, Sør-Trøndelag
 - Jule og Skjelbred, Lierne kommune, Nord-Trøndelag
 - Rv. 753 Jubergkorsen–Vikakorsen; Fv 63 Jubergkorsen–Alstad vestre; Fv Kommunehuset–Borg, Frosta kommune, Nord-Trøndelag
 - Trones, Namsskogan kommune, Nord-Trøndelag
 - Vik- og Lauvsnesregionen, Flatanger kommune, Nord-Trøndelag
 - Kjerringøy og Saltstraumen, Bodø kommune, Nordland
- Delar av kommunar der utsalsstadene kan halde opent delar av året*
- Båstad, Trøgstad kommune, Østfold 1. mars til og med 31. august
 - Marker (avgrensa område i Marker sentrum) i perioden frå og med siste fredag før palmesøndag til og med 31. oktober, Marker kommune, Østfold
 - Tingnes med Helgøya og søndre del av Neshalvøya, Ringsaker kommune, Hedmark april–september
 - Hedalen, Sør-Aurdal kommune, Oppland 23. desember–23. april
 - Dombås, Dovre kommune, Oppland 15. mai–15. september
 - Dønness, Skjåk kommune, Oppland juni, juli og august
 - Fossbergom, Lom kommune, Oppland 15. mai–15. september
 - Bøverdalen, Lom kommune, Oppland 15. mai–15. september
 - Fagernes og Leira, Nord-Aurdal kommune, Oppland veke 26–32
 - Kragerø sentrum (Kragerøhalvøya), Jomfruland, Stabbestad og Levang, Kragerø kommune, Telemark 1. mai–1. september og påska
 - Rjukan sentrum, Tinn Austbygda og Atrå, Tinn kommune, Telemark i påska og i månadene juni, juli og august
 - Langesund, Bamble kommune, Telemark 1. juni–31. august
 - Rauland, Edland / Haukeli sentrum og Åmot sentrum, Vinje kommune, Telemark 20. desember–20. april og 1. juni–31. august
 - Lillesand sentrum og Brekkestø, Lillesand kommune, Aust-Agder 1. juni–31. august
 - Delar av Høvåg, Lillesand kommune, Aust-Agder 1. juni–31. august
 - Risør sentrum til og med Østebø-området, Hopestrand og Sønedeled sentrum, Risør kommune, Aust-Agder 1. juni–31. august
 - Gjeving, Tvedestrand kommune, Aust-Agder 15. juni–15. august
 - Historisk sentrum i Grimstad kommune, Aust-Agder 1. juli–16. august
 - Kinsarvik, Ullensvang herad, Hordaland 1. mai–1. september
 - Sentrum i Balestrand, Balestrand kommune, Sogn og Fjordane 1. mai–30. september
 - Flåm og Gudvangen, Aurland kommune, Sogn og Fjordane 15. mai–15. september
 - Skei i Jølster, Jølster kommune, Sogn og Fjordane 10. juni–20. august
 - Bulandet og Værlandet, Askvoll kommune, Sogn og Fjordane 1. juni–31. august
 - Åndalsnes, Rauma kommune, Møre og Romsdal 1. mai til 30. september
 - Gjøra, Sunndal kommune, Møre og Romsdal 1. juni til 31. august og i påska
 - Korssund, Fjaler kommune, Sogn og Fjordane 15. juni til 15. august (ikkje kunngjort)
 - Vormstad, 1. juni–31. august, Orkdal kommune, Sør-Trøndelag
 - Øya Leka, Leka kommune, Nord-Trøndelag 1. april–31. september
 - Henningsvær, Vågan kommune, Nordland 1. juni–31. august
 - Gladstad, Vega kommune, Nordland 1. juni til og med 31. august (ikkje kunngjort)
 - Honningsvåg og Nordkapp, Nordkapp kommune, Finnmark frå og med 15. mai til og med 1. september
- Heile kommunar der utsalsstadene kan halde opent delar av året*
- Valle kommune, Aust-Agder 1. juni–31. august
 - Evje og Hornes kommune, Aust-Agder 1. juni–31. august

- Farsund kommune, Vest-Agder 1. juni–31. august
- Mandal kommune, Vest-Agder 1. juli–16. august
- Lærdal kommune, Sogn og Fjordane 1. juni–15. september
- Stryn kommune, Sogn og Fjordane 15. mai–15. september

- I dei heile kommunane som er typiske turiststader heile året, er folketalet til saman om lag 60 000.
- I dei tre heile kommunane der berre «kolonialbransjens utsalgssteder» kan halde opent heile året, er folketalet til saman om lag 6600.
- I dei heile kommunane der utsalgsstadene kan halde opent delar av året, er folketalet til saman om lag 39 400.

5.5.7 Tidsrommet på året då forskriftene tillèt utsalgsstadene å halde opent

Tre firedelar av forskriftene tillèt søndagshandel heile året. Ein firedel av forskriftene fastset eit tidsrom då det er lov med handel på søndagar på turiststaden. Det klart vanlegaste er at søndagshandel er tillate på turiststadene om sommaren. Dei fleste vintersportsstadene har søndagsopent heile året, men enkelte av dei berre nokre månader om vinteren eller i påska.

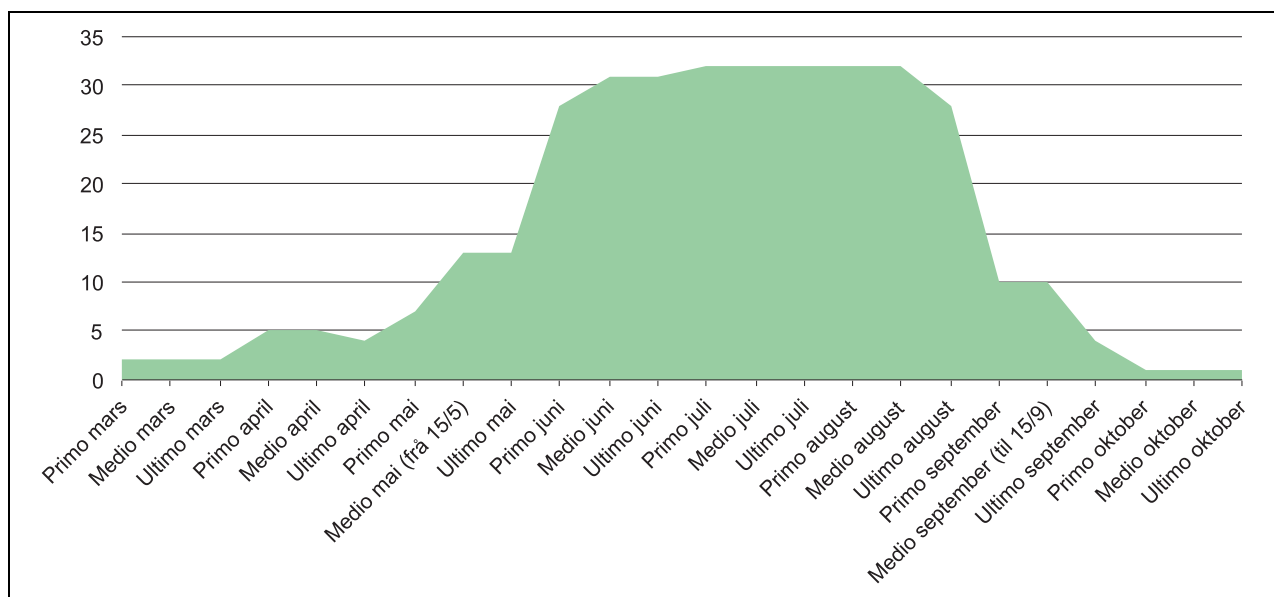
Kjernetidsrommet for søndagsopent på dei typiske turiststadene er månadene juni, juli og august, sjå figur 5.2.

5.5.8 Kor mange fastbuande kan handle på turiststaden?

Utvalet har ikkje undersøkt kartdata. Dette er ei overflatisk vurdering av kor mange fastbuande som handlar på turiststadene:

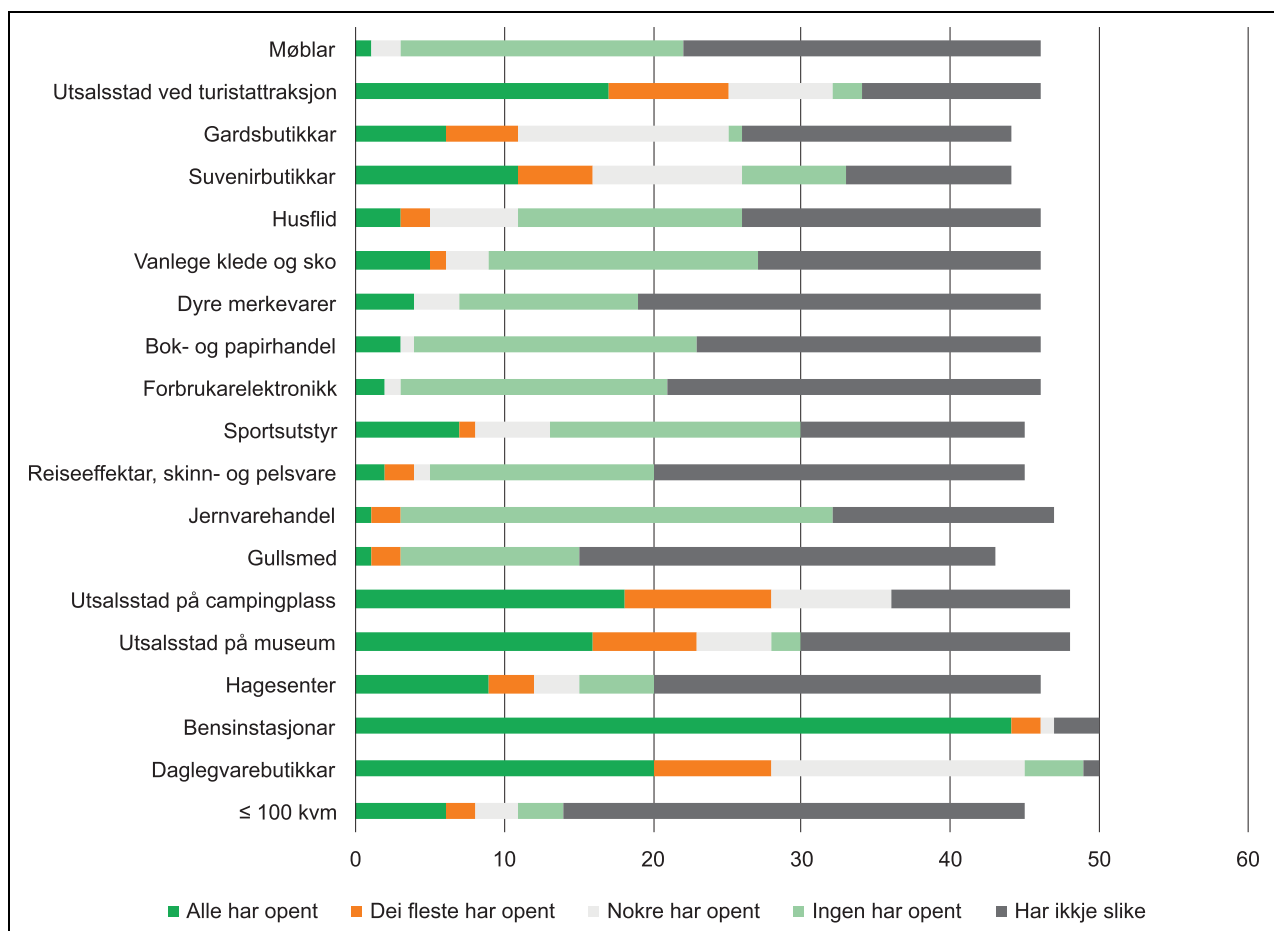
5.5.9 Nyttar utsalgsstadene på turiststadene høvet til å halde opent?

Utvalet spurde kommunane som med typiske turiststader, om dei ulike butikktypene heldt opent på søn- og heilagdagar. 52 kommunar svarte. Det er særleg bensinstasjonar, daglegvarebutikkar, utsalgsstader på campingplassar, museum, turistattraksjonar og suvenirbutikkar som heldt opent på søn- og høgtidsdagar, sjå figur 5.3. Det er med andre ord dei tradisjonelle turist-



Figur 5.2 Tidsrom når søndagshandel er tillate på dei 33 typiske turiststadene der det ikkje er tillate å halde opent heile året. Fredag før palmesøndag er sett til primo april.

Kjelde: Forskriftene på Lovdata per mars 2017.



Figur 5.3 Talet på utsalsstader i ulike bransjar som held opent på turiststadene på søn- og høgtidsdagar. Av 52 svar.

Kjelde: Spørjeundersøkinga frå utvalet til kommunane.

retta butikkane som held opent, saman med bensinstasjonar og daglegvarebutikker, som jo rettar seg mot både turistar og fastbuande. Tilbodet av faghandel er svært avgrensa i desse kommunane.

5.5.10 Når opnar utsalsstadene normalt på søndagar på turiststadene?

Utvalet spurde kommunane med typiske turiststader når butikkane normalt opna og stengde på søn- og heilagdagar. 53 kommunar svarte. Over tre firedelar av butikkane på turiststadene har opna eller opnar søn- og høgtidsdagar kl. 11, sjå figur 5.4. To tredelar av butikkane har stengt kl. 18.

5.5.11 Kva for utsalsstader er viktigast for norske og utanlandske turistar?

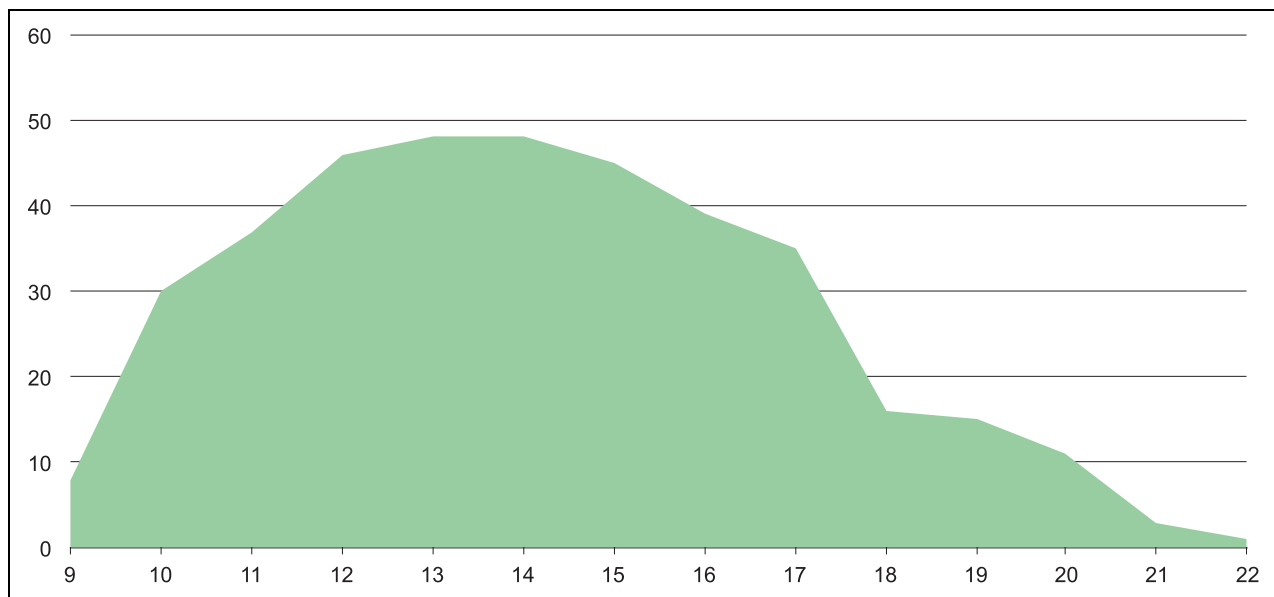
Utvalet spurde kommunane som med typiske turiststader, kva for butikker norske og utanlandske turistar handla mest i. Spørsmålet var formu-

lert slik at dei markerte dei tre viktigaste butikktypene. Kommunane meinte at dei viktigaste butikktypene for norske turistar var daglegvarebutikker, bensinstasjonar og hagesenter. Dei viktigaste butikktypene for dei utanlandske turistane var suvenirbutikker, daglegvarebutikker og utsalsstader ved turistattraksjonar.

5.5.12 Norske turiststader med og utan unntak

Valdres og Hallingdal har like mange kommunar, same areal, omtrent like mange innbyggjarar og like mange hytter. Hallingdal har over dobbelt så mange kommersielle overnattingar per år som Valdres og over dobbelt så mange sysselsette innanfor overnatting og servering.⁷¹

⁷¹ I Valdres er 394 sysselsette knytte til overnattings- og serveringsbransjen i 2015, medan Hallingdal har 930 (statistikknett.no).



Figur 5.4 Når er butikkane i turistkommunen normalt opne på søndagar? Arealet er summen av dei som har opna og dei som stengjer på dei ulike klokkesletta (X-aksen).

Kl. 9 vil seie før klokka 10 og kl. 22 vil seie etter kl. 21.

Kjelde: Spørjeundersøkinga frå utvalet til kommunane.

Valdres og Hallingdal ligg i ulike fylke, og kommunane har ulik status etter heilagdagslova § 5. I Hallingdal er alle seks kommunane turistkommunar heile året, medan det i Valdres er berre avgrensa område i fire av kommunane som har unntak som turiststader heile året, sjå tabell 5.2. I den femte kommunen har eit område unntak berre fire månader i året, medan den sjette kommunen ikkje har noko unntak som turiststad.

Fire store byar hadde mange kommersielle overnattingar, men er ikkje turiststader, sjå tabell 5.3.

I 2016 hadde turistar av ulike slag 22 millionar kommersielle ferieovernattingar i Noreg, dvs. utan yrkesreiser og overnattingar i private fritidsbustader. Oslo, Oppland, Hordaland og Buskerud hadde kvar om lag 10 prosent av desse overnattingane. Rogaland hadde fleire feireovernattingar enn Vestfold, Møre og Romsdal, Hedmark, Telemark, Troms, kvar av Agder-fylka og Østfold, men har ingen turistkommunar. Tabell 5.4 viser at det ikkje er nokon samanheng mellom talet på ferieovernattingar og status som turistkommune.

5.5.13 Kva meiner kommunane ville skjedd om turiststadunntaket blei oppheva?

Utvalet spurde turistkommunane om det hadde komme initiativ eller ønske frå dei fastbuande om å halde butikkane stengt på søndagar etter at

kommunen blei turiststad. Tanken med spørsmålet var at sidan det var så stor motstand mot liberaliseringa i høyringa i 2015, ville truleg noko av det same kunne merkast i turistkommunane. 44 kommunar svarte på spørsmålet, og det var berre éin kommune som svarte at det hadde komme innspel frå innbyggjarane om å stramme inn på opningstidene.

Utvalet spurde også kommunane korleis det ville slå ut om unntaket for turiststader blei oppheva. Utvalet bad kommunane skilje mellom konsekvensane for ulike grupper, sjå tabell 5.5. Eit klart fleirtal av kommunane som svarte, meinte at oppheving ville vere negativt for innbyggjarar, hyttefolk osv. Dette samsvarer med inntrykket utvalet har frå representantar for turiststadene: Marknaden lokalt har tilpassa seg, og dei søndagsopne butikkane er populære hos både tilreisande, hyttefolk og fastbuande.

5.5.14 Saksbehandlinga hos fylkesmannen

5.5.14.1 Fylkesmennene peikte på tolkingsproblem

Lova set rammene for vedtaka til fylkesmannen. Embeta er svært merksame på desse rammene. Lova blir oppfatta som restriktiv, og tre embete nemner at dei har ein restriktiv praksis. Rogaland har ingen turiststader, og embetet meiner det er få

Tabell 5.2 Samanlikning av Valdres og Hallingdal.

Kommune	Tidsrom for unntaket som turiststad	Folketal	Areal km ²	Kommersielle overnattingar i alt 2016 ¹	Nordmenn	Hytter ²
Gol	Heile, heile året	4578	532	380 252		2370
Flå	Heile, heile året	1074	704	-		1825
Hemsedal	Heile, heile året	2422	753	429 201		2100
Ål	Heile, heile året	4711	1171	105 709		2776
Nes	Heile, heile året	3422	809	38 769		3177
Hol	Heile, heile året	4497	1858	543 974		5445
Hallingdal samla		20 704	5827	1 520 776	2/3 ³	17 693
Sør- Aurdal	Hedalen 23. des.–23. april	3058	1109	-		3404
Nord- Aurdal	Fagernes og Leira veke 26–32. Tisleidalen, Vaset, Kruk og Aurdal heile året	6458	906	256 463		4438
Etnedal	-	1321	459			2346
Vestre Slidre	Vaset og Syndin heile året	2168	463			2486
Øystre Slidre	Beitostølen/Beito heile året	3220	963	271 611		3449
Vang	Tyin/Filefjell heile året	1590	1505			1705
Valdres samla		17 815	5405	604 547	5/6 ⁴	17 928

¹ Tala omfattar hotell, campingplassar, hyttegrender og (nokre stader) vandrarheimar. Private hytter er ikkje omfatta. Kjelde: Statistikknett.no. Årsaka til at tal manglar for nokon av kommunane, er at talet på aktørar i kommunen er så lågt at publisering vil stride mot omsynet til personvernet.

² Fritidsbygningar. Kjelde: SSBs tabell 05467: Eksisterande bygningsmasse. 2017

³ Dei største gruppene med utanlandske turistar til Hallingdal kjem frå Danmark, Sverige, Nederland, Kina, Tyskland, Asia elles, Storbritannia, Sør-Korea og Frankrike. Kjelde: statistikknett.no.

⁴ Dei største gruppene med utanlandske turistar til Valdres kjem frå Danmark, Tyskland, Nederland, Sverige, Storbritannia, Frankrike og Polen. Kjelde: statistikknett.no.

Kjelde: SSB og statistikknett.no.

Tabell 5.3 Fire store byar utan turiststatus. 2016.

By ¹	Oslo	Bergen	Trondheim ²	Tromsø
Kommersielle overnattingar (ca.)	5 millionar	2 millionar	1,1 millionar	900 000
Kurs og yrkesreiser	2 millionar	900 000	600 000	370 000
Utlendingar (ca.)	2/5	1/2	1/6	1/3
Kvar dei største gruppene kjem frå	Sverige, Tyskland, Storbritannia, Europa elles, USA, Danmark	Tyskland, Storbritannia, USA, Europa elles, Asia elles, Spania	Sverige, Tyskland, Storbritannia, Danmark, Nederland	Storbritannia, Tyskland, Finland, Sverige, Frankrike

¹ Kjelde: statistikknett.no.² Berre hotellovernattingar.

Kjelde: statistikknett.no.

område i Rogaland som kan karakteriserast som typiske turiststader. I Rogaland er alle søknader om turiststad avslått etter 2003. Eitt embete seier at dei har «slept laus» innanfor rammene i lova.

Utvalet har gått igjennom årsrapportane til fylkesmennene for åra 2008–2015. Fylkesmennene gjer greie for sakene dei har behandla, men gir berre unntaksvis uttrykk for vurderingar av reglane. I 2012 skreiv Fylkesmannen i Møre og Romsdal:

«Fylkesmannen mottok gjennom året fleire henvendelsar frå næringsdrivande som reagerer på at hagesenter, til dømes Plantasjen, er unntekte frå kravet om å halde stengt søndagane. Dei har eit omfattande varesortiment, i tillegg til planter, og mange oppfattar dette som konkurransevridande.»

Same år skreiv Fylkesmannen i Nordland:

«Det synes å være en økende tendens til å ønske unntak fra begrensningene i åpningstid slik at utsalgsstedene i et bestemt område av en kommune kan holde åpent på søn- og helligdager. En søknad fra Vågan kommune om Svolvær som typisk turiststed er foreløpig ikke avgjort. Også andre kommuner har forespurt om muligheten for unntak. Dersom pågangen fortsetter, vil det bli en utfordring å bestemme «hvor en skal legge listen» i denne type saker.»

Hausten 2012 gjekk to fylkesmenn saman om å skrive til departementet for å be om svar på korleis turiststadunntaket skulle praktiserast, sjå brev 3. september 2012 frå Anne Karin Hamre i Sogn og Fjordane og Kristin Hille Valla i Oppland. Dei

to hadde vore i kontakt med fleire fylkesmenn som ønskte nærare retningslinjer for kva stader som kvalifiserer til å vere typiske turiststader. Fylkesmennene meinte føringane i Ot.prp. nr. 11 (2002–2003) s. 8 var for vage, og viste til fleire avgjerder dei siste åra som tyder på at fylkesmennene såg ulikt på kva som er ein typisk turiststad. Mellom anna spurde dei om ein stad måtte vere kjend under eit «merkenamn» for å vere turiststad, eller om det var nok å sjå på auken i overnattingar og omsetning i sesongen. Dei bad om at departementet – for å sikre likebehandling – i eit rundskriv eller liknande presiserte nærare kva moment som skulle ha størst vekt i vurderinga av om ein stad kvalifiserer til å vere ein typisk turiststad. I svarbrevet 21. september 2012 heiter det:

«Det er Fylkesmannen som etter lova har fått oppgåva med å ta avgjerd i saker om typiske turiststader. Departementet føreset at Fylkesmannen gjer ei konkret vurdering i kvart høve når kommunen sender søknad om å få fastsett i forskrift at eit område skal reknast som typisk turiststad. Departementet finn det ikkje føremålstenleg å fastsetje nærare retningslinjer om kva for eit moment i vurderinga til Fylkesmannen som bør ha størst vekt.»

Dette blei tolka slik at Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet ikkje hadde merknader til utglidinga i embeta.⁷² Fylkesmannen i Sogn og Fjordane liberaliserte derfor praksisen sin.⁷³

⁷² Statsråd var Rigmor Aasrud (AP).⁷³ Personleg informasjon frå Gunnar O. Hæreid, assisterande fylkesmann hos Fylkesmannen i Sogn og Fjordane.

Tabell 5.4 Kommunar med og utan turiststatus (heil eller del) fordelte på kommersielle ferieovernattingar.¹ Kommunar utan kommersielle overnattingar er ikkje tekne med.

Kommune	Kommersielle ferieovernattingar	Turiststad?
Oslo	2 711 000	Nei
Bergen	1 085 155	Nei
Larvik	567 825	Ja, del
Trondheim	548 495	Nei
Tromsø	522 823	Nei
Hol	471 319	Ja
Hemsedal	405 969	Ja
Lillehammer	392 959	Nei
Kristiansand	374 322	Ja, del
Stavanger	364 666	Nei
Gol	337 650	Ja
Ullensaker	320 943	Nei
Voss	266 290	Ja, del
Moss	259 827	Nei
Øystre Slidre	253 925	Ja
Stryn	232 811	Ja
Nord-Aurdal	229 291	Ja, del
Trysil	198 749	Ja
Øyer	190 277	Ja
Ringsaker	184 597	Ja
Lom	182 639	Ja
Oppdal	173 808	Ja
Ålesund	173 044	Nei
Bø	172 052	Nei
Gausdal	154 103	Ja, del
Bodø	146 659	Nei
Tinn	143 797	Ja
Bærum	142 156	Nei
Fredrikstad	131 999	Ja, del
Sogndal	131 211	Nei
Sel	131 060	Nei
Bykle	115 373	Ja
Røros	112 080	Ja
Sarpsborg	107 384	Nei
Sandefjord	107 052	Nei
Dovre	104 654	Ja
Ringebu	103 934	Ja

¹ Tala blir rapporterte til SSB. Det er tal for overnattingar i hytter og på campingplassar og gjeld normalt ferierande og turistar. Hotella skil mellom yrkesreiser (forretningsreiser) og ferierande/turistar ved å nytte såkalla prissegment som grunnlag for tala dei sender til SSB. Hotelltala er derfor litt usikre.

Kjelde: statistikknett.no.

Verken Fornyings-, administrasjons- og kyrkje-departementet eller Kulturdepartementet har arrangert samlingar for saksbehandlarar i embeta som arbeider med heilagdagslova, eller teke andre initiativ når det gjeld regelkunnskapen eller skjønnsvurderinga i embeta.

5.5.14.2 Kva legg embeta vekt på i saksbehandlinga?

Ut frå embeta si rolle og sjølvforståing er det ikkje til å undrast over at dei seier at dei held seg til lova og til føringane i Ot. prp. nr. 11 (2002–2003) og Ot.prp. nr. 75 (1996–97). Embeta undersøker om det er god nok dokumentasjon på at salet i dei aktuelle periodane hovudsakleg skjer til turistar. Dette er eit av dei sentrale vilkåra, ifølgje forarbeida. Konkret ser embeta på auken i turismen og den vesentlege auken i omsetningstal i turistseongen. I tillegg seier embeta at dei legg vekt på

- om det er fleire aktuelle butikkar som trekkjer turistar i området (det er ikkje nok at ein daglegvarebutikk ved eit ferjeleie eller ein nasjonal turistveg har stor turisttrafikk)
- kor avhengige dei næringsdrivande er av denne inntekta, mellom anna om kundegrunnlaget er for lite til at dei kan overleve av salet til fastbuande
- om staden kan seiest å ha eit «merkenamn» som turiststad eller ligg nær kulturlandskap eller andre kjennemerke i naturen
- om det relativt sett er mange fritidsbustader eller gjestebåtplassar i området
- kor mange vanlege turistar som besøker staden eller familieparken
- dei konkrete behova for søndagsopent som går fram av søknaden frå kommunen
- i kva grad staden søknaden gjeld, skil seg ut som turiststad samanlikna med andre stader i fylket
- høyringsinnspela frå arbeidstakar- og arbeidsgivarorganisasjonane

Embata nemner situasjonar der regelverket løyser saka:

- Ein stad der den einslege matbutikken i området har ønskt å ha søndagsopent, men der det er mest fastbuande som vil nytte godt av det, blir ikkje rekna som ein turiststad.
- Det er forskjell på turiststader og «typiske turiststader» etter heilagdagslova. Det er ikkje noko spesielt at turistar fører til auka omsetning for utsalsstadene. Eitt embete set grensa ved 30 prosent sal til turistar i den aktuelle perioden.

Tabell 5.5 Kva kommunane meiner vil vere konsekvensane av oppheving av unntaket for turiststader.

Gruppe	Negative konsekvensar	Ikkje negative konsekvensar
Hyttefolket	Om lag 80 prosent meiner at oppheving vil slå negativt ut for hyttefolket. Fleire trekkjer fram at hytteturistane i stor grad handlar i søndagsopne butikkar, og at eit dårlegare butikktilbod vil gjere kommunen mindre attraktiv og hyttefolket mindre nøgde.	Om lag 20 prosent svarer at ei oppheving ikkje vil føre til spesielle problem for hyttefolket («hyttefolk klarer seg»).
Andre turistar	Om lag 85 prosent av dei spurde meiner at konsekvensane for andre turistar enn hyttefolket vil vere negative – frå litt negativt til svært negativt. Mange meiner at utan søndagsopne butikkar blir kommunen mindre attraktiv for turistar, og at dette truleg vil føre til færre turistar.	Om lag 15 prosent av dei spurde meiner at konsekvensane for andre turistar vil vere avgrensa.
Dei fastbuande	Om lag 60 prosent meiner det vil vere negative konsekvensar for dei fastbuande, som færre arbeidsplassar, meir fråflytting og meir handel i Sverige.	Om lag 40 prosent meiner konsekvensane ikkje vil vere store for dei fastbuande, at fastbuande vil tilpasse seg endringar i opningstidene, og at søndagsstengde butikkar vil vere mindre dramatisk for fastbuande enn for turistar.
Vekst og lønnsemd i reiselivet i kommunen	Om lag 80 prosent svarer at oppheving vil slå negativt ut for vekst og lønnsemd i reiselivet i kommunen – frå «ville tapt en del omsetning» til «katastrofalt».	Om lag 20 prosent av dei spurde er usikre eller meiner det vil vere små konsekvensar for veksten og lønnsemda i reiselivet.
Vekst og lønnsemd i næringslivet elles	Om lag 70 prosent svarer at oppheving av unntaket vil slå negativt ut for vekst og lønnsemd i næringslivet, eller frå «noe negativt» til «dramatisk».	Om lag 30 prosent er usikre eller meiner ei oppheving av unntaket ikkje vil føre til vesentlege endringar for næringslivet.
Sysselsetjinga i kommunen	Om lag 70 prosent av dei spurde meiner at oppheving av unntaket vil føre til negative eller svært negative konsekvensar for sysselsetjinga i kommunen.	Om lag 18 prosent svarer at ei oppheving av unntaket berre vil føre til tap av relativt få arbeidsplassar, medan om lag 12 prosent meiner at sysselsetjinga vil vere uendra.

Kjelde: Spørjeundersøkinga frå utvalet. 52 svar.

5.5.14.3 Er det delar av regelverket som er særleg vanskeleg å få folk til å akseptere?

Fylkesmennene svarer at det kan vere tungt å forklare at dei må balansere fleire omsyn i desse sakene. Det kan òg vere tungt å forklare at store stader med mange turistar, som til dømes Lillehammer, Oslo og Ålesund, ikkje kan vere typiske turiststader. Kommunar som får avslag på søknad om status som typisk turiststad, samanliknar seg med stader som allereie er godkjende, og med andre stader i landet og stiller spørsmål ved om

dei blir likebehandla. Elles nemner fylkesmennene:

- Det er lettare å få forståing for regelverket om dispensasjon enn om forskrifter om typiske turiststader.
- Ein del folk og politikarar i kommunane er kritiske til forbodet mot søndagsopne butikkar, og det speglast nok av i forståinga av lova.
- Det er vanskeleg å forklare forskriftene når dei berre gjeld ein del av kommunen.
- Det er liten risiko ved å bryte reglane: I og med at det ikkje blir ført kontroll, er det ikkje stor

risiko knytt til å halde opent på søn- og høgtids-dagar.

- Formålet med unntaket er å leggje til rette for turisme, men ofte handlar hytteeigarane på turiststaden på veg heim frå hytta på søndag. Var det meininga at kjøpmannen på turiststaden skulle ta kundane frå butikkane i byen?

5.5.14.4 *Korleis meiner embeta at reglane eventuelt bør endrast?*

Embета meiner det vil vere ein fordel å få ei klargjering av reglane og retningslinjene gjennom rettleiing eller rundskriv om kva moment som er avgjerande. Det kan sikre likebehandling av søknadene. Embета nemner òg andre moment:

- Regelen om kva som er ein «typisk turiststad», er kortfatta. Han burde kanskje innehalde fleire klare vilkår. Det ville også gjere det lettare for kommunar og næringsdrivande å vurdere på førehand om vilkåra er oppfylte.
- Ein bør ha konkrete reglar med noko mindre rom for skjønn. Større rom for skjønn kan få konsekvensar ved skifte av fylkesmann, ved at den nye fylkesmannen kan ha eit anna syn enn forgjengaren.
- Nokre bransjar opplever at store hagesenter og liknande tek kundane deira på grunn av unntaka i lova. Lovgivaren må anten snevre inn unntaka eller oppheve dei.
- I staden for at fylkesmannen behandlar slike saker, kunne lova overlata til kommunane å ta stilling til slike søknader, til dømes avgjerda om kva opningstidene for butikkane bør vere, og om det bør gjelde særskilde opningstider om sommaren, vinteren eller til andre tider.
- Alle forskriftene bør opphevast. Kommunane bør søkje på nytt for å gi likebehandling dersom unntaket blir ført vidare.

Embета er ikkje samde i spørsmålet om reglane bør førast vidare:

- «Vi mener også det bør vurderes om samfunnsutviklingen tilsier at disse reglene har utspilt sin rolle.»
- «Det er mest fastbuande som handlar på søndagar.»
- «Konklusjonen blir at unntaksreglene er vanskelige og tidkrevende å administrere og håndheve, og skulle det være behov for oppmyknin-ger, ville det beste være om man slapp det helt fritt, slik at enhver virksomhet selv kunne velge om de ønsket å ha søndagsåpent.»

- Andre embete viser til at restriksjonane på opningstider på kvardagar er oppheva, og at det reduserer behovet for å handle på søndagar og heilagdaggar: Folk flest kan innrette seg slik at dei får handla i løpet av dei seks andre dagane i veka.

5.5.15 To konkrete saker. Dale og Løten

5.5.15.1 *Brenneriroa i Løten kommune*

Brenneriroa i Løten kommune blei typisk turiststad heile året etter vedtak av Fylkesmannen i Hedmark 1. juli 2014 på grunnlag av ein søknad frå Løten kommune 14. mars 2014. Joker-butikken på Brenneriroa søkte 7. februar 2014 kommunen om å få halde opent på søndagar og heilagdaggar frå 1. november til 30. april, men kommunen søkte fylkesmannen om å få halde opent heile året.

Brenneriroa har om lag 725 fastbuande og ligg 3 kilometer frå kommunesenteret i Løten.⁷⁴ Kommunen la i søknaden vekt på at «en søndagsåpen dagligvareforretning i området vil være et viktig bidrag for å videreutvikle området som turiststed og boområde». Handel og Kontor sette i høyringsfråsegna spørsmålsteikn ved om Joker på Brenneriroa er avhengig av turistane for å drive lønnsamt, men fylkesmannen drøfta ikkje dette.

Det blir i søknaden frå kommunen vist til miljøargument: «I og med at det er forholdsvis langt til alternative steder for handel i helgene (Hamar og Elverum), vil dette også være en fordel med tanke på trafikk og miljøbelastning.» Google maps reknar med dryge 16 km til Elverum og Hamar frå Brenneriroa.

Fylkesmannen skriv i vedtaket at det dreier seg om «en konkret helhetsvurdering» som gjeld «dette spesielle tilfellet». Grunngevinga til fylkesmannen er svært kort. Etter lange sitat frå søknaden frå kommunen blir det vist til at Joker Brenneriroa er næraste butikk for 900 fritidsbustader og 140 caravanplassar. Det blir lagt til grunn at sal til turistar vil vere ein betydeleg del av omsetninga i framtida. Fylkesmannen viser ikkje til anna turistretta verksemd på Brenneriroa, men siterer søknaden frå kommunen, som omtalar Løiten Brænderi, Løiten Lys og det faste skodespelet En Akevisitt, som til saman har 150 000 besøkjande i året. Det går ikkje fram av søknaden at andre enn Joker Brenneriroa har behov for unntak frå heilagdagslova § 5.

⁷⁴ Wikipedia, besøkt 15. juli 2017.

5.5.15.2 Dale i Vaksdal kommune

Dale i Vaksdal kommune blei typisk turiststad heile året på grunnlag av søknad av 8. oktober 2009 og vedtak av Fylkesmannen i Hordaland 26. januar 2010. Bakgrunnen for søknaden frå kommunen var at Dale Factory Outlet hadde planar om å etablere seg i lokala til den nedlagde tekstilfabrikken på Dale.⁷⁵ Kommunen viste i søknaden til at søndagsopent var avgjerande for at etableringa skulle bli lønnsam. Kommunen viste vidare til at lokalsamfunnet satsa på turisme, og at eit fabrikkutsal ville vere ein god start når det gjaldt å få turistane langs E16 til å stoppe og ta i bruk Vaksdal kommune frå elv til fjell.⁷⁶ Kommunen gjer i søknaden greie for turmål og opplevingar i heile kommunen og for nedgangen i talet på arbeidsplassar. Det kyrkjelege fellesrådet i Vaksdal var positive til søknaden, men bad om at butikkane ikkje skulle vere opne i kyrkjetida. Heile tettstaden Dale blei typisk turiststad, ikkje berre det tidlegare fabrikkområdet.

Grunngivinga til fylkesmannen er kort: «Dale ligg langs gjennomfartsåra Bergen–Voss, med trafikk mot aust og nord, stor helgetrafikk og aukande turisttrafikk. Staden har fleire turistattraksjonar og oppfyller vilkåra i lova.»

5.5.15.3 Drøfting

I begge sakene legg kommunen vekt på utviklinga lokalt. I saka om Brenneriroa peiker kommunen på ønsket om å utvikle Brenneriroa som bustadområde i søknaden om status som typisk turiststad. I saka om Dale som typisk turiststad blir det vist til tapet av arbeidsplassar og satsinga på turisme som alternativ næring. Ingen av desse omsyna ligg innanfor formålet med unntaket for typiske turiststader.

Ei av utfordringane med desse to vedtaka er at det er tale om berre éin butikk i kvar sak. Brenneriroa som typisk turiststad dreier seg berre om éin butikk. Tanken med Dale Factory Outlet var at det skulle komme fleire butikkar, men det einaste

konkrete var ein plan om eit fabrikkutsal. På Dale held no Coop og Spar opent på søndagar, i tillegg til Dale of Norway.

Fylkesmannen vurderte ikkje i saka om Brenneriroa om salet hovudsakleg skjer til turistar, men forarbeida gir fylkesmannen stort rom for skjønn når det gjeld kva som er «hovudsakleg». Ut frå referansen til hytteområda på Budor er det klart at fylkesmannen reknar folk på veg til hytta for å vere turistar.

Også i saka om Dale ser fylkesmannen ut til å ha lagt til grunn ei vid forståing av kven som er turist. Plasseringa langs E16 vil invitere til rastepausar med «någo attåt», utan at folk nødvendigvis forstår at dei er på besøk i Dale før dei går ut av bilen og finn turistinformasjonen. Forarbeida skil ikkje uttrykkjeleg mellom turistar og vegfarande, til dømes folk på veg over fjellet til konfirmasjon. Når forarbeida nemner Beitostølen, Geiranger, Geilo og Lyngør, bør det likevel vere rimeleg klart at det er tale om plassar som turistar har som reisemål, ein destinasjon, ikkje ein plass der folk tek ein triveleg, fin, lønnsam eller innhaldsrik pause på vegen. I begge sakene blir det vist til trafikktalet (passeringar) utan at det blir konkretisert kor mange som skal til Brenneriroa eller til Dale.

Sjølv om fylkesmannen konstaterer i vedtaket at Dale «har fleire turistattraksjonar», kan ein stille spørsmål ved om omgrepet «turist» etter dette eigentleg har eit sjølvstendig innhald – ein turist er her ein kunde som ikkje er fastbuande på ein stad fylkesmannen kan kalle typisk turiststad. Fylkeskommunen samanlikna i saksframstillinga det planlagde Dale Factory Outlet med Norwegian Outlet i Vestby. Sjølv om det er mange som handlar på Norwegian Outlet i Vestby utan å bu i Vestby, er det truleg få som vil rekne dei for å vere turistar.

5.5.16 Kor viktig er turistsesongen for varehandelen?

I dei tre månadene juni, juli og august er den gjennomsnittlege omsetninga i butikkhandelen i alt 4,3 prosent høgare enn i dei andre ni månadene i året. I kjøpesentera er meirhandelen i desse tre månadene 0,9 prosent høgare enn elles i året, medan han i butikkane utanfor kjøpesentera er 6 prosent høgare.⁷⁷ Kjøpesentera hentar relativt meir av omsetninga i dei to største handelsmånadene desember og november. Sommaren er ikkje spesielt god for kjøpesentera.

I kommunar som er typiske turiststader, omset butikkane for meir i månadene mai til august enn

⁷⁵ Prosjektet hadde fått ei løyving på 1,5 millionar kroner av fylkeskommunen (konsesjonskraftmidlar). Eit fabrikkutsal ville ikkje kunne halde opent med heimel i husflidsunntaket, i og med at produksjonen er industriell. Det ser heller ikkje ut til å ha vore tale om å halde opent med heimel i unntaket for «produksjonssteder mv. som er tilrettelagt for turisme». I saksframstillinga til Hordaland fylkeskommune blir det planlagde fabrikkutsalet på Dale samanlikna med Norwegian Outlet i Vestby.

⁷⁶ Handel og Kontor innvendte i høyringa av utkastet til forskrift at Dale ikkje var ein turiststad sjølv om kommunen og utbyggjarar ønskte at staden skulle bli det.

andre kommunar. Det er særleg kommunane med unntak for delar av året som har ein stor auke i omsetninga desse månadene. I dei fire kommunane Hvaler, Aurland, Moskenes og Tjøme var meir enn halvparten av årsumsetninga i mai–august 2016, medan landsgjennomsnittet låg på 34,7 prosent. Mange stader i Noreg går butikkane godt om sommaren, både på stader med og på stader utan turistunntak, sjå tabell 5.6, som viser kor mykje meir handel det er i sommarmånadane samanlikna med gjennomsnittet dei andre månadane i året. Mange stader i Noreg går butikkane godt om vinteren òg, både på stader med og på stader utan turistunntak, sjå tabell 5.7.

5.5.17 Drøfting

5.5.17.1 Behov for endring

Også på stader med turistar vil dei tilsette kunne ønskje å ha fri når andre har fri, slik heilagsdagslova § 5 legg opp til elles. På ein del stader kan det vere nærliggjande å sjå på varehandelen som ein del av reiselivsnæringa, ei næring som i liten grad er skjerma mot søndagsarbeid.

Utvalet konstaterer at det er press i motsette retningar til same tid: Eit fleirtal i meningsmålingar vil ikkje ha søndagsopne butikkar, medan både folk og kommunar er svært opptekne av å halde på statusen som typisk turiststad. Utvalet viser til at det i 2017 har komme ti nye forskrifter om turiststatus.

Vilkåret om at salet hovudsakleg skal skje til turistar, har gjort at stort sett berre mindre plassar i dag er turiststader. Sjølv om det kanskje ikkje uttrykkeleg var ein del av grunngivinga då unntaket kom, er turistunntaket i praksis blitt eit distriktspolitisk verkemiddel. Turistunntaket er ei ønskt konkurransevriding til fordel for små stader. Det er i tråd med intensjonen i lova slik ho no blir praktisert, når hyttefolk handlar på heimvegen og dermed flyttar handelen frå bustadkommunen til hyttekommunen.

Det er særleg to grunnar til at utvalet meiner at turiststadreglane må endrast. For det første

legg vilkåra opp til eit skjønn som blir utøvd ulikt av fylkesmennene, jf. ulikskapen mellom Hallingdal og Valdres. For det andre fører turiststadunntaket til at konkurrerande verksemdar har ulike opningstidsreglar. Turiststatusen til Stavern er eitt av fleire døme der konkurrentar på kvar si side av ei (tidlegare) kommunegrense har ulike konkurransevilkår. Dette er uheldig konkurransevriding.

5.5.17.2 Langfredag, første påskedag, 1. mai, 17. mai og første juledag

Unntaksregelen for typiske turiststader gjer i dag unntak frå alle opningstidsreglar. Til dømes kan ein hypermarknad på ein typisk turiststad halde opent første juledag formiddag eller 17. mai under barnetoget. Utvalet meiner at også reiselivet, turistar og hyttefolk bør kunne leve med at lovgivinga peiker ut visse tidsrom då det bør vere ro og ikkje handel. Utvalet vil derfor ta utgangspunkt i at eventuelle unntaksreglar for turiststader ikkje lenger skal omfatte langfredag, første påskedag, 1. mai, 17. mai og første juledag, dvs. at butikkane også på turiststadene må halde stengt desse dagane.

5.5.17.3 Alternativ 1: Vide nok opningstider til at turistunntaket kan opphevast

Nokre av modellane utvalet gjer greie for i kapittel 8, er så vide at turistunntaket kan opphevast.

5.5.17.4 Alternativ 2: Kommunane kan gjere unntak for inntil fire månader i året

Utvalet har vurdert om kommunane skal få fullmakt til å fastsetje forskrift om frie opningstider på vanlege søndagar fire månader i året. Dermed kunne kommunane gjere unntak for til dømes desember og sommarmånadene juni, juli og august. Fullmakta vil berre gjelde vanlege søndagar, slik at butikkane framleis vil vere stengde på til dømes første pinsedag. Utvalet går ikkje inn for dette fordi opningstidsreguleringa for det første bør vere nasjonal, sjå kapittel 7.2.4. For det andre vil eit unntak knytt til nokre få månadar ikkje gi tilstrekkeleg rom for å tilpasse opningstidene på stader der sesongen er mykje lengre.

⁷⁷ Kvarud Analyse: Sesongsvingninger i kjøpesentrene og i detaljhandelen generelt, juli 2017. Det er kjøpesentera i byane og dei minste kjøpesentera som særleg aukar omsetninga om sommaren. I kjøpesentera er det klede, sko og vesker som saman med servering dreg opp omsetninga om sommaren.

Tabell 5.6 Meirhandel per kommune om sommaren samanlikna med gjennomsnittet per måned (prosent).
Stjerna* markerer kommunar med turistunntak.

Kommune	Fylke	Meirhandel	
		Juli–August	Mai–August
Hvaler *	Østfold	122,5	127,1
Aurland *	Sogn og Fjordane	127,9	124,2
Moskenes	Nordland	138,8	107,2
Tjøme *	Vestfold	110,7	102,3
Eidfjord *	Hordaland	92,3	76,1
Lom *	Oppland	88,1	67,7
Kragerø *	Telemark	76,0	66,0
Namsskogan *	Nord-Trøndelag	103,7	65,7
Rennesøy	Rogaland	92,5	65,5
Flakstad	Nordland	78,4	64,6
Stranda *	Møre og Romsdal	67,3	59,7
Hamarøy	Nordland	71,0	58,8
Risør *	Aust-Agder	69,6	58,3
Roan *	Sør-Trøndelag	69,6	58,3
Bindal	Nordland	34,7	51,6
Tvedestrand *	Aust-Agder	55,0	51,0
Solund	Sogn og Fjordane	68,3	49,6
Jondal	Hordaland	44,8	49,5
Leka *	Nord-Trøndelag	58,2	49,3
Aremark	Østfold	56,7	48,2
Flatanger *	Nord-Trøndelag	51,9	47,8
Engerdal *	Hedmark	72,3	47,2
Træna	Nordland	61,2	47,1
Skjåk *	Oppland	58,4	46,1
Norrdal *	Møre og Romsdal	55,5	45,7
Rødøy	Nordland	38,9	45,6
Ullensvang	Hordaland	51,4	44,9
Tysnes *	Hordaland	57,5	44,2
Herøy	Nordland	55,0	44,1
Torsken	Troms	56,3	42,9
DETALJHANDEL I ALT		3,8	6,4
Heile kommunar heile året		20,3	19
Heile kommunar delar av året		14,9	14
Visse bransjar heile året		29,5	20,2
Delar av kommunar hele året		11,9	11,7
Delar av kommunar delar av året		5,4	6,8
Sum unntakskommunar		12,6	12,2
Andre kommunar		2,4	5,5

Kjelde: Data frå Statistisk sentralbyrå sette saman av Kvarud Analyse.

Tabell 5.7 Omsetninga i dei 20 kommunane der omsetninga i januar–april utgjer størst del (prosent) av årsumsetninga i detaljhandelen i 2016. Stjerna* markerer kommunar med turistunntak.

Kommune	Fylke	Januar–Februar	Mars–April	Januar–April
Bykle *	Aust-Agder	21,9	23,7	45,6
Hemsedal *	Buskerud	18,2	21	39,2
Åseral	Vest-Agder	18,8	18,5	37,3
Øyer *	Oppland	16,7	18,4	35,1
Trysil *	Hedmark	17	18	35
Sirdal *	Vest-Agder	17,2	17,4	34,6
Krødsherad *	Buskerud	17,2	16,9	34,1
Iveland	Aust-Agder	16,7	17	33,7
Kautokeino	Finnmark	15,4	17,6	33
Hol *	Buskerud	14,1	18,8	32,9
Øystre Slidre *	Oppland	15	17,3	32,3
Karasjok	Finnmark	15,2	16,8	32
Hægebostad	Vest-Agder	15,5	16,5	32
Sør-Fron *	Oppland	14,8	17,1	31,9
Klæbu	Sør-Trøndelag	14,9	16,9	31,8
Våler	Østfold	14,1	17,6	31,7
Lesja *	Oppland	14,9	16,8	31,7
Oppegård	Akershus	15,1	16,6	31,7
Gausdal *	Oppland	15,1	16,6	31,7
Overhalla	Nord-Trøndelag	15,3	16,4	31,7
HEILE LANDET		14,2	15,4	29,6
Heile kommunar heile året		13,8	16,3	30,1
Heile kommunar delar av året		12,8	15	27,8
Visse bransjar heile året		13,8	15,7	29,5
Delar av kommunar heile året		13,9	15,4	29,3
Delar av kommunar delar av året		13,2	15	28,2
Andre kommunar		14,3	15,4	29,7

Kjelde: Data frå Statistisk sentralbyrå sette saman av Kvarud Analyse.

5.5.17.5 Alternativ 3: Snevrare turistunntak, berre for utanlandske turistar

Eit alternativ kunne vere å avgrense turistunntaket til stader som tek imot mange utanlandske turistar på ein gong, medan norske hytteturistar fekk klare seg med dei vanlege opningstidene på søn- og høgtidsdagar.

Eit slikt snevert unntak kan utformast slik at opningstidsreguleringa ikkje gjeld så lenge eit cruiseskip ligg til kai. Det er særleg to utfordringar ved dette – for det første kor stort område på land som skulle vere omfatta av unntaket, for det andre om det skulle omfatte dei rutegåande skipa som også tek med turistar, som hurtigruta og Kiel-ferja. Eit betre alternativ vil vere å utforme

ein lovheimel for lokale forskrifter for stader som tek imot cruiseskip, og andre destinasjonar som tek imot utanlandske turistar på store gruppereiser. Formålet med unntaket er å gi desse store gruppene høve til å handle når dei kjem. Heime-len vil ikkje omfatte destinasjonar der det er mest hytteturisme. Forskriftene skal normalt ikkje omfatte heile kommunen, men ein del av han. Døme på stader som er aktuelle for unntak etter ei slik lokal forskrift, er:

- Geiranger og Hellesylt, Stranda kommune, Møre og Romsdal
- Flåm og Gudvangen, Aurland kommune, Sogn og Fjordane 15. mai–15. september
- Honningsvåg og Nordkapp, Nordkapp kommune, Finnmark 15. mai–1. september

Produksjonsstader som er lagde til rette for turisme, har ein klar samanheng med turistunntaket. Sjølv om utvalet ikkje er kjent med at dette unntaket har skapt problem i praksis, kan det vere behov for å sikre lik praksis nasjonalt. Fullmakta til å fastsetje frie opningstider på slike plassar kan leggjast til departementet. Kommunen kan få i oppgåve å føre tilsyn, sjølv om sanksjonane ligg til politiet.

Utkast til lovtekst i heilagdagslova § 5 sjette ledd:

Departementet kan etter søknad fra kommunen fastsette i forskrift at forbudet i første ledd ikkje gjelder bestemte mindre turistdestinasjoner av nasjonal betydning som tar imot et stort antall utenlandske turister med kort oppholdstid. Videre kan departementet også gjøre unntak for bestemte produksjonssteder tilrettelagt for turisme. Kommunen fører tilsyn med at slike forskrifter overholdes.

5.5.17.6 *Alternativ 4: Føre vidare dei fleste av dagens forskrifter i distrikta*

Utvalet viser til at turistunntaket har fått ei distriktpolitisk grunngeving, og at det er interesse lokalt for å halde på unntaket. Utvalet viser også til at gjeldande regelverk og praksis har utfordringar.

Eit alternativ kunne vere å utforme ei ny føresegn med klarare kriterium enn dagens, men utvalet erkjenner at det er svært vanskeleg å formulere ein lovheimel med færre og klarare vilkår enn i dag og samtidig fange opp behova for å halde opent på ulike stader. Dessutan vil det verke unødig byråkratisk om ein oppheva alle forskriftene og kommunane måtte søkje på nytt etter ei

ny, strammare føresegn. Eit betre alternativ vil vere å føre vidare dagens regel, men flytte forvaltninga frå fylkesmannen til departementet og gi departementet uttrykkjeleg heimel til å oppheve lokale forskrifter etter ei ny vurdering.⁷⁸ Slik kan ein unngå dei mest uheldige utslaga av dagens regel, samtidig som dei fleste turistunntaka kan førast vidare. Ein kan ta utgangspunkt i den distriktpolitiske grunngevinga og oppheve alle forskrifter som gjeld stader der denne grunngevinga ikkje slår til. Dagens ordlyd og vilkår kan elles førast vidare, men departementet vil ha ei samla forvaltning, slik at den ulike praksisen i embeta med tida blir utjamna. Over tid kan praksisen bli meir konsistent. Innanfor dette alternativet vil utvalet ikkje tilrå innstrammingar som til dømes å krevje at salet til dei tilreisande er viktig for å halde oppe butikktilbodet på staden.⁷⁹

Det finst fleire system som skil mellom by og land eller mellom sentrale strøk og distrikt. Utvalet tek utgangspunkt i det såkalla verkeområdet distriktsretta investeringsstøtte. Ein fordel med å bruke eit etablert system er at vurderinga ikkje blir konkret for kvar enkelt stad.⁸⁰ Dette verkeområdet blir revidert om lag kvart sjuande år og gjeld no fram til 2020. Verkeområdet spring ut av reglane for regionalstøtte i EU. Kriteria er i hovudsak knytte til kor tett folk bur. I tillegg bruker Kommunal- og moderniseringsdepartementet den såkalla distriktsindeksen for å vurdere situasjonen i kommunane. Då verkeområdet for distriktsretta investeringsstøtte blei godkjent i 2014, dekte det 25,48 prosent av innbyggjarane. Utvalet viser til at dette systemet gir store samanhengande område som fell innanfor lovheimelen. Der som ein berre lét dei turiststadene som ligg i kommunar som fell innanfor verkeområdet distriktsretta investeringsstøtte, halde på forskrifta om turiststatus, vil til dømes forskriftene for desse områda bli oppheva:

- Hvaler kommune, Østfold
- Gamlebyen m.m. (områda vest og sør for Ørebekk/Gressvik i kommunedel Onsøy i Fredrikstad), Fredrikstad kommune, Østfold

⁷⁸ Ei slik ny vurdering kan gjerast i det lovendringa tek til å gjelde, og med jamne mellomrom.

⁷⁹ Eit eventuelt slikt kriterium vil krevje svært konkrete vurderingar av kva som er ei monaleg svekking av butikktilbodet. Dessutan er det uvisst og kva for registerdata som kan nyttast for å gjere denne vurderinga.

⁸⁰ Utvalet har vurdert om departementet i saksbehandlinga bør leggje opp til ei heilskapleg regional planlegging og samordning ved å krevje ein fylkeskommunal regional plan for varehandel og reiseliv i kvart fylke, sjå plan- og bygninglova § 8-1 andre ledd, men har komme til at det ikkje er behov for så omfattande prosessar.

- Drøbak gamle by, Frogn kommune, Akershus
- Enebakkneset, Fet kommune, Akershus
- Tettstadene Son og Hvitsten, Vestby kommune, Akershus
- Mesnali, Ringsaker kommune, Hedmark
- Næroset, Ringsaker kommune, Hedmark
- Sjusjøen og Ljøseheim, Ringsaker kommune, Hedmark
- Tingnes med Helgøya og søndre del av Neshalvøya, Ringsaker kommune, Hedmark april–september
- Brenneriroa i Løten kommune, Hedmark
- Hadeland Glassverk, Jevnaker kommune, Oppland
- Flesberg kommune, Buskerud
- Holmsbu-Rødtangen, Hurum kommune, Buskerud
- Tjøme kommune, Vestfold
- Ula, Kjerringvik, Nevlunghavn, Helgeroa og Stavern, Larvik kommune, Vestfold
- Valle, Kjønnøya og Trosby, Bamble kommune, Telemark
- Langesund, Bamble kommune, Telemark 1. juni–31. august
- Kragerø sentrum (Kragerøhalvøya), Jomfruland, Stabbestad og Levang, Kragerø kommune, Telemark 1. mai–1. september og påska
- Lillesand sentrum og Brekkestø, Lillesand kommune, Aust-Agder 1. juni–31. august
- Delar av Høvåg, Lillesand kommune, Aust-Agder 1. juni–31. august
- Historisk sentrum i Grimstad kommune, Aust-Agder 1. juli–16. august
- Hamresanden, Kristiansand kommune, Vest-Agder
- Spangereid sentrum, Lindesnes kommune, Vest-Agder
- Ålo brygge, turistanlegget ved Trysnes Marina & Feriesenter, Høllen brygge og Langenesområdet frå Langenes skole til Helleviga, Søgne kommune, Vest-Agder
- Mandal kommune, Vest-Agder 1. juli–16. august
- Austevoll kommune, Hordaland
- Vormstad, Orkdal kommune, Sør-Trøndelag 1. juni–31. august

Utvalet meiner det er tenleg å oppheve turistunn-taka som gjeld så sentrale område som dei i lista ovanfor. Ein fordel er òg meir like konkurransevilkår for butikkar på kvar side av kommunegrensene, eller til dømes på kvar side av bruene til Tjøme og Hvaler.

Utvalet meiner at avgjerda bør liggje i departementet, ikkje hos fylkesmennene. Det er likevel uheldig å avskjere delegering i lova i fall det ein dag viser seg tenleg. Kommunane bør føre tilsyn med at reglane blir følgde lokalt. Utkast til lovtekst i heilagdayslova § 5 sjetle ledd:

«Departementet kan etter søknad fra kommunen ved forskrift bestemme at et område skal regnes som typisk turiststed, se annet ledd nr. 4, for hele året eller deler av året. Som typisk turiststed kan bare regnes område der salget i de aktuelle helligdagene hovedsakelig skjer til turister. Kommunen fører tilsyn med at slike forskrifter overholdes. Departementet kan oppheve slik forskrifter etter en ny vurdering.»

5.5.18 Økonomiske og administrative konsekvensar

Det vil ha kommersielle konsekvensar å oppheve unntaket for turiststader, men det vil også ha økonomiske og administrative konsekvensar. For forvaltninga vil det bli færre saker. I NOU 1984: 13 side 187 gjekk ein ut frå at eitt årsverk var omtrent det fylkesmennene samla brukte på sakene etter lukkelova. Utvalet har ikkje undersøkt ressursbruken i embeta i 2017.

5.6 Utfordring nr. 6 ved gjeldande rett: Ulike konkurransevilkår for store hagesenter og byggjevereutsal

Blomehandlarar og hagesenter er unnatekne påbodet om å halde stengt på søn- og høgtids-dagar. Det er vanleg å peike på hagesentera når ein vil gi døme på uheldige sider ved den gjeldande opningstidsreguleringa, og fylkesmennene seier at dette unntaket er vanskeleg å forklare for folk. Jernvare-, møbel- og byggjevereutsala har meint at det er urimeleg at dei må halde stengt når hagesentera kan halde opent. Innanfor grøntbransjen er nokre av verksemdene positive til søndagsopne butikkar, andre ikkje.⁸¹

Unntaket inneber at visse verksemdar har frie opningstider, men hindrar dei ikkje i å selje ei avgrensa mengd andre varer, sjå formuleringa «i det vesentlige selger blomster, planter og andre hageartikler».⁸²

Då utvalet spurde fylkesmennene om utfordringar ved gjeldande rett, blei det nemnt at salsperioden for fyrverkeri år om anna blir redusert på grunn av ein innklemd søndag. Embetet avslår dispensasjon, men oppfattar det som eit

problem at hagesentera kan halde opent og selje fyrverkeri, medan andre må halde stengt.

Sjølve symbolet på hagesenterunntaket er Maxbo på Hvam, som må halde stengt på søndagar, medan Plantasjen held opent ved sida av.⁸³ Utvalet meiner at ein utan vidare kan slå fast at hagesenterunntaket vrir konkurransen mellom utsalsstader i same marknad. Vilkåret i lova om «i det vesentligste» gir dessutan eit stort rom for tolking og er derfor lite eigna som rettsleg grense når det kjem til konkurranse på like vilkår. Dette er eit problem som må løysast i ei ny regulering.

Eit alternativ kunne vere å stramme inn slik at unntaket berre omfattar levande planter og reiskapar mv. som trengst for å plante dei ut, dvs. spade, jord og gjødsel. Eit slikt unntak ville omfatte svært få hagesenter eller blomebutikkar, og utvalet vil ikkje gå inn for ei ordning med «ølgardin» rundt dyrefôr, grillar og iskrem på søndagar.

Eit anna alternativ kunne vere å utvide unntaket til å omfatte alle «do-it-yourself-butikkar», som hagesenter og byggjevaremarknader. I Danmark har «byggemarkeder» hatt høve til å halde opent dei 13 særlege heilagdagane sidan 2010, og kan selje inntil 50 prosent andre varer.⁸⁴ I Danmark er det frie opningstider på vanlege søndagar, slik at møbelbutikkar kan konkurrere med byggjevarehandlarar alle søndagar bortsett frå 13 høgtidsdagar. Eit anna døme er Frankrike, som trass i ei

relativt stram regulering tillèt at store varehus som hagesenter, byggjevarebutikkar og møbelutsal held opent alle søndagar. Utvalet meiner at vareslaga i «do-it-yourself-butikkar» ikkje lèt seg avgrense presist nok til å gi like konkurransevilkår, og at ei ordning der butikkane kan selje ei avgrensa mengd andre typar varer, vil skape ulike konkurransevilkår i andre retningar, til dømes mot møbelbutikkar og butikkar med breitt vareutval.

Utvalet meiner at unntaket for blomar, planter og andre hageartiklar bør opphevast. Ei openberrulempe er at forbrukarane har vant seg til å handle slike varer på søndagar. Det kan dei nok venje seg av med, men samtidig er høgtidene med doble fridagar også ei tid då mange set pris på å arbeide i hagen eller pynte på balkongen.

5.7 Utfordring nr. 7 ved gjeldande rett: Den snevre avgrensinga av kva som er «lokale husflids- og suvenirvarer», gjer at mange utsalsstader held opent ulovleg. Konkurranssevriding mellom lokale (norske) og importerte varer

Turistar ønsker å kjøpe suvenirar og lokale produkt. Det kan derfor ikkje vere tale om å oppheve unntaket heilt. Det er populært at butikken på Nobels Fredssenter opnar kl. 10, og at butikken på Henie Onstad Kunstsenter opnar kl. 11 på søndagar.⁸⁵

Problema med unntaket gjer likevel at det må skrivast heilt om. For det første er unntaket for snevert på grunn av kravet om lokal produksjon, slik at dei fleste suvenirbutikkar truleg held opent ulovleg. For det andre er det ikkje greitt at varer som er produserte lokalt (i Noreg), har betre marknadsvilkår enn importerte varer (til dømes frå EØS-området).

Utvalet meiner at husflids- og suvenirvarer bør kunne seljast utan vilkår om produksjonsstad.

⁸¹ Landbruks-, natur- og friluftsområde (LNF) er eit eige arealformål i plan- og bygningslova. Det har vore hevda at hagesenter, i motsetning til byggjevaremarknader, kan byggjast på slike område, med andre ord ein konkurransefordel. Ein rettleiar frå 2005 skil mellom produksjon på garden og andre produkt, sjå T-1443 Plan- og bygningsloven og Landbruk Pluss, utgitt i 2005 av Miljøverndepartementet og Landbruks- og matdepartementet. Dette er omfatta av landbruksomgrepet knytt til LNF-område: «Veksthus knyttet til produksjonen på garden. Salgslokale som i hovudsak benyttes til salg av egne produkter.» Slike lokale kan byggjast på LNF-område. Derimot kan slike anlegg ikkje byggjast der: «Anlegg med karakter av handelsgartneri som i vesentlig grad omsetter varer og produkter som ikke er produsert på garden.» Hagesenter har altså ikkje nokon konkurransefordel knytt til å byggje i LNF-område. Teksten byggjer på ein e-post frå Marit Tofte i Planavdelinga i Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

⁸² Utvalet har fått tilgang til tal for 2008 og 2016 for omsetninga hos Plantasjen. Tala tyder på at planter utgjer ein aukande del av omsetninga, at nær 90 prosent av omsetninga er vareslaga lova opnar for, og at tre firedelar er blomar og planter. Rolf Baisgård i Plantasjen opplyser at dette gjeld både om ein ser på varelinjer, og om ein ser på omsetning. Han føyer til: «Endringene skyldes at bransjeglidning generelt tilsier en ytterligere spissing slik at en skiller seg ennå mer fra andre. En utvikling vi vil forsterke videre fremover.» Utvalet viser til det stortingskomiteen sa i Innst. S. nr. 129 (2007–2008): «Dette er butikkenes egne opplysninger og kan være usikre.»

⁸³ Maxbo valde å vedta førelegget då dei heldt ein del av butikken på Hvam open på søndag.

⁸⁴ Frå kommentaren i danske Karnov (lovkommentar): «Der vil typisk være tale om salg af bygge- og vedligeholdelsesmaterialer til hus, sommerhus og lignende, såsom brædder, maling, sanitet og værktøj. Også artikler til brug i haven vil være omfattet. Det er en betingelse, at byggemarkedets omsætning for hovedpartens vedkommende - dvs. over 50 pct. - stammer fra salg af materialer til brug ved bygning og vedligeholdelse af fast ejendom og/eller produkter til brug i haven, og at butikken kan dokumentere dette.»

⁸⁵ Sjå <https://www.nobelpeacecenter.org/besok/?gclid=CN2H99Kj0dUCFcs2GAodvrUHCQ>, besøkt 12. august 2017 og <http://henieonstadsanatorium.no/besok>, besøkt 12. august 2017.

Reint språkleg vil husflid innebere ein referanse til norske tradisjonar, men overgangen til suvenirar er så uklar at ein ikkje kan krevje at produkta er utforma i tråd med nokon særskild tradisjon. Grensa mellom husflidsvarer og suvenirvarer er umogleg å trekkje. Det er derimot nødvendig å trekkje ei grense rundt husflids- og suvenirvarer fordi det elles kan bli ei omfattande bransjegliding frå til dømes interiør-, møbel- og smykkebutikkar (skandinavisk design). Korleis denne grensa skal trekkjast, må vurderast.

5.8 Utfordring nr. 8 ved gjeldande rett: Butikkar på flyplassar som har taxfree-sal, kan selje alle typar varer til både reisande og fastbuande på søn- og heilagdagdar

Vikåra for å halde opent på søn- og høgtidsdagdar er at utsalsstaden ligg i ein bygning for innsjekking av flypassasjerar, og at flyplassen har løyve til avgiftsfritt sal (taxfree). Taxfree-sal skjer på lufthamner med internasjonale ruter. Det inneber at butikkar på flyplassar utan løyve til taxfree-sal, må komme inn under eit av dei andre unntaka i § 5 for å halde opent på søndagar.

Avinor har 45 lufthamner, og det er taxfree-sal på 11 av dei.⁸⁶ På Oslo lufthamn er det tre butikkar utanfor sikkerheitskontrollen og i Bergen éin, dei 50 andre butikkane på Avinors lufthamner ligg innanfor sikkerheitskontrollen.⁸⁷ 22 av dei finn vi på Oslo lufthamn. Kioskar er ikkje med i desse tala, då dei er omfatta av eit anna unntak frå forbodet mot å halde opent på søn- og høgtidsdagdar.

Taxfree-utsala er store (over 400 m²). Over halvparten av butikkane er mellom 100 og 400 m², og ein tredel er under 100 m². I tillegg til kioskar finn ein utsalsstader innanfor desse bransjane på Avinors lufthamner (sortert etter kor mange det er av kvar):

- parfyme & kosmetikk, alkohol, tobakk (taxfree)
- bøker
- parfyme & kosmetikk
- solbriller, klokke, vesker, accessories
- klede & accessories, kvinner
- klede & accessories, menn

- elektronikk
- hudpleie (tenester)
- frisør (tenester)
- gåveartiklar
- suvenirar
- smykke
- sports- og fritidstøy
- lesestoff, reiseartiklar, kioskvarer

Alle butikkane er opne på søndagar med moglege unntak der taxfree-salet berre opnar i samband med at fly til eller frå utlandet tek av eller landar.⁸⁸ Avinor fastset opningstidene i leigekontrakten ut frå første og siste avgang. Alle butikkane er opne i denne kjernetida fordi Avinor ønskjer at passasjerane skal ha eit godt tilbod av shopping og servering. Sjølv om taxfree-butikkane ikkje er opne heile døgnet, opnar dei alltid i samband med fly til eller frå utlandet (til dømes charter), normalt to timar før avgang og éin time etter landing.

Etter gjeldande rett er berre butikkar på flyplassar med taxfree-sal omfatta av dette unntaket. Passasjerar på korte internasjonale ruter (til dømes til Stockholm) får eit større vareutval enn passasjerar på lengre turar innanlands (til dømes frå Kirkenes). Det kan vere grunn til å utvide unntaket til å omfatte alle lufthamner for rutefly, og avgrense mot lufthamner for privatfly, militærfly, glidefly og fritidsflyging (til dømes i samanheng med fallskjermhopping).

Unntaket er grunngitt med behovet til dei reisande. Det kan tale for at utsalsstadene berre treng å vere tilgjengelege for dei som skal reise, ikkje for dei fastbuande eller dei som følgjer eller tek imot folk. I utlandet finst det døme på at dei fastbuande handlar på flyplassen på søndagar når butikkane elles er stengde.⁸⁹ For unngå at allmenta handlar på lufthamna når andre butikkar i same bransje må halde stengt, kan unntaket avgrensast til å gjelde berre innanfor sikkerheitskontrollen. Butikkane utanfor sikkerheitskontrollen må tilpasse seg opningstidsreglane elles.

Utvalet meiner at unntaket for utsalsstader på flyplassar bør avgrensast til å gjelde innanfor sikkerheitskontrollen, slik at det er eit tilbod til dei reisande og ikkje til allmenta. Unntaket vil omfatte alle flyplassar med ordinære rutefly, ikkje berre flyplassar med internasjonale ruter. Forslag til ny lovtekst for § 5 andre ledd nr. 11:

(Dette gjelder ikke for) utsalgssteder *innenfor sikkerhetskontrollen på lufthavner for rutefly*.

⁸⁶ Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand, Ålesund, Tromsø, Bodø, Molde, Kristiansund og Harstad/Narvik (Evenes).

⁸⁷ E-post frå Avinor 31. juli 2017 med svar på spørsmål frå utvalet.

⁸⁸ Bodø, Evenes, Kristiansand, Kristiansund, Molde, Tromsø og Ålesund.

⁸⁹ Genève i Sveits.

5.9 Utfordring nr. 9 ved gjeldande rett: Brot på påbodet om å halde stengt, mellom anna små faghandlarar i aktive bygater i dei store byane

5.9.1 Sentrumshandel på søndagar

Utvalet er kjent med at ein norsk klesprodusent held butikkane sine i store byar opne på søndagar, utan at utvalet kjenner til at produkta er produserte i desse byane, eller at verksemda elles fell inn under unntaka i heilagdagslova § 5. I marknaden konkurrerer norskproduserte varer med importerte (som iblant blir framstilte som norskare enn dei er, når det gjeld både produksjon og utforming) som blir selde frå søndagsopne suvenirbutikkar.

På Bryggen i Bergen held ei rekkje butikkar opent på søndagar. Nokre profilerer seg på lokale husflids- og suvenirvarer, medan andre sel industrielle design- og interiørvarer frå kl. 10 (kl. 09 i turistsesongen). Ei utfordring er at avgrensinga av unntaket for lokale husflids- og suvenirvarer er uklart, sjå ovanfor kapittel 4.10.11 og 5.8.

På Grünerløkka i Oslo kan ein konstatere at mange små faghandlarar held opent på søndag etter kyrkjetid, særleg mellom opne serveringsstader i dei sentrale gatene. Dei fleste ulovleg opne butikkane er sjølvstendige, men også fleire kjeder held opent ulovleg: Søstrene Grene, Rafens, Floyd, The Body Shop. På Grønland i Oslo er færre butikkar ulovleg opne, men blant dei opne er telebutikkar og butikkar med breitt vareutval. Ein annan plass i byen er ein religiøs bokhandel open nokre timar etter kyrkjetid.

5.9.2 Lover skal følgjast

I mandatet til utvalet skriv Kulturdepartementet: «Endringer i lovreguleringen vil også kunne få betydning for statlige kontroll- og tilsynsoppgaver. Dette vil igjen kunne påvirke sysselsetting og økonomiske og administrative kostnader for det offentlige.» Vidare blei utvalet bedt om «særskilt vurdere (...) reglene om sanksjon og håndheving av regelverket, blant annet alternative former for håndheving.»

Høyring, lovforslag, debatt i Stortinget, lovvedtak og kunngjering på Lovdata ber i seg ei forventning om at medlemmene i samfunnet kjenner til og følgjer reglane her. Det gjeld ikkje minst næringsdrivande, som er profesjonelle aktørar og arbeidsgivarar. Varehandelen er open for alle og med på å skape det offentlege rommet langs

vegar, i byar og på kjøpesenter. Det er ikkje urimeleg å vente at kjøpmenn, heilt av seg sjølve og utan trugsmål om bøter, følgjer reglane om opningstid.

På den andre sida gir opningstidsreglane ein slags monopolsituasjon for dei som bryt reglane – dei er åleine på marknaden. Utsiktene til å tene meir ved å tilpasse opningstidene til dei kundane som vil handle på ulovlege opningstider, kan vere freistande for ein næringsdrivande. Dette er ei side av spørsmålet om kva som er ei rimeleg opningstidsregulering, og som balanserar forbrukarane sitt ønske om å kunne gjere innkjøp mot omsyn som taler for å påleggje butikkane å halde stengt.

5.9.3 Openberre brot på lover og reglar utfordrar folks rettskjensle

Høgsterettsdommar Elisabeth Schweigaard Selmer uttalte i ein dom at når staten truar med å straffe mindre alvorlege lovbrøt som det ikkje er realistisk blir følgde opp av politiet, svekkjer det den generelle respekten for trugsmålet om straff, sjå Rt. 1989 side 309:

«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.»

Dommeren var ikkje berre kritisk til manglande handheving. Ho var òg kritisk til utforminga av regelverket, særleg skiljet mellom kioskarer og daglegvarer, som gjorde grensa mellom lovlege og ulovlege opningstider uklar.

Lovavdelinga i Justisdepartementet maner til å vere nøktern i bruk av straff, særleg når lovbrøtet i det enkelte tilfellet er lite alvorleg, sjå rettleiaren Lovteknikk og lovforberedelse (2000) side 133.

5.9.4 Valet av regulering er avgjerande for om ei lov blir grei eller vanskeleg å handheve

Dersom ein vil regulere opningstidene, er det avgjerande å finne fram til reglar som er forstålege og blir oppfatta som rimelege. Utan det er det vanskelegare for individet å byggje opp motivasjon til å følgje reglane. Det gjeld både forbrukaren (som lét vere å handle på ulovlege tider) og næringsdrivande (som lét moglege kundar møte ei stengd dør).

For å lage reglar som er forstålege og rimelege, må ein velje eit rettsleg kriterium som på ein klar og relevant måte trekkjer grensa mellom det som er lovleg, og det som ikkje er lovleg. Fordi staten truar med straff for den som bryt lova, kan grensa for kva som er lovleg, ikkje vere basert på det som ville vere rimeleg i det enkelte tilfellet (kriterium med omgrep som har stort rom for tolking (skjønn)).

Kravet om at det rettslege avgrensingskriteriet må vere relevant, går ut på at det må gi meining at eitt tilfelle inneber å bryte lova, og at eit anna inneber å følgje lova. Det kan dreie seg om at tilfella er etisk ulike, men ikkje nødvendigvis. Folk forstår

gjærne at det må gå ei grense ein stad, men grensesteinen må ikkje vere utan relevans for verksemda.

Ei lov nyttar ord for å skape eit skilje mellom det som er lovleg, og det som er ulovleg. Orda refererer til omgrep som kan vere meir eller mindre greie å avgrense. Orda lova nyttar, kan referere til storleikar som er opplagde der og då (som tid avgrensa som klokkeslett), storleikar som krev måling (som kvadratmeter salsflate), eller storleikar som krev skjønn (som «utsalgssteder som i det vesentlige selger blomster, planter og andre hageartikler»). Lova nyttar i dag altså fleire måtar å trekkje grensa mellom lovleg og ulovleg på, sjå tabell 5.8.

Eit døme på ei mindre vellykka rettsleg grense viste høgsterettsdommar Elisabeth Schweigaard Selmer til i Rt. 1989 side 309: «Jeg nevner for øvrig også, som mindre vesentlig, men uheldig, at nåværende regelverk synes å ha medført til dels nokså subtile sondringer mellom kioskarer og dagligvarer.» Departementet viste til handhevingsproblema då skiljet blei erstatta med 100 m²-regelen.⁹⁰

Vilkåra kan stå nedskrivne i ei lov og vere nærare drøfta i forarbeida. Vilkåra kan også stå i

⁹⁰ Departementet uttalte i Ot.prp. nr. 75 (1996–97): «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.»

Tabell 5.8 Korleis heilagdayslova i dag trekkjer grensene for opningstidene.

Vilkår	§	§ 5
Tid avgrensa som klokkeslett (t.d. mellom kl. 06 og kl. 13)	4 (1)	
Dagar avgrensa som heile døgn eller dagar i veka (t.d. søndag kl. 00–24)	2, 3 (1), 4 (1), 4 (2) nr. 3), 5 (1)	(1) (3)
Dagar avgrensa som særskilde merkedagar (t.d. andre påskedag)	2, 4 (2 nr. 4)	(1)
Storleiken på butikken, t.d. kvadratmeter salsflate i ein butikk		(2 nr. 1, 2)
Vareutvalet eller bransjen: undersøking og vurdering av enkeltprodukt for å skilje mellom lovlege og ulovlege tilfelle		(2) nr. 1, 2, 5, 6, 7, 9, 10
Kva «karakter» utsalstaden har		5, 9
Kvar butikken ligg (lokalisering på ein flyplass, talet på innbyggjarar i kommunen, typisk turiststad)		(2) nr. 3, 4, 8, 11, 12

lokale forskrifter – gitt av anten staten eller kommunen. Plasseringa av den rettslege kompetansen opnar eller stengjer for bruk av lokalkunnskap i utforminga av reguleringa. Kjennskap til behov og praksis lokalt når reguleringa blir utforma, kan vere viktig for å få folk til å følgje reglane.

5.9.5 Handheving

5.9.5.1 Gjeldande rett

Politidirektoratet og SSB har ikkje tal som viser kor mange saker om brot på heilagdagslova som blir melde til politiet.⁹¹ Utvalet har vurdert det slik at ein ikkje treng sikker kunnskap om i kva grad heilagdagslova § 5 blir følgd eller broten, for å svare på spørsmåla i mandatet. Sjølv utan offentlig statistikk kan ein slå fast at opningstidsreglane stort sett blir respekterte, men at det finst døme på openberre lovbrøt.⁹²

Heilagdagslova § 6 lyder: «*Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer §§ 3 til 5 i denne lov, eller bestemmelser gitt i medhold av disse paragrafene, straffes med bøter.*» Også den som utan forsett bryt lova, kan straffast. Handhevinga er ordna slik at «politiet er ansvarlig for oppfølging av opningstidsloven og Arbeidstilsynet er tilsynsmyndighet når det gjelder arbeidsmiljøloven», jf. Ot.prp. nr. 75 (1996–97) punkt 3.8.⁹³ Spørsmålet om korleis opningstidsreglane skal handhevast, har følgd

reglane lenge.⁹⁴ Politiet har ikkje berre vore komfortabel med rolla som handhevar av heilagdagslova. Mellom anna uttalte påtalemakta i høyringa i forkant av Ot.prp. nr. 75 (1996–97):

«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 politikkammerets side.*»

5.9.5.2 Døme frå rettspraksis

Domstolane har hatt få saker om brot på opningstidsreglane i den gjeldande heilagdagslova § 5. Utvalet kjenner til to. I saka om Spar-butikken på Lyngseidet hadde den domfelte frå januar 2006 til slutten av mai 2009 halde ei matvareforretning open alle søndagar og andre heilagdagar med unntak av første juledag og langfredag. Hålogaland lagmannsrett dømde mannen til ei bot på 60 000 kroner og inndraging av 200 000 kroner.⁹⁵ Maxbo vedtok i mai 2012 ei bot på 250 000 kroner og inndraging av 4 millionar kroner for ulovleg søndagsopent (Maxbo på Hvam), sjå kapittel 4.8.4.

⁹¹ Personleg informasjon frå Jostein Hamberg i Politidirektoratet, politifagavdelinga og Robin Håset Drager i SSB.

⁹² Institutt for bransjeanalyser AS / Per Gunnar Rasmussen (2014): Distriktsbutikkens utfordringer ved full adgang til søndagsåpne butikker: «Det hevdes at de fleste har iverksatt søndagsåpent innenfor dagens lovregler, men det er også enkelte distriktsbutikker som tar sjansen på å unngå kontroller og åpner butikkene søndager i perioder med store markedsmuligheter.»

Eit fylkesmannsembete skreiv som svar på spørsmåla frå utvalet i 2017: «Den største utfordringen med unntaksregler er at en del aktører da velger å ikke følge reglene. Politiet håndhever loven, men er lite villige til å gjennomføre sin makt og myndighet. Det skaper rom for at noen utnytter dette, og dermed får bedre konkurransevilkår enn virksomheter som forholder seg til reglene og driver på samme sted. Det er svært sjelden at «nabovirksomheter» ønsker å anmelde de som driver ulovlig. Videre treffer en ofte på problemstillingen om likebehandling og at den ene virksomheten ikke har forståelse for hvorfor en virksomhet får dispensasjon og en annen ikke får det.»

I årsrapporten for 2009 skreiv Fylkesmannen i Rogaland: «Vi har også skrive brev til ein del næringsdrivande i tilfelle der vi er gjort merksame på tilfelle av søndagsopning som kan vera av ulovleg karakter.» Året etter skreiv Fylkesmannen i Rogaland: «Viktigaste aktiviteten på området var at vi melde ein utsalsstad til politiet for vedvarande brot på lova til trass for fleire brev der vi bad om å opplysa om grunnlaget for søndagsopninga eventuelt at ein søkte. Utsalsstaden valde da å slutta med søndagsopning.»

⁹³ Det same gjekk fram av den seinare Ot.prp. nr. 11 (2002–2003) punkt 3.6. Omtalen i Ot.prp. nr. 75 (1996–97) punkt 3.8.3 kan tyde på at departementet såg for seg at reglane faktisk ville bli handheva av Arbeidstilsynet og politiet. I Innst. O. nr. 46 (1997–98) punkt 4.4 foreslo Senterpartiet å regulere varetypar nærare som lovleggrense, med fylkesmannen som kontrollør, medan Arbeiderpartiet heldt fast ved kvadratmeterregelen.

⁹⁴ Sjå eit utval eldre dokument om handhevinga av lova: Innst. O. nr. 131 (1964–65) side 2: Stortingskomiteen refererer til at politiet ikkje sjelden måtte sjå gjennom fingrane med sal etter stengjetid. Ot.prp. nr. 50 (1966–67) side 11: Oslo politikkammer meinte at opningstidsreglane burde vere like for alle som dreiv handel. At den eine kunne halde opent medan andre måtte stengje, skapte irritasjon, braut ned respekten for reglane og skapte problem for handhevinga. Rt. 1987 side 515. Rt. 1989 side 309. Ot.prp. nr. 84 (1993–94) side 5: Departementet la vekt på at opphevinga av forbodet mot offentlege tilstellingar etter kl. 13 på søndagar ville føre til mindre å gjere for politiet, mellom anna færre søknader om dispensasjon. Departementet forventa altså at politiet følgde opp lova.

⁹⁵ RG-2010-1632.

5.9.5.3 Tilsynet frå Arbeidstilsynet

Arbeidstilsynet skal føre tilsyn med om lag 180 000 verksemder og 60 000 einingar i landbruket. I 2015 blei det ført nær 18 000 tilsyn.⁹⁶

Arbeidstilsynet har heimel til å føre tilsyn med om ei verksemd følgjer reglane om arbeidstid i arbeidsmiljølova. Søndagsarbeid kan ha vore vurdert i enkelttilsyn i varehandelen, men det er ikkje eit tema Arbeidstilsynet prioriterer.

Det er ikkje mogleg å slå fast i kor mange saker kontroll av søndagsarbeid har vore tema i tilsyn, eller kor mange tips Arbeidstilsynet har fått om søndagsarbeid. Statistikken Arbeidstilsynet fører internt, er ikkje så detaljert når det gjeld temaet arbeidstid.⁹⁷

5.9.6 Drøfting

5.9.6.1 Søndagshandel til glede for forbrukarane

Ein av grunnane til at utvalet blei sett ned, er at opningstidsreglane ikkje blir følgde.

Folkelivet på Grünerløkka i Oslo ein søndag tyder på at folk er både vane med og nøgde med dei opne butikkane. Dei næringsdrivande har tilpassa seg slik at dei held opent når det er kundar i gatene. Sjølv om denne praksisen er ulovleg, er han like fullt til glede for forbrukarane og skaper triveleg byliv. Ein kan spørje om byane våre er i ferd med å vekse ut av rammene som heilagdagslova set. Sal av oppbyggjeleg litteratur i ein bokhandel som opnar rett etter kyrkjetid, er ei anna tilpassing – og like ulovleg.

5.9.6.2 Det er behov for offentleg handheving av opningstidsreglane

Utvalet ser at kvart enkelt brot på opningstidsreglane ikkje vil ha alvorlege konsekvensar for liv, helse, integritet eller samfunnsøkonomi. Det er likevel behov for trugsmål om straff og ei ordning for handheving for å sikre at opningstidsreglane som regulerande system blir etterlevd.

Det er rimeleg å vente at profesjonelle aktørar følgjer lova, og at ein dermed i stor grad baserer handhevinga på tillit. Gitt dei store økonomiske verdiane som opningstidsreglane fordeler mellom ulike næringsdrivande, meiner utvalet at staten ikkje kan kvile i den sosiale kontrollen. Det er til

dømes ikkje tilstrekkeleg til å sikre etterleving at (ein del av) kundane vil reagere på brot på opningstidsreglane ved ikkje å handle i butikken.

Rettslege vilkår som «i det vesentlege» (om vareutval) opnar for eit skjønn som er problematisk når det skal trekkjast ei grense mellom det som er lovleg, og det som er ulovleg. Utvalet legg i arbeidet med utforming av lovforslaga vekt på å finne fram til objektive vilkår, jf. kapittel 7.2.3.

I kapittel 5.5 har utvalet gjort greie for at departementet ikkje har gitt fylkesmennene den hjelpa dei har bedt om i forståinga og forvaltninga av turistunntaket. Utvalet meiner det er ein føresetnad for handheving av ei lov at det ansvarlege departementet sørgjer for at dei som forvaltar regelen, har ei korrekt og sams forståing av kva som er gjeldande rett.

5.9.6.3 Måtar å handheve på

5.9.6.3.1 Kontrollør

Det er politiet som handhevar heilagdagslova i dag. Utvalet har vurdert å leggje tilsyns- og sanksjonsoppgåva til andre:

- Mattilsynet har tilsynsoppgåver retta mot daglegvarebransjen, men ikkje mot all varehandel. Tilsynet har eit regionalt og desentralisert apparat. Det er ingen samanheng mellom primæroppgåvene til Mattilsynet og opningstidsreguleringa.
- Arbeidstilsynet har tilsynsoppgåver retta mot alle arbeidsgivarar. Tilsynet har eit regionalt og desentralisert apparat. Etter gjeldande rett er det ein samanheng mellom opningstider og arbeidstidsvernet etter arbeidsmiljølova, men formålet med å regulere opningstidene går vidare enn å verne arbeidstakarane.
- Kommunane kan føre tilsyn og vedta administrative sanksjonar, jf. forvaltningslova kapittel IX. Gebyra går til statskassa. Fordi vedtaka kommunen gjer, kan bringast inn for domstolane, er utvalet i tvil om kommunane vil ta prosessrisikoen ved å gi eit gebyr. Saka om Maxbo på Hvam viser kor store verdiar det kan vere tale om. I prioriteringane kan kommunane òg komme i klemme mellom lokale ambisjonar om å leggje til rette for lokalt næringsliv og oppgåva med å handheve nasjonale reglar.
- Konkurransetilsynet fører tilsyn med konkurransen i marknaden. Sjølv om etterleving av reglane om opningstider påverkar konkurransen, er tilsyn med heilagdagslova ikkje ei oppgåve som passar for Konkurransetilsynet. Konkurransetilsynet er lokalisert i Bergen og fører

⁹⁶ Sjå <http://www.arbeidstilsynet.no/artikkel.html?tid=207289>, besøkt 6. september 2017.

⁹⁷ Personleg informasjon frå Ronny Jørgenvåg i Arbeidstilsynet.

ikkje tilsyn i felten utanom ved sikring av bevis, og då har dei gjerne med seg politiet.

- Forbrukarstyresmaktene arbeider på vegner av forbrukarane.
- Marknadsrådet skal løyse tvistar om marknadsføring.
- Fylkesmannen er regionalisert og har tilsynsoppgåver på ei lang rekkje sektorområde. Næringsregulering er ikkje blant dei områda i dag.

Utvalet er oppteke av at handheving og tilsyn ikkje må verke byråkratiserande. Det er derfor ikkje aktuelt å opprette ei ny eining for å føre tilsyn med opningstidsreglane.

Kven som fører tilsyn med eller handhever opningstidsreglane, har samanheng med formålet med reglane. Meir enn andre kontrollørar vil politiet i prioriteringane sine vere merksam på dei allmenne og samansette omsyna som ligg til grunn for reglane i heilagdagslova § 5. Når utvalet held fast ved at politiet skal handheve opningstidsreglane, er det ikkje ein føresetnad at politiet skal prioritere desse lovføresegnene høgare eller bruke meir ressursar enn i dag. Ei enklare og meir tidsmessig lov vil kunne føre til færre lovbrøt og dermed mindre å gjere for politiet.

Utvalet har vurdert om tap av rettar kan vere ei aktuell straff for brot på heilagdagslova. Sidan det ikkje er krav om handelsbrev eller generell løyve for å drive innanfor varehandelen, er det andre rettar som eventuelt måtte tapast. Eit døme kunne vere løyvet til å selje alkohol, men det vil berre ha betydning for daglegvarebutikkar og spesialbutikkar for øl. Utvalet meiner at bøter er eit tilstrekkeleg trugsmål bak lovføresegnene.

5.9.6.3.2 Bransjen sjølv

Søndagsplakaten er eit grep aktørar i bransjen har teke for å markere semje om kvar grensene i lova går, og synleggjere at dei vil følgje lova. Utvalet har ikkje undersøkt kva effektar Søndagsplakaten har på praksis eller på valet av butikk frå kundane si side, men legg til grunn at slike tiltak har mykje å seie for etterlevinga av reglane. Utvalet har som oppgåve å forenkle regelverket, men dersom det er rettsleg tvil om kvar grensene går i praksis, og det ikkje lèt seg gjere å få departementet til å gi klare svar, kan ein modell vere å etablere eit bransjeråd som kan ta stilling. Eit førebilete kan vere Matbransjens Faglige utvalg, som både set standardar for marknadsføring av mat og drikke overfor barn og unge og gjer vedtak i konkrete saker

der det er påstand om brot på god og ansvarleg marknadsføringspraksis.⁹⁸

Kjøpesenter har normalt god oversikt over kor store butikkane er, og må kunne ventast å føre ein viss kontroll sjølve med kven som held opent og ikkje. Det same gjeld kjedene. Utvalet er derfor uroleg når store kjeder held butikkane sine opne ulovleg på søndagar, til dømes i Oslo sentrum.

Eit samarbeid mellom HK, NHO og Virke vil ha stor legitimitet i bransjen. Til dømes kunne dei samarbeide om å gi butikkar oblat på døra som fortel at storleiken på salsarealet gir dei lov til å halde opent på søn- og høgtidsdagar. Tenesta kunne vere retta mot medlemmer eller mot alle utsalsstader. Slik utvalet vurderer det, er arealkrav så enkle å føre kontroll med at det neppe er aktuelt å stille krav om kontroll frå ein uavhengig aktør, som til dømes revisor, takstmann eller sertifiseringsbyrå.

5.9.6.3.3 Kommunane

For tilsette og enkeltpersonar kan terskelen vere høg for å melde ein utsalsstad til politiet om dei mistenkjer brot på opningstidsreglane. Det kan vere behov for andre mekanismar for å sikre at opningstidsreglane blir følgde. Lova stiller krav om at utsalsstaden skal dokumentere at arealkravet er oppfylt. Ein må kunne vente at bransjen sjølv tek eit ansvar. Utvalet vil i tillegg peike på at kommunen som styresmakt med lokal kunnskap og høg legitimitet kan ha ei rolle i å sørgje for at opningstidsreglane blir følgde. Ovanfor har utvalet drøfta og gått imot å gi kommunane formelt tilsynsansvar, men dersom vilkåra er objektive, kan kommunane få ei rolle i å avklare om lova blir følgd eller ikkje.

Etterlevinga av arealreglane kan styrkjast på i alle fall to måtar. For det første kan lovkravet om dokumentasjon skjerpast, slik at utsalsstaden ikkje berre skal ha dokumentasjon på at arealkravet blir følgd, tilgjengeleg, dokumentasjonen skal også vere synleg. Dermed kan kundar, tilsette og andre gjere seg kjende med dokumentasjonen utan å spørje eigaren.

For det andre kan kommunen måle opp utsalsstader der det lokalt er tvil. Kommunen treng ikkje gjere dette sjølv, men kan kjøpe tenesta eller overlate oppgåva til nokon som har legitimitet, til dømes ei lokal samanslutning av fagrørsla og handelsnæringa. At kommunen kjem på banen, kan skape merksemd og styrkje regelkunnskapen i handelsnæringa.

⁹⁸ Sjøå www.mfu.as, besøkt 6. september 2017.

På denne bakgrunnen foreslår utvalet at heilagdayslova § 5 femte ledd skal lyde:

Utsalgssteder som nevnt i annet ledd nr. 1 og 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 *og synlig* ved utsalgsstedet. Mangel-full dokumentasjon medfører at et utsalgssted ikke anses unntatt fra bestemmelsen i første ledd første punktum. *Kommunen skal på oppfordring foreta oppmåling av salgsarealet.*

5.9.7 Evaluering

Utvalet rår til at det ansvarlege departementet evaluerer opningstidsreglane etter om lag tre år, og at spørsmålet om handheving og etterleving står sentralt i evalueringa.

5.10 Utfordring nr. 10 ved gjeldande rett: Utsalgsstader i kjøpesenter fastset ikkje opningstidene sine sjølve

5.10.1 Problemstilling

Ei utfordring i heilagdayslova er at opningstidene – og dermed arbeidstidene – blir fastsette av andre enn arbeidsgivaren, typisk kjøpesentereigaren gjennom husleigeavtale, franchisegivaren gjennom franchiseavtalen og sentrumsforeininga gjennom medlemskapen. Dette fører til at ho eller han som har det daglege arbeidsgivaransvaret, ikkje har råderett over ein sentral dimensjon ved arbeidskvardagen til dei tilsette, og det blir mindre realitet i den drøftinga arbeidsmiljølova § 10-10 nr. 3 føreset at arbeidsgivaren skal ha med dei tilsette om arbeid på søn- og høgtidsdagar.

For verksemda har opningstidene mykje å seie; lønn er ein stor kostnad. Kjøpesentereigarar har heile fordelene og ikkje nokon risiko ved lengre opningstider. Gir det auka omsetning, får kjøpesentereigaren større husleige utan å bere nokon av meirkostnadane til lønn, reinhald og vektarar (som er felleskostnader som leigetakarane dekkjer).⁹⁹ Butikkjedene er sjølvstendige sensitive for kostnadane ved å halde opent, men det er truleg dei sjølvstendige butikkane som er mest utsette dersom opningstidene blir utvida utan at omsetninga slår følgje.

⁹⁹ Det same gjeld i franchiseorganisering der inntektene til franchisegivaren er knytte til omsetning, ikkje resultat.

Hovudregelen er at den som leiger eit næringslokale, skal halde opent, sjå husleigelova § 5-1. Når det gjeld næringslokale, er utleigaren den sterke parten i samspelet med leigetakaren. I praksis er alle leigekontraktar tidsavgrensa i Noreg, slik at dei opphøyrer på ein bestemt dag utan rett til fornying.¹⁰⁰ Utleigaren kan dermed fastsette nye vilkår eller leige ut til andre kvar gong kontrakten skal fornyast. Ein leigetakar som vil halde fram med leigeforholdet, vil dermed ikkje gjere seg upopulær ved å halde stengt på tider når utleigaren ønskjer at verksemdene held opent – typisk i kjøpesenter.

5.10.2 Utanlandsk rett og erfaringar

5.10.2.1 Danmark

I Danmark har dei ei eiga husleigelov for næringsdrivande. Der kan ein leigekontrakt i eit kjøpesenter ikkje påleggje ein butikk å halde opent seint på kvelden eller på søndagar. Erhvervsleielov § 39. (...) Stk. 2:

«Lejeren af en butik, et hotel, en restauration og lignende skal holde forretningen åben og i forsvarlig drift i sædvanligt omfang. Det kan ikke uanset modstående aftale pålægges lejere af forretninger i butiksfællesskaber at holde åbent mandag til fredag efter kl. 20.00 og fra lørdag kl. 17.00 til mandag kl. 6.00.»

Føreseigna inneber at leigekontrakten i eit kjøpesenter ikkje kan binde butikkane til å følgje opningstidene i senteret fredag kveld, laurdag ettermiddag, kveldar og søndagar. Regelen har ikkje ført til rettssaker.¹⁰¹ Det viser seg at retten etter føreseigna blir brukt til å stengje tidlegare på søndagen, men ikkje til å halde stengt ein heil dag. Det er særleg spesialbutikkar og serviceverksemder som frisørar og naglestylistar som nyttar seg av retten i dag.¹⁰² Då lova var ny, var det ein del butikkar som ikkje heldt opent på søndagane, men ein del av dei har seinare justert opningstidene sine i samsvar med opningstidene i senteret. Inntrykket er at butikkane held opent fordi det svarer seg økonomisk.

¹⁰⁰ Christian Fr Wyller: Danske og norske rettsregler. Om tidsbestemte leiekontrakter, oppsigelsesvern og pliktig åpningsstid, oktober 2017. Sjå særleg side 5.

¹⁰¹ Personleg informasjon frå Henrik Hyltoft i Dansk Erhverv. Erhvervsstyrelsen kjenner ikkje til kor mange som nyttar retten, eller kva næringsdrivande synest om han.

¹⁰² Personleg informasjon frå Per Nyborg i Institut for Center-Planlægning.

Ein vesentleg forskjell på norsk og dansk husleigerett for næringslokale er at tidsavgrensa kontraktar dominerer i Noreg, jf. ovanfor, medan oppseielege kontraktar (som løper til dei blir oppsagde, med krav om sakleg grunn) er dominerande i Danmark.¹⁰³ Det inneber at leigetakarar i Danmark står mykje sterkare overfor utleigaren enn norske leigetakarar. Danske leigetakarar treng ikkje frykte at dei ikkje får halde fram med å leige når kontrakten skal fornyast, dersom dei bruker retten til å halde stengt.

5.10.2.2 Finland

Den finske regelen blir omtalt som eit gründerunntak fordi han berre gjeld verksemder med under fem tilsette, sjå lagen om otilbörligt förfarande i näringsverksamhet (1061/1978) 5 §.¹⁰⁴

«En näringsidkare har rätt att hålla sin detaljhandelsbutik eller frisersalong i ett köpcentrum eller en motsvarande koncentration av affärer stängd en valfri veckodag per kalendervecka. Denna rätt föreligger dock inte under sådana kalenderveckor då köpcentret eller koncentrationen av affärer enligt en sådan överenskommelse som är bindande för näringsidkaren håller öppet mindre än sju kalenderdagar.

Ett avtalsvillkor och därmed jämförbart arrangemang som strider mot 1 mom. är utan verkan mot näringsidkaren.

Bestämmelserna i denna paragraf tillämpas på en näringsidkare i vars affärsrörelser enligt 1 mom. regelbundet arbetar sammanlagt högst fem personer.»

Ein næringsdrivande har rett til å halde ein butikk i eit kjøpesenter eller tilsvarande stengt ein valfri dag per kalenderveke.¹⁰⁵ Denne retten blei ført vidare då generell søndagshandel blei lov i 2016.¹⁰⁶ Ein såg òg at ein sjuande handledag ikkje ville vere lønnsamt for små verksemder.¹⁰⁷ Fram

til 2014 var det eit unntak frå denne retten, basert på eit skjønn som balanserte behovet til butikk-eigaren og behovet til utleigaren, men unntaket blei oppheva og retten dermed meir absolutt.¹⁰⁸ Formålet med retten er at små butikkar, som er den svake parten i forhandlingane med kjøpesenteret, kan halde stengt ein dag i veka utan risiko for å miste leigekontrakten.¹⁰⁹

I samband med denne lovendringa blei det gjort ei vurdering av om retten til å halde stengt braut med grunnlovsvernet for eigedomsforhold på grunn av verknaden for kontraktar som låg tilbake i tid. Konklusjonen var at lova ikkje braut med grunnlova.¹¹⁰

Retten til å halde stengt ein dag i veka gjeld likevel ikkje i veker der kjøpesenteret ikkje held opent sju dagar, ut frå ein avtale som bind den næringsdrivande. Med andre ord gjeld det ikkje ein rett til å halde stengt meir enn ein dag i veka. Retten til å halde stengt ein dag i veka gjeld berre butikkar der det til vanleg arbeider maksimalt fem personar.¹¹¹

Finland har færre og meir sentrale kjøpesenter enn Noreg, der mange tettstader har sitt eige senter. Erfaringane i Finland er at det er dei store sentera som held opent på søndagane, og her nyttar dei små leigetakarane seg ikkje av retten til å halde stengt. I dei mellomstore og mindre sentera er det berre daglegvarebutikkane og serveringsstadene som held opent på søndagar.¹¹²

I medlemsundersøkinga til Företagarna i Finland våren 2017 svarte over 80 prosent av butikkane med under seks tilsette i kjøpesenter at dei kunne halde stengt ein dag i veka.¹¹³ Butikkar med seks til ni tilsette er ikkje omfatta av retten til å halde stengt, men blant dei kan om lag to tredelar halde butikken stengt minst ein dag i veka. Utvida opningstider i kjøpesenteret utover kvel-dane gir lova ikkje noko vern mot.

Om lag ein firedel av butikkane som kan, nyttar retten til å halde stengt ein dag i veka sjølv om kjøpesenteret er opent alle dagar. Svara tyder på at retten som lova gir dei næringsdrivande, i praksis

¹⁰³ Christian Fr. Wyller: Danske og norske rettsregler. Om tidsbestemte leiekontrakter, oppsigelsesvern og pliktig åpningstid, oktober 2017. Sjå særleg side 5 og 7. Dansk rett stiller krav til oppseiinga av tidsavgrensa kontraktar og har ein særregel om «erhvervsbeskyttelse», sjå side 13–15, noko vi ikkje har i norsk rett.

¹⁰⁴ Sjå proposisjonen RP 210/2013 rd og proposisjonen RP 88/2015 rd.

¹⁰⁵ Det blei vurdert å avgrense retten til å halde stengt på søndagar, men ein landa på ein meir fleksibel regel, sjå proposisjonen RP 210/2013 rd side 6.

¹⁰⁶ «Målet är således att köpcentrens småföretagare ska orka arbeta och må bättre.» Sjå GrUU 2/2014 rd side 2.

¹⁰⁷ Sjå proposisjonen RP 88/2015 rd side 8.

¹⁰⁸ Sjå proposisjonen RP 88/2015 rd side 4. Noko av bakgrunnen for lovendringa var at ein såg at dei næringsdrivande ikkje brukte retten til å halde stengt fullt ut, sjå proposisjonen RP 210/2013 side 2.

¹⁰⁹ Sjå proposisjonen RP 210/2013 side 3, jf. side 4.

¹¹⁰ Sjå GrUU 2/2014 rd og proposisjonen RP 210/2013 side 9–11.

¹¹¹ Sjå proposisjonen RP 210/2013 rd side 6, der det går med ei heil side til å forklare kven av dei tilsette som skal reknast til dei fem, og kven som fell utanfor.

¹¹² Personleg informasjon frå Trond Herberg i Citycon, som har 20 senter i Finland.

ikkje gjeld fullt ut. Nokre av respondentane svarer på måtar som viser at retten til å halde stengt blir krenkt. Frykt for ikkje å få fornya leigekontrakten er éi av årsakene til det.

5.10.3 Kjøpesentera i norsk varehandel

5.10.3.1 Ein tredel av varehandelen skjer i kjøpesenter

Talet på kjøpesenter er sjølvsagt avhengig av definisjonen. Rundt rekna har vi i Noreg i underkant av 600 kjøpesenter.¹¹⁴ Over tid har ein sett ei stabil sysselsetjing, meir franchise og større kjeder, særleg innanfor sport/fritid og klede, dvs. færre verksemder.

I 2014 skjedde 34 prosent av varehandelen i landet i kjøpesenter – 21 prosent av serveringa og 11 prosent av servicetenestene innanfor eigedom og personleg pleie. Kjøpesenterprosenten varierer mellom bransjane:

- klede og sko: 72 prosent
- helse og velvære: 51 prosent
- sport og fritid: 50 prosent
- mat og drikke: 27 prosent
- hus og heim: 26 prosent

Kor stor prosentdel som skjer i kjøpesenter, varierer òg i stor grad mellom fylka.

For nokre bransjar vil opningstidene ha mindre å seie. Til dømes får serveringsstader i kjøpe-

senter gjerne lokale i ytterkanten, slik at dei kan ta imot gjester utanom opningstidene i senteret.

Ein kan definere ei kjede slik at ho har to eller fleire utsalsstader med felles namn i marknaden og felles drift/eigarskap. Med ein slik definisjon kan ein tale om at norsk forbrukarretta handel har 464 butikkjeder, 98 serveringskjeder og 265 servicekjeder (mellom anna helse- og velværeteneser). Det er om lag 16 500 verksemder i kjøpesentera. Det store fleirtalet har ein logo eller eit konsept som kundane finn på fleire kjøpesenter.

281 kjøpesenter er med i ei sentergruppering. Dei største er Amfi (78 senter, Olav Thon), Coop (35 senter), Citycon (32 senter), Thon Eiendom (22 senter), Salto Eiendom (15 senter), Steen & Strøm (12 senter), Scala Retail Property (10 senter) og Norgesgruppen (9 senter). Ei oversikt fordeler dei 2200 verksemdene i kjøpesentera slik:¹¹⁵

- 37 prosent er klede-, sko- og veskebutikkar.
- 25 prosent er spesialbutikkar.
- 14 prosent er hus- og heimbutikkar.
- 8 prosent sel mat og drikke.
- 8 prosent er serveringsstader.
- 6 prosent driv innan service og tenesteyting.

Ei undersøking frå 2015–2016 i kjøpesentera til Steen & Strøm viste at kundane i gjennomsnitt oppheldt seg i senteret i 46 minutt.¹¹⁶ Om lag 36 prosent var på senteret i 15 minutt, 25 prosent i ein halv time og 22 prosent i ein time. Resten var på senteret endå lenger. Kort opphaldstid kan tyde på at mange stikk innom eit senter for å gå i éin butikk, og at dei dermed ikkje nyttar seg av at mange butikkar og tilbod er lokaliserte under same tak. For arbeidstakaren er søndagsvakta normalt på fem–seks timar.

Utvalet stilte daglegvarekjedene spørsmål i forkant av møtet med utvalet 13. januar 2017. Eitt av spørsmåla var kor mange butikkar i dei ulike daglegvarekonseptane som ligg i eit kjøpesenter. Her manglar tal for Coop og Bunnpris. Meny skil seg ut med over halvparten av butikkane i kjøpesenter. Dei neste konseptane har 16, 11 og 5 prosent av butikkane sine i kjøpesenter.

5.10.3.2 Opningstider og fordelinga av omsetninga

Kjøpesentera opnar normalt kl. 9 eller 10 og stengjer mellom kl. 18 og 22 måndag til fredag. Opningstida laurdag er normalt to timar kortare.

¹¹³ Arbeids- og næringsministeriet: Bakgrunnsmemorandum til utredning om konsekvenser av å frigjøre butikkers åpningstider samt situasjonen for små foretak i kjøpesentre (juni 2017) side 18–21. Tala byggjer på 185 svar. I evalueringa i 2012 svarte to tredelar av butikkane i kjøpesenter at dei kunne halde stengt éin dag i veka, sjå Statsrådets redogørelse for inverkningarna av liberaliseringen av butikkernas öppettider, RSK 4/2013 rd - SRR 5/2012 rd side 15. Economiutskottet viste i EkUB 7/2013 rd – SRR 5/2012 rd side 3 til at små verksemder ikkje fekk halde stengt ein dag i veka, og meinte det var beklageleg at intensjonen til lovgivaren ikkje var blitt realisert. Dei minna om at lovgivinga kan avgrense avtalefridommen av omsyn til den svakare parten, og peikte på at kommunane gjennom regulering kunne leggje til rette for lokale for små butikkar utanfor kjøpesentera.

¹¹⁴ Andhøy AS (Karen Marie Løwe Thane Lange): Butikkhandel, servering og service. Bransje for bransje – handel på kjøpesenter og utenfor (2015). Registeret til Andhøy har 585 senter. 389 fell inn under denne definisjonen: «5 eller flere detaljhandelsvirksomheter i samme bygningsmasse med et salgsareal som samlet overstiger 2 500 m². Med salgsareal menes det areal leietakere innen forbrukerrettet handel og service betaler for.» Av dei har 294 over 5000 m². Eit outlet er ein type kjøpesenter som ligg utanfor byane og er lokalisert på ein avtalt avstand frå originalbutikkane, som sel varene til ordinær pris. Butikkane i eit outlet sel varer med ein avtalt minimumsrabatt.

¹¹⁵ Kjelde: Kvarud Analyse.

¹¹⁶ Nærare 10 000 personer er intervjuet. Kjelde: Steen & Strøm Norge og Kvarud Analyse.

Enkelte butikkar har ofte avvikande opningstider, til dømes daglegvarebutikkar og vinmonopol (lov-regulert). Fredag og laurdag er dei to viktigaste handledagane, kvar med snau 20 prosent av vekeomsetninga. Per opningstime er laurdag den viktigaste dagen.¹¹⁷

5.10.3.3 Avgjerdsmyndigheit

Utvalet har møtt to store aktørar i den norske kjøpesentermarknaden: Olav Thon Gruppen og Citycon Norge. Eit kjøpesenter har eit senterstyre med butikksjefane, men kjøpesenteret er i dialog med butikkeigarane. Thomas Rønning i Olav Thon Gruppen kalla i møtet med utvalet avgjerds-systemet for «demokratatur».¹¹⁸ Det er ikkje representantar for dei tilsette i senterstyret. Utvalet legg til grunn at makta ligg hos eigaren av kjøpesenteret.

Olav Thon Gruppen og Citycon Norge gav uttrykk for at dei ikkje ønskjer at leigetakarane i kjøpesentera skal få rett til å ha andre opningstider enn senteret elles, slik dei danske og finske reglane opnar for. Men sjølv om dei ikkje ville

vere glade for regelen – om han kom – ville dei kunne leve med ein regel om at butikkane kunne halde stengt éin dag i veka.

Olav Thon Gruppen og Citycon Norge sa i møte med utvalet at dei ved ei lovendring ville teste ut søndagsopent i samråd med leigetakarane. Dei sa òg at dei var opptekne av mangfaldet i kjøpesentera. Redusert husleige kunne vere eit verkemiddel for å halde på mangfaldet. Utvalet legg til grunn at opne daglegvarebutikkar i kjøpesenteret kan føre til at andre butikkar i senteret også ønskjer å halde opent.

5.10.3.4 Kor store er butikkane i kjøpesentera?

Om lag halvparten av verksemdene i kjøpesentera er 150 m² eller mindre, sjå tabell 5.9. Om lag ein tredel av butikkane er 100 m² eller mindre. Blant dei finn ein to tredelar i bransjen service og tenesteyting, dvs. flikkbarar, frisørar, låsesmedar, reisebyrå, solarium, treningssenter og reinseri. Berre ein firedel av butikkane i bransjen klede, sko og vesker er 100 m² eller mindre. Om lag 5 prosent er over 1000 m². Her dominerer butikkar i bransjane mat og drikke og hus og heim.

5.10.3.5 Like opningstider som konkurransefortrinn for kjøpesentera. Framleis viktig?

89 prosent av befolkninga har tilgang til smarttelefon.¹¹⁹ Dermed kan dei aller fleste sjekke opningstider på nokre få sekund, anten via nettsta-

¹¹⁷ Kjelde: Kvarud Analyse.

¹¹⁸ Rolf Baardseth i konsulentfirmaet Andhøy gir ein hyggelegare omtale (e-post 2. mai 2017): «Det normale er at leietakerne i sentre forplikter seg til å følge senterforeningens åpningstider. Senterforeningen er ofte organisert med senterleder, markedsavdeling og valgte representanter for butikkene. Så har sentergrupperingene etter hvert satt en norm bestemt i stor grad av geografi/lokale forhold. Her kan man nok si at makta sitter mer hos forbruker enn hos senteraktørene.»

Tabell 5.9 Verksemdar i kjøpesenter etter storleik¹

	< 100 m ²	101–150 m ²	151–400 m ²	401–1000 m ²	1001 m ² +
Mat og drikke	42,8	13,3	9,4	15,0	19,4
Klede, sko og vesker	25,2	22,3	36,3	11,6	4,6
Spesialbutikkar	43,7	16,6	30,0	7,7	2,0
Hus og heim ²	10,6	15,7	48,1	16,7	9,0
Service og tenesteyting	64,1	16,9	14,8	1,4	2,8
Servering	47,3	13,3	32,4	6,9	0,0
Annan detaljhandel	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0
Anna verksemd ³	30,0	30,0	10,0	20,0	10,0
TOTALT	33,6	18,1	32,4	10,6	5,3

¹ Oversikta baserer seg på tal som Kvarud Analyse har over 35 kjøpesenter med totalt 2 200 verksemdar. Tal frå 2017. Store senter er overrepresenterte.

² Også verksemdar som Nille, Europris, Clas Ohlson og Rusta.

³ Til dømes kino, bank, bingo, eigedomsmeklar, tannlege, fysioterapeut, bowling, badeland og bibliotek.

den til butikken, via samleinformasjon i nettlesaren (t.d. Google) eller via appar som Yelp. Dei som uansett er inne og sjekkar prisar eller om produktet er på lager, kan samtidig finne ut om butikken er open.¹²⁰

5.10.4 Drøfting

Høve til å halde opent kan for nokon bli tvang til å halde opent. Det kan til dømes vere tilfellet i kjøpesenter som bind leigetakarane til å følgje opningstidene som er fastsette av sentereigaren. Likeeins kan ein franchisegivar som formelt er part i husleigekontrakten, fastsetje opningstidene for franchisetakaren i franchisekontrakten. Utvalet meiner det er problematisk dersom opningstider på kveldar, søndagar og høgtidsdagar blir fastsette av aktørar som ikkje vil merke dei auka kostnadene. Dessutan er søndagsfri for mange viktig for opplevinga av helga. For små verksemdar med få tilsette vil liberaliserte opningstidsreglar i kjøpesenter på søndagar kunne føre til at dei tilsette eller eigarane må arbeide meir enn dei ønskjer på søndagar, fordi dei ikkje har økonomi til å tilsetje fleire.

Også i Noreg kan Stortinget gi ein lovregel som positivt slår fast at den som driv ein utsalsstad, har rett til å stengje verksemda ein valfri dag i veka uansett kva husleigekontrakten seier. Utan ei grunnleggjande endring av maktrelasjonen mellom leigetakar og utleigar når det gjeld næringslokale, vil ein rett for leigetakaren til å halde stengt berre ha realitet så lenge anten utleigaren er samd eller leigetakaren tek sjansen på ikkje å få fornya leigekontrakten. Det same atterhaldet må gjelde franchisetakarar.

¹¹⁹ SSBs tabell 05244: Andel som har tilgang til ulike medier og elektroniske tilbud i hjemmet (prosent) 2016

¹²⁰ I behandlinga av liberaliseringa i Finland i 2015 var argumentet at lovgivinga var komplisert, og at forbrukarane dermed ikkje kunne finne ut når butikkane heldt opent, sjå Betänkande EkUB 15/2015 rd - RP 88/2015 rd.

For å markere hovudregelen om at utsalsstader skal vere stengde på sön- og høgtidsdagar, meiner utvalet at det likevel bør innførast ein regel om rett til å halde utsalsstaden stengt på sön- og høgtidsdagar. Retten vil gjelde verksemdar som er omfatta av heilagdagslova § 5, dvs. utsalsstader. Retten er ikkje meint å vike for husleige- eller franchiseavtalar. Retten vil vidare omfatte dei tre siste søndagane før jul, sjølv om til dømes resten av kjøpesenteret held opent. Uttrykket «heilagdagar» omfatar søndagar, sjå heilagdagslova § 2. Eit nytt nest siste ledd i heilagdagslova § 5 kan formulerast slik:

Utsalgssteder kan ikke bindes til å holde åpent på helligdager og 1. og 17. mai.

5.11 Sideblikk: Utfordringar i tilgrensande regelverk

Utvalet har gjort seg godt kjent med regelverket, og ønskjer å peike på andre spørsmål som styresmaktene med tida kan vurdere å sjå nærare på:

- I dag blir likearta spørsmål regulerte i 1. og 17. mai-lova og i heilagdagslova. Bør det ein dag bli éi lov?
- Ein kan spørje om plasseringa av opningstidsreguleringa i heilagdagslova er eigna for næringsregulering, og om reglar som har så stor innverknad på lønnsemd og konkurranse, bør forvalta av eit departement som har meir erfaring med næringsregulering.
- Det kan sjå ut som om heilagdagsfreden i Noreg etter § 4 er meir omfattande enn i resten av Norden. Ein kan spørje om reglane framleis er tenlege, og om det gir like konkurransevilkår at kinoframsyningane ikkje kan begynne før kl. 13, medan Teknisk museum opnar kl. 11, Tusenfryd kl. 10.30 og Akvariet kl. 9.

Kapittel 6

Reguleringar og erfaringar i andre land

6.1 Overblikk over Norden og Europa

Våre nordiske naboland har liberalisert reglane om handel på søndagar tidlegare og meir enn oss. Svenskane liberaliserte fullstendig i 1972. Danskane liberaliserte gradvis fram mot frie opningstider på vanlege søndagar i 2012. Finnane liberali-

serte også gradvis fram mot fullstendig liberalisering frå 2016. Det er no frie opningstider i Finland og Sverige, medan Danmark framleis har eit omfattande regelverk for dei tolv heilagdagane og dei to aftnane i året då nokre butikkar skal halde stengt. Tabell 6.1 gir ei oversikt over høgtidsdagane i Norden.

Tabell 6.1 Høgtidsdagane i Norden

Danmark ¹	Finland ²	Island	Noreg	Sverige
nyttårsdag	nyttårsdag tretttande dag jul	nyttårsdag	nyttårsdag	nyttårsdag tretttande dag jul
skjærtorsdag		skjærtorsdag	skjærtorsdag	
langfredag	langfredag	langfredag	langfredag	langfredag
første påskedag	første påskedag	første påskedag	første påskedag	første påskedag
andre påskedag	andre påskedag	andre påskedag	andre påskedag	andre påskedag
	1. mai	1. mai	1. mai	1. mai
store bededag			nasjonaldag (17. mai)	
Kristi himmelfartsdag	Kristi himmelfartsdag	Kristi himmelfartsdag	Kristi himmelfartsdag	Kristi himmelfartsdag
første pinsedag	første pinsedag	første pinsedag	første pinsedag	første pinsedag
andre pinsedag		andre pinsedag	andre pinsedag	
nasjonaldag (5. juni)		republikkens dag		nasjonaldag (6. juni)
	midtsommardag allehelgensdag nasjonaldag (6. desember)			midtsommardag allehelgensdag
		julaftan frå kl. 18		
første juledag	første juledag	første juledag	første juledag	første juledag
andre juledag	andre juledag	andre juledag	andre juledag	andre juledag
		nyttårsaftan		
Sum: 12	Sum: 13	Sum: 15	Sum: 12	Sum: 13

¹ I Danmark skal butikkane som hovudregel vere stengde julaftan, medan dei i Noreg skal stengje kl. 16. Store bededag er ein offisiell dansk heilagdag, som fell på fjerde fredag etter påske og dermed tre veker før pinse.

² Mellom 2009 og 2016 kravde lova at butikkane var stengde også på morsdagen og farsdagen. Sjå proposisjonen om oppheving av opningstidsreguleringa RP 88/2015 rd side 2.

Kjelde: Nettsida www.timeanddate.no og andre dokument som er brukte i dette kapittelet.

Tabell 6.2 Oversikt over reguleringa av opningstider på søndagar i Europa

Regulering av opningstider på søndagar ¹	Land
Ingen offentlege reguleringar av opningstidene på søndagar	Bulgaria, Estland, Finland, Irland, Italia, Kroatia, Latvia, Litauen, Portugal, Skottland, Slovenia, Sverige, Tyrkia
Ingen offentlege reguleringar av opningstidene på <i>vanlege</i> søndagar, men butikkane må vere stengde på visse offentlege høgtidsdagar	Danmark, Polen, Romania, Slovakia
Opningstidene på søndagar er nærare regulerte i nasjonal lov (meir eller mindre omfattande unntak frå påbod om å halde stengt)	Belgia, England og Wales, Frankrike, Hellas, Island, Kypros, Luxemburg, Malta, Nord-Irland, Noreg, Tsjekkia, Ungarn
Opningstidene på søndagar er i hovudsak opp til lokale eller regionale styresmakter	Nederland, Spania, Tyskland (nokre unntak går fram av nasjonal lov)
Butikkane kan vere opne på søndagar i turistområde, anten generelt eller etter vedtak	Austerrike

¹ Sjølv om det er lov å halde opent, kan det vere vanleg praksis å halde stengt.

Kjelde: EuroCommerce.

EuroCommerce er ein europeisk paraplyorganisasjon for varehandelen som lagar oversikter over opningstidsreglane i Europa.¹ Dersom ein ser bort frå sal av alkohol, kan ein skilje mellom nokre hovudkategoriar av regulering på søndagar, sjå tabell 6.2. Dersom ein reknar Storbritannia som tre land (England og Wales, Nord-Irland og Skottland) er det heilt frie opningstider alle søndagar i 13 av 33 europeiske land. Dersom ein legg til dei fire landa der butikkane må vere stengde inntil 13 heilagdagane i året, men elles har frie opningstider på søndagar, har halvparten av dei europeiske landa (17 av 33) frie opningstider på søndagar.

Vilkåra i dei europeiske landa som har nasjonal regulering av opningstider på søndagar, går fram av tabell 6.3.

I Danmark og Finland kan butikkar stengje éin dag i veka sjølv om husleigekontrakten i kjøpesenteret seier noko anna, sjå kapittel 5.10.

6.2 Danmark – Frie opningstider på vanlege søndagar

6.2.1 Gjeldande rett

Debatten om søndagshandel ser ut til å vere over i Danmark.² Fram til 2012 hadde det skjedd ei grad-

vis liberalisering av opningstidene, mellom anna ei større liberalisering i 2009 basert på ein politisk avtale mellom regjeringa og Dansk Folkeparti.

Sidan 1. oktober 2012 har alle butikkar i Danmark hatt høve til å halde opent på vanlege søndagar. Hovudregelen er at utsalsstader skal vere stengde på heilagdagane, nasjonaldagen, heile julaften og etter kl. 15 på nyttårsaftan. I Noreg er alle søndagar heilagdagane. I Danmark er heilagdagane berre dei tolv særskilde dagane då butikkane som hovudregel skal vere stengde. Ei rekkje typar butikkar kan halde opent også desse dagane.³ Fleksibilitet for butikkane og forbrukarane var det sentrale argumentet ved liberaliseringa i Danmark, og ein la vekt på omsynet til travle barnefamiljar.⁴ Dei danske reglane er i tråd med eit forslag frå varehandelen sjølv.⁵

Lova blir forvalta av Erhvervsstyrelsen.

² Diskusjonen no dreier seg om at større daglegvarebutikkar ønskjer å halde opent dei tolv heilagdagane på same måte som mindre butikkar. Personleg informasjon frå Jytte Tandrup i De Samvirkende Købmænd.

³ Det vil seie 1. og 2. juledag, 1. nyttårsdag, skjærtorsdag, langfredag, 1. og 2. påskedag, store bededag, Kristi himmelfartsdag, grunnlovsdagen og 1. og 2. pinsedag.

⁴ Erhvervsudvalget 2009-10–2010, L 96 Bilag 1.

⁵ Dansk Erhverv og fleire. Løysinga blir omtalt som eit kompromissforslag mellom ulike delar av varehandelen, og noko av tanken bak var at ingen delar av varehandelen skulle oppleve ei tilstramming av opningstidene.

¹ EuroCommerce: Overview. Legislation regarding shop opening hours in Europe. Sist oppdatert i mars 2017.

Tabell 6.3 Vilkår i dei europeiske landa som har nasjonal regulering av opningstider på søndagar

	Belgia	England og Wales	Frankrike	Hellas	Island	Kypros	Luxembourg	Malta	Nord-Irland	Noreg	Tsjekia	Ungarn
Små butikkar kan halde opent (m ²)		X			X					X	X	
Store butikkar kan halde opent i visse tidsrom (m ²)		X										
Lovregulering av tillegg for søndagsarbeid			X									
Butikkeigaren kan sjølv bestemme om butikken skal vere open.			X									
Daglegvarebutikkar kan halde opent søndag formiddag			X		X		X ¹					
Butikkar kan halde opent på søndagar om dei stengjer ein annan dag	X							X				
Det er mogleg å halde opent nokre søndagar i året	X											
Butikkar som sel blomar og planter, kan halde opent	X		X	X	X					X		
Bensinstasjonar kan halde opent	X			X	X					X	X	
Bakeri kan halde opent				X			X			X ²		
Apotek kan halde opent					X					X	X	
DIY-butikkar kan halde opent			X									
Kioskar kan halde opent	X		X	X	X		X			X		
Det er eigne reglar for turistområde	X		X			X				X	X	
Butikkar kan ha søndagsopent før jul				X						X		
Lokale styresmakter kan vedta at det kan vere opent nokre søndagar			X	X								

¹ Alle butikkar kan halde opent kl. 06–13 på søndagar, ikkje berre daglegvarebutikkar.

² Som serveringsstad.

Kjelde: EuroCommerce.

6.2.1.1 Visse varer kan seljast på heilagdagdar

Desse vareslaga er etter lov om detailsalg fra butikker m.v. unnateke forbodet mot sal på heilagdagdar:

«1. Brændsel.

2. Motorkøretøjer, traktorer, landbrugs- og entreprenørmaskiner, skibe og luftfartøjer samt brændstof og tilbehør hertil.

3. Lystbåde og tilbehør hertil, campingvogne, telte og andet lejrudstyr.

4. Planter, blomster, kranse og tilbehør hertil samt havebrugsvarer.

5. Husdyr.

6. Løsøre, der afhændes ved tvangsauktion eller er indleveret fra et bo og afhændes ved frivillig offentlig auktion.

7. Brugte genstande, der sælges fra en butik, hvis indehaver har bevilling til handel med brugte genstande, jf. lov om handel med

brugte genstande samt pantelånervirksomhed.

8. Brød, mejeriprodukter og aviser.
9. Fødevarer og husflidsprodukter, der sælges ved torvehandel.»

Ordet «havebruksvarer» i nr. 4 skal ifølgje Erhvervsstyrelsen tolkast som ting som krukker, plan-tejord og mindre hagereiskapar. Byggjemarknader kan også vere opne på søndagar, sjå nedanfor, i motsetning til i Noreg.

Bilforretningane har eit unntak som går tilbake til i alle fall 1990-talet, og kan selje bilar på søndagar, medan verkstadene må halde stengt.

6.2.1.2 *Visse butikkar kan vere opne på heilagdagane*

Forbodet mot å selje varer på heilagdagane osv. gjeld ikkje for apotek eller automatar. Enkelte typar butikkar er unnatekne forbodet mot sal på heilagdagane:

- «1. Butikker i udstillingslokaler, forlystelseshaver, dyreparker og lign.
2. Serviceanlæg beliggende på motorvejsnettet.
3. Butikker beliggende i passagerskibe, fly og tog til betjening af de rejsende.
4. Butikker beliggende i lufthavne, hvorved forstås butikker i samme bygning som lufthavnens egne faciliteter til betjening af de rejsende.
5. Butikker beliggende på lejrpladser for den tid af året, hvor lejrpladsen er åben for lejr-gæster.
6. Butikker beliggende i jernbanestationer og rutebilstationer, hvorved forstås butikker i samme bygning som stationens egne faciliteter til betjening af de rejsende. Omsætningen må dog ikke overstige den i henhold til § 5, stk. 1, jf. stk. 8, fastsatte beløbsgrænse.
7. Bagerbutikker.
8. Byggemarkeder.⁶
9. Butikker, hvis omsætning hovedsagelig stammer fra salg af udvalgsvarer, der hører til hus og have. Den enkelte butiks samlede omsætning må dog ikke overstige den fastsatte beløbsgrænse i § 5, stk. 1.
10. Markeder, udstillinger, messer, dyrskuer, homeparties og lign.»

I tillegg til dette kan Erhvervsstyrelsen gi butikkar i distrikta («landområde») unntak frå forbodet mot å halde opent på heilagdagane, jf. § 6.

⁶ Allereie frå 2010 kunne byggjemarknader, hagesenter osv. halde opent på søndagar.

Praksis for Erhvervsstyrelsen er at det er over fire kilometer til neste daglegvarebutikk, og at butikken betyr mykje for lokalsamfunnet, den såkalla siste butikken.⁷

6.2.1.3 *Nærare om byggjemarknader og hus- og hagebutikkar*

Byggjemarknader og butikkar som sel varer til hus og hage, kan halde opent på heilagdagane. For dei siste gjeld ei omsetningsgrense som blir justert årleg, og som per 2017 er på om lag 45 millionar norske kroner inkludert mva. Erhvervsstyrelsen har ikkje hatt tolkingssaker om forskjellen mellom byggjemarknader og butikkar som sel varer til hus og hage, dvs. mellom nr. 8 og 9 i lista ovanfor. Det kan vere fordi rammene for desse kategoriane er vide. For det første er det tilstrekkeleg for å bli rekna som byggjemarknad at butikken kan dokumentere at over 50 prosent av omsetninga kjem frå sal av materiale til bygging og vedlikehald av fast eigedom og produkt til bruk i hagen, mellom anna måling og verktøy.⁸ For å vere omfatta av nr. 9 gjeld det same, jf. kravet om «hovudsakleg». For det andre omfatta både nr. 8 og nr. 9 eit breitt spekter av varer. Døme på varer i «byggemarkeder» er: «bygge- og vedlikeholdelsesmaterialer til hus, sommerhus og lignende, såsom brædder, maling, sanitet og værktøj. Også artikler til brug i haven vil være omfattet.»⁹ Hus- og hagebutikkar kan ha dei same produkta som byggjemarknadene, men vil typisk ha spesialisert seg på enkelte typar varer.¹⁰ Føresegna omfatta vidare inventar som til dømes «møbler, udsmykning, lamper, musik- og tv-udstyr, hårde hvidevarer og udstyr til køkken, badeværelse og soveværelse».¹¹ Døme på butikkar som ikkje er omfatta, er IKEA, Illum og Elgiganten, på grunn av vareutvalet og/eller omsetninga.¹² Døme på varetypar som ikkje er omfatta, er klede, sko, leiker, telefonar og sports-

⁷ Personleg informasjon frå Anna Holtt Langlet i Erhvervsstyrelsen.

⁸ Erhvervsstyrelsen og Karnov-kommentaren.

⁹ Karnov-kommentaren.

¹⁰ Karnov-kommentaren nemner: «VVS-forretninger, maler- og tapetforretninger, farvehandlere, tømrer- og trælast-udsalg, havecentre, køkken- og badeværelsesforretninger og lignende».

¹¹ Karnov-kommentaren.

¹² IKEA i Danmark ser ikkje på den danske opningstidsreguleringa som noko problem. Personleg informasjon frå Jan Christian Thommesen, Kommunikasjonssjef i IKEA Norge. Elgiganten i Danmark ser ikkje på den danske opningstidsreguleringa som noko problem. Personleg informasjon frå Jaan Ivar Semlitsch, konsernsjef i Elkjøp Nordic.

utstyr. Desse varene kan ikkje utgjere meir enn halvparten av omsetninga.

6.2.1.4 *Daglegvarebutikkar med låg omsetning kan halde opent på heilagdag*

Daglegvarebutikkar kan halde opent på heilagdag dersom omsetninga er lågare enn 33,9 millionar DKK inkludert mva., dvs. om lag 45 millionar norske kroner inkludert mva. Beløpet blir justert kvart år av Erhvervsstyrelsen for ikkje å hindre gode butikkar i å vekse.¹³ Unntaket er ei intendert konkurransevriding i favør av små butikkar. Vilkåret er at det blir sendt inn ei erklæring frå revisor

som stadfestar omsetninga.¹⁴ Unntaket gjeld ikkje butikkar som berre eller hovudsakleg sel såkalla utvalsvarer, dvs. varer som til dømes interiør og klede, som ikkje blir borte ved forbruk. Det inneber at unntaket hovudsakleg gjeld daglegvarer, dvs. varer som blir borte ved forbruk, som mat.

¹³ Personleg informasjon frå Victor Kjær i Erhvervsstyrelsen.

¹⁴ Daglegvarebutikkar med lågare omsetning enn 14,6 millionar DKK, dvs. om lag 20 millionar norske kroner, treng ikkje sende inn erklæring. Daglegvarer er avgrensa slik: «Dagligvarer er varer, der ophører med at eksistere ved forbruk, som f.eks. fødevarer. Modsætningen hertil er udvalgsvarer, der bliver ved med at eksistere samtidig med brugen, som f.eks. tøj.»

Boks 6.1 Reguleringa av omsetningsgrensa i lov om detailsalg fra butikker m.v. § 5

Mindre dagligvarebutikker

§ 5. Undtaget fra § 2, stk. 1, er eksisterende butikker, hvis realiserede omsætning for seneste regnskabsperiode ikke overstiger 30,5 mio. kr. inkl. moms, samt nye butikker, hvis budgetterede omsætning for første regnskabsperiode ikke overstiger 30,5 mio. kr. inkl. moms. Omsætningen skal omregnes til helårstal og opgøres inkl. punktafgifter. Butikker, der udelukkende eller hovedsagelig sælger udvalgsvarer, er ikke omfattet af undtagelsen.

Stk. 2. Eksisterende butikker skal for at kunne gøre brug af undtagelsen i stk. 1 inden 3 måneder efter seneste regnskabsperiodes udløb indsende en erklæring til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen om, at den bogførte omsætning inkl. moms og punktafgifter for seneste regnskabsperiode ikke overskrider grænsen i stk. 1. Butikker, der har en regnskabsperiode på mere end 12 måneder, skal dog tillige inden 3 måneder efter udløbet af de første 12 måneder i regnskabsperioden indsende en tilsvarende erklæring som nævnt i 1. pkt. for de første 12 måneder. Indsendes erklæringen ikke inden indsendelsesfristens udløb, kan butikken først gøre brug af undtagelsen i stk. 1 fra det tidspunkt, erklæringen er modtaget i Erhvervs- og Selskabsstyrelsen.

Stk. 3. Nye butikker skal for at kunne gøre brug af undtagelsen i stk. 1 indsende en erklæring til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen om, at den budgetterede omsætning inkl. moms og punktafgifter for første regnskabsperiode ikke overskrider grænsen i stk. 1. Butikken kan først

gøre brug af undtagelsen i stk. 1 fra det tidspunkt, erklæringen er modtaget i Erhvervs- og Selskabsstyrelsen.

Stk. 4. Eksisterende butikker er ikke omfattet af indsendelseskravet i stk. 2, og nye butikker er ikke omfattet af indsendelseskravet i stk. 3, hvis den realiserede omsætning for seneste regnskabsperiode henholdsvis den budgetterede omsætning for første regnskabsperiode inkl. moms og opgjort efter stk. 1, 2. pkt., ikke overstiger 13,2 mio. kr. Disse butikker skal dog til enhver tid kunne dokumentere, at omsætningen ligger under denne grænse. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen fastsætter nærmere regler herom.

Stk. 5. De i stk. 2 og 3 nævnte erklæringer skal være underskrevet af en godkendt revisor. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen fastsætter nærmere regler for erklæringernes indhold samt for indsendelse og offentliggørelse heraf.

Stk. 6. De i stk. 1 nævnte butikker skal til enhver tid kunne dokumentere, at omsætningen ikke udelukkende eller hovedsagelig består af udvalgsvarer. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen fastsætter nærmere regler herom.

Stk. 7. De i stk. 1 nævnte butikker må ikke stå i indvendig forbindelse, herunder med andre butikker.

Stk. 8. De i stk. 1 og 4 nævnte beløbsgrænser reguleres årligt i overensstemmelse med stigningen i Danmarks Statistiks forbrugerprisindeks respektive detailomsætningsindeks. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen bekendtgør hvert år beløbene efter den stedfundne regulering.

Det same omsetningsvilkåret gjeld for hus- og hagebutikkar. Omsetninga må altså ikkje vere større enn om lag 45 millionar kroner per år om butikken skal kunne halde opent på heilagdagane, men desse butikkane treng ikkje dokumentere omsetninga.

Berre daglegvarebutikkar med ei omsetning under terskelen kan halde opent på heilagdagane og julaftan. Dermed kan ein fullt lovleg handle verktoy i ein byggevaremarknad på julaftan, men ikkje den siste delen av julemiddagen i ein større daglegvarebutikk.

Erhvervsstyrelsen har fleire tilsette som arbeider med lukkelova, og dei bruker til saman mellom eit halvt og eit heilt årsverk på lova. Det er ikkje noko omfattande arbeid å behandle revisor-erklæringane.

6.2.1.5 Handheving

Lovbrot blir straffa med bøter. Både fysiske og juridiske personar kan straffast. Erhvervsstyrelsen fører ikkje aktivt tilsyn med butikkane. Der som nokon tek kontakt om ein butikk som dei meiner bryt opningstidsreglane, blir dei viste til politiet. Fordi det er svært få som tek kontakt med Erhvervsstyrelsen om butikkar som ikkje følgjer lukketidene, legg Erhvervsstyrelsen til grunn at reglane generelt blir følgde.

6.2.1.6 Andre føreseigner om ro på søndagar

Sportsarrangement og liknande er ikkje forbode i Danmark i kyrkjetida. Straffelova og heilagdagslova vernar gudstenesta, men dette omsynet blir ikkje trekt fram i samband med butikkar og opningstider.¹⁵

6.2.2 Erfaringane

6.2.2.1 Inga evaluering

Fleire høyringsinstansar ønskte at styresmaktene skulle setje ned ei følgjegruppe for å sjå på verkna-
dene av liberaliseringa. Ministeriet avviste dette:¹⁶

Det er svært at isolere effekten af en liberalisering af loven, da der er mange forhold, der har betydning for udviklingen af butiksstrukturen i Danmark, herunder ændring af forbrugsmønstre, e-handel, finanskrisen m.v.

¹⁵ Personleg informasjon frå Jytte Tandrup i De Samvirkende Købmænd

¹⁶ Erhvervsudvalget 2009-10-2010. L 96 Bilag 1 Offentligt.

Erhvervsstyrelsen har ikkje planar om å evaluere dei danske reglane.¹⁷ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har ikkje evaluert liberaliseringa av opningstidsreglane.¹⁸

6.2.2.2 Opningstidene

Lågpriskjedene i daglegvarehandelen har typisk opent frå kl. 08 til kl. 20 (Aldi), kl. 21 (Rema 1000, Fakta og Lidl) eller kl. 22 (Netto). Det finst òg Netto-butikkar som er døgnopne. Store supermarknader (MENY og Føtex) er typisk opne til kl. 20 og 21, medan Bilka har opent til kl. 23 i dei fleste butikkane.¹⁹

Ifølgje De Samvirkende Købmænd gjekk måndag og tysdag noko tilbake som handledagar for daglegvarer frå 2013 til 2014, medan søndag har gått fram som handledag. Seinare har det skjedd ei viss utjamning.²⁰ Søndagen er blitt ein handledag for familiar. Måndagen er blitt likare tysdagen fordi folk handlar på søndag.²¹

Den danske planlova set grenser for kvar større butikkar kan lokalisast. Lokaliseringa er mykje strengare regulert enn i Noreg. Handelen kan dermed ikkje like enkelt flytte seg til bilbaserte senter utanfor byane.

6.2.2.3 Kven vel å halde stengt på søndagar sjølv om dei kan halde opent?

Sjølv om butikkar fritt kan halde opent heile døgn heile veka utanom heilagdagane, er det ikkje alle som har opent kvar søndag. Dei fleste daglegvarebutikkar held opent på søndagar, medan faghandelen i mindre grad har søndagsopent.²²

Dei generelle opningstidene på Strøget i København er kl. 12–16 på søndagar, men opningstidene elles varierer. Utanfor København held færre butikkar opent kvar søndag. I den sentrale handlegata i Aarhus held butikkane opent første og siste søndag i månaden kl. 11–16. I dei sentralte gatene i Odense og Aalborg held butikkane opent den første søndagen i månaden kl. 10–

¹⁷ Personleg opplysning frå Anna Holtt Langlet i Erhvervsstyrelsen.

¹⁸ Personleg informasjon frå Joan Frederiksen i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

¹⁹ Avsnittet baserer seg på personleg informasjon frå Jytte Tandrup i De Samvirkende Købmænd og Anna Holtt Langlet i Erhvervsstyrelsen.

²⁰ Personleg informasjon frå Jytte Tandrup i De Samvirkende Købmænd

²¹ Personleg informasjon frå Henrik Hyltoft i Dansk Erhverv.

²² Personleg informasjon frå Henrik Hyltoft i Dansk Erhverv.

16. Desse byane har om lag 260 000, 200 000 og 110 000 innbyggjarar.

Dei største kjøpesentera held opent kvar søndag dei har lov, heile året, medan mange av dei mindre held opent éin søndag i månaden og i desember.²³ Det siste gjeld òg for sentrum på litt større stader.

6.2.2.4 *Vekst i kjøpesentera*

I Danmark skjer om lag ein firedel av varehandelen i kjøpesenter, ifølgje konsulentselskapet COWI.²⁴ Dei peiker på at kjøpesentera har utnytta liberaliseringa av opningstidsreglane ved hjelp av felles opningstider, søndagsopent, felles marknadsføring og solid kapital i ryggen. Dei små butikkane som inntil 2012 var åleine om å halde opent på søndagane, har merka konkurransen.

6.2.2.5 *Vekst for lågprisbutikkane i daglegvarehandelen. Konsolidering. Tungt for små faghandlarar*

De samvirkende købmænd seier at omsetninga av daglegvarer ikkje har auka.²⁵

Det har lenge vore ein trend at dei store kjedene veks, medan dei små faghandlarane slit. Endringa i opningstidsreguleringa har ikkje endra på retninga, men kanskje auka farten.²⁶ Lågprisbutikkane som tidlegare måtte halde stengt på søndag, har teke marknadsdelar frå andre daglegvarebutikker.²⁷ Det skjer vidare ei konsolidering i daglegvarehandelen, med ein nedgang i talet på butikkar under 400 m² og ein auke i talet på butikkar på opp mot 1000 m².²⁸

6.2.2.6 *Meir deltid. Ikkje fleire årsverk*

Sjølv om søndagsopent gir fleire opningstimar og i utgangspunktet fleire arbeidstimar, har Dansk

Erhverv inntrykk av at det er ein tendens til færre medarbeidarar per vakt og at fleire opningstimar blir dekte utan fleire medarbeidarar. Dei meiner at betre produktivitet og meir effektive arbeidsprosessar er med på å redusere behovet for arbeidskraft. Det har over tid blitt fleire deltidstillingar, ikkje heiltdsstillingar.²⁹

Arbeidstakarorganisasjonen HK Handel registrerer at unge menneske får tilbod om stillingsbrøkar dei ikkje kan leve av, og at butikkane tek inn færre lærlingar fordi læringskrava gjer dei mindre fleksible enn deltidstilsette.³⁰

Fafo har sett på sysselsetjinga i dansk varehandel etter liberaliseringa.³¹ Talet på sysselsette fall etter finanskrisa og tok seg ikkje opp etter lovendringane i 2012. Det taler for at liberalisering og lengre opningstider i seg sjølv ikkje fører til fleire sysselsette.

6.2.2.7 *Konsekvensar for offentlege tenester*

København kommune har to døgnopne barnehagar, men det ser ut til at grunnivinga var behovet hos yrkesgrupper som sjukepleiarar, pilotar og politibetjentar, ikkje butikktilsette. Liberaliseringa av opningstidene i butikkane har ikkje aktualisert utvida opningstider i barnehagane.³²

6.2.2.8 *Eit kyrkjeleg perspektiv*

Inntrykket er at det ikkje har gått ut over Folkekirken eller gudstenestene at butikkane er opne på søndagar, men det er ikkje forska på dei kyrkjelege konsekvensane av endringane i lukkelova.³³ Debatten i Danmark dreidde seg ikkje om kva som var bra for kyrkja, men om søndagsopne butikkar ville dra det danske samfunnet i ønskjeleg retning.

²³ Personleg informasjon frå Per Nyborg i Institut for Center-Planlægning.

²⁴ COWI: Detailhandlen i provinsbyerne. Tal, tendenser og erfaringer (september 2014) side 4.

²⁵ Personleg informasjon frå Jytte Tandrup i De Samvirkende Købmænd, som viste til ein artikkel i Dansk Handelsblad 1. mars 2013. Utvalet har òg fått eit notat frå DSK datert 23.09.13. Den store auken i opningstimar var ikkje berre søndagstimar, men også lengre opningstider andre dagar. Danmarks statistiks Detailomsætningsindeks for åra 2012–2016 viser at omsetninga av mat og daglegvarer heller har gått ned etter finanskrisa og no er lågare enn i 2000.

²⁶ Henrik Hyltoft i Dansk Erhverv i møtet med utvalet.

²⁷ Sjø Dansk erhverv: Detailhandlen – fra varer til vækst (maj 2014) side 61.

²⁸ Sjø COWI: Detailhandlen i provinsbyerne. Tal, tendenser og erfaringer (september 2014) side 61 og 67.

²⁹ Henrik Hyltoft i Dansk Erhverv i møtet med utvalet. Han viste til tal frå 2003, 2007 og 2012.

³⁰ Nils Rasmussen i HK Handel i møtet med utvalet.

³¹ Jordfald og Mühlbradt: Arbeidskraftbehov ved søndagsåpne butikker, Fafo-notat 2015: 03 side 56–58.

³² Personleg informasjon frå Anna Holtt Langlet i Erhvervsstyrelsen og Henrik Hyltoft i Dansk Erhverv. Børne- og socialministeriet varslet i september 2017 Folketinget om at det ville fremme et lovforslag som gav kommunane plikt til å sørge for eit tilbod om barnepass for «forældre med et dokumenteret arbejdsbetinget pasningsbehov, der ligger uden for dagtilbuddenes almindelige åbningstid». Sjø <http://www.ft.dk/samling/20161/almdel/SOU/bilag/363/1791341.pdf> besøkt 7. november 2017. Behov hos tilsette i varehandelen ser ikkje ut til å vere omtalt særskilt i proposisjonen.

³³ Lektor cand.theol. Hans Raun Iversen ved Københavns Universitet og sokneprest Kaj Bollmann i møtet med utvalet. E-post frå professor Niels Henrik Gregersen.

6.2.3 Arbeidsrettsleg regulering av arbeidstid og avtalar om tillegg

6.2.3.1 Arbeidstid

Den danske arbeidsmiljølova seier at det skal vere minst 11 timar kvile i døgnet og minst eitt fridøgn i veka. Dette fridøgnet skal «så vidt muligt falde på søndage og så vidt muligt samtidig for alle, der er ansat i virksomheden». Nattarbeid vil i Danmark seie arbeid mellom kl. 22 og kl. 05 dersom ikkje noko anna er avtalt.

Arbeidsplanar for danske butikktilsette blir gjerne laga for 16 veker om gongen fordi fulltids-tilsette ifølgje lova skal arbeide eit vekegjennomsnitt på 37 timar over 16 veker. Mindre vesentlege endringar skal varslast fire veker før. EU-reglar seier at i løpet av fire veker skal den gjennomsnittlege arbeidstida ikkje vere over 48 timar per veke.

Den som arbeider i ein søndagslukka butikk, har etter tariffavtalen rett på 8 frihelger i løpet av desse 16 vekene: frå fredag ettermiddag til måndag morgon.³⁴ Dersom butikken er søndagsopen, kan arbeidsgivaren fråvike regelen om 8 frihelger for å få butikken til å fungere,³⁵ men det skal vere grunnlagt i konkrete forhold i verksemda. Tilsette i søndagsopne butikkar arbeider typisk annakvar helg, og nokre gonger ekstra i periodar med sal (til dømes i januar).

I varehandelen er den viktigaste tariffavtalen landsovereinskomsten mellom Dansk Erhverv og HK Handel. Tariffavtalen har føresegnar om kor ofte ein tilsett kan arbeide på søndag, plassering av fridøgnet (når ein kan påleggjast å arbeide) og tillegg for arbeid på kveldar og søndagar. Etter avtalen kan dei tilsette ikkje påleggjast å arbeide meir enn

- fem dagar i veka
- to kveldar i veka etter kl. 17.45
- annankvar laurdag ettermiddag etter kl. 14.15
- to påfølgjande søndagar

Desse reglane gjeld ikkje før jul og på påske- og pinseftan. Ei rekkje typar utsalsstader er unntatte.

³⁴ Før avtalerevisjonen i mars 2017 hadde dei tilsette krav på ni frihelger.

³⁵ Dansk Erhverv bruker formuleringa at arbeidsgivaren i søndagsopne butikkar kan påleggje helgearbeid oftare, medan ein i andre butikkar kan gjere avtale om det.

6.2.3.2 Tillegg

Satsane nedanfor er henta frå avtalen mellom Dansk Erhverv og HK Handel for butikktilsette (2017/2020):

- Tillegg for ulagleg arbeidstid:
 - Kvardagar kl. 18–23: 25,60 kr/t³⁶
 - Kvardagar kl. 23–08: 34,20 kr/t
 - Laurdagar kl. 15–24: 45,10 kr/t
 - Søn- og heilagdagar: 50,60 kr/t
- Overtidstillegg:
 - 50 prosent for dei første tre timane per dag, deretter 100 prosent
 - 100 prosent for alt overtidsarbeid på søn- og heilagdagar mellom kl. 24 og kl. 06
 - Tillegg for den niande søndagsvakta innanfor 16 veker: 1/3 av timelønna

Det er lågare tillegg for tilsette under 18 og 25 år.

6.2.3.3 Mindre medverknad enn i Noreg

Det er butikkane som fastset opningstida innanfor lova. Butikkar i kjøpesenter er typisk underlagde avtalar om opningstidene, sjå kapittel 5.10. Medarbeidarane kan ikkje påverke opningstidene.

6.2.3.4 Kven arbeider på søndagar?

Det er primært ufaglærte og studentar som arbeider på søndagar, men i daglegvarebutikkar også faglærte i nokon grad. I faghandelen er det truleg fleire faglærte som arbeider på søndagar.

Dei unge ufaglærte medarbeidarane og studentane trivst med søndagsarbeid, mellom anna fordi betalinga gjer det attraktivt. Lønna er også attraktiv for faglærte tilsette. Medlemmene i Dansk Erhverv opplever ikkje at det er vanskeleg å fylle vaktene på søndagar.

6.2.3.5 Konsekvensar for helse og velferd av søndagsarbeid?

Dansk Erhverv kjenner ikkje til at det er utfordringar for helse og velferd ved søndagsarbeid. Ein del butikkar som har opent på natta, til dømes i helga, har tilsett vaktpersonale for mellom anna å gjere det trygt for medarbeidarane. I forhandlingane i 2017 avtalte Dansk Erhverv med HK Handel å følgje utviklinga særleg for nattarbeid.³⁷

³⁶ Før avtalerevisjonen i mars 2017 var det same tillegg for heile perioden frå kl. 18 til kl. 06. Nattillegget er no høgare.

6.2.4 Eldre dansk rett

Lukkelova av 1950 fastsette uttømmende opningstider for butikkane.³⁸ Reglane gjaldt heile landet, og det var avgrensa høve til dispensasjon. Den vanlege tillatne opningstida var kl. 06.00–17.30 måndag til torsdag, til kl. 20 på fredag og kl. 14 på laurdag. Lova gjaldt ikkje apotek, aviskioskar, kioskar på jernbanestasjonar og bensinstasjonar.³⁹

Lov om butikstid frå 1976 fastsette alminneleg butikktid til kl. 06.00–17.30 på kvardagar og kl. 06–12 på laurdagar. Resultatet av behandlinga i Folketinget av innstillinga frå Lukkelovkommisjonen var altså i utgangspunktet kortare opningstid fredag og laurdag. Feriestadene fekk likevel unntak, og butikkane kunne supplere desse rammene med seks timar fordelte på inntil tre dagar i veka, men ikkje utover kl. 14 på laurdagar. I tillegg kunne butikkane halde opent til kl. 20 på påske- og pinseaftan og dei seks siste kvardagane før jul. Kommunestyra kunne gi dispensasjon.⁴⁰ I 1989 fekk butikkane til saman ti supplerande timar.

I 1994 kom lov om butikstid (nr. 169 datert 16. mars 1994). Den alminnelege butikktida var kl. 06–20 på kvardagar og kl. 06–14 på laurdagar, med høve til å halde opent til kl. 17 den første og siste laurdagen i månaden. Siste søndag før julaftan kunne butikkane vere opne kl. 10–20. Kundar kunne ekspederast inntil eitt kvarter etter stengjetid. Lova lista opp fleire butikktypar og varetypar som ikkje var omfatta av opningstidene, mellom anna:⁴¹

- «Salg fra udstillinger, forlystelseshaver, dyreparker og lign.»
- «Butikker, hvorfra der på hverdage sælges aviser eller mejeriprodukter, må på søn- og hellig-

dage holdes åbne fra kl. 7 til kl. 11 for salg af brød, mejeriprodukter og aviser.»

- «Motorkøretøjer, traktorer, landbrugs- og entreprenørmaskiner, skibe og luftfartøjer samt brændstof og tilbehør hertil.»
- «Havebrugsvare fra gartnerier og planteskoler.»

Eit praktisk viktig unntak var frie opningstider for butikkar med avgrensa vareutval. Lova gav Erhvervs- og Selskabsstyrelsen fullmakt til å fastsetje den uttømmende lista over varer desse butikkane kunne selje. Føresetnaden for å halde opent på søndagar var at butikken heldt seg til desse varene heile veka. Intensjonen med endringa var å skjerme dei små daglegvarebutikkane frå konkurransen frå bensinstasjonane som hadde begynt å selje daglegvarer.⁴²

I rettleiinga presiserer Erhvervs- og Selskabsstyrelsen at ein slik butikk ikkje kan utvide vareutvalet ved å setje opp automatar på utsida, men ein butikk kunne delast i to på søndagar dersom butikkdelen med det avgrensa vareutvalet var skild frå resten av butikken med låste dører, vegger, gitter eller «anden effektiv adskillelse».⁴³

I 1995 blei ny lovgiving vedteken fordi folk flest ikkje kunne forstå at ein til dømes kunne kjøpe kaffi, men ikkje kaffifilter utanom alminneleg opningstid.⁴⁴ Lov om butikstid m.v. av 14. juni 1995 fastsette at utsalsstader som hovudregel skulle vere lukka frå laurdag kl. 17 til måndag kl. 06.

Utsalsstader med ei forventa årleg omsetning på under 12,7 millionar danske kroner, eksklusiv moms og tobakksavgifter, kunne halde opent. Ei undersøking frå Erhvervs- og Selskabsstyrelsen i 1996 viste at 83 prosent av utsalsstadene hadde ei omsetning under grensa og dermed var unna tekne frå lukketida, sjå Ot.prp. nr. 75 (1996–97) punkt 2.6. Dette omfatta alle kioskar og nesten alle «kolonialbutikkane», men få supermarknader og ingen varehus. På kvardagar kunne dermed dei små daglegvarebutikkane halde døgnopt, men det var først ved liberaliseringa i 2012 daglegvarekjedene for alvor utvida opningstida om kvelden på kvardagane.⁴⁵

³⁷ «Parterne er opmærksomme på, at udviklingstendenser inden for overenskomstens område kan indebære en øget forekomst af natarbejde. Parterne vil derfor i perioden nøje følge og drøfte udviklingen af natarbejde på overenskomstområdet og herunder tilrettelæggelsen af natarbejde.

Parterne er enige om, at det kan være hensigtsmæssigt at afholde drøftelser med tillidsrepræsentanten, og hvor en sådan ikke findes, med medarbejderne, eventuelt i SU, forinden virksomheden indfører natarbejde.»

³⁸ Side 12 i det trykte vedlegg til Ot.prp. nr. 43 (1964–65). Generelt om eldre dansk rett, sjå NOU 1984: 13 side 107–108. Eldre nordisk rett er mellom anna framstilt i SOU 1977: 72 kapittel 3.

³⁹ Ifølgje Ot.prp. nr. 50 (1966–67) side 12 kunne utsalsstader som berre selde mjølk, fløyte, brød, kaker, konfekt, iskrem og sjokolade, halde opent kl. 06–21.

⁴⁰ Ot.prp. nr. 9 (1984–85) side 6.

⁴¹ Kommunane kunne òg fastsetje enkelte unntak, mellom anna «for områder, der i det væsentlige benyttes til sommer- og weekendophold».

⁴² Personleg informasjon frå Victor Kjær i Erhvervsstyrelsen.

⁴³ Sjå Vejledning om §§ 2 og 3 i lov om butikstid (nr. 178) datert 29. september 1994. Det same spørsmålet kom opp i Noreg då arealavgrensinga vart innført i 1999.

⁴⁴ Sjå Ot.prp. nr. 75 (1996–97) punkt 3.5.1.3. Victor Kjær i Erhvervsstyrelsen omtalte i møtet med utvalet denne lista som eit uhell.

⁴⁵ Personleg informasjon frå Jytte Tandrup i De Samvirkende Købmænd.

Boks 6.2 Bekendtgørelse (7. juli 1994 nr. 642) om begrænset varesortiment efter lov om butikstid¹

I medfør af § 3, stk. 1, i lov nr. 169 af 16. marts 1994 om butikstid fastsættes:

§ 1. Det i lovens § 3, stk. 1, nævnte begrænsede varesortiment omfatter alene følgende varer:

1. Aviser, programmer, magasiner og grundbøger fra radio og TV samt trykte skrifter i øvrigt, hvis pris ikke overstiger den mellem Den danske Forlæggerforening og Den danske Boghandlerforening aftalte frisalgsgrænse.
2. Turistkort, frimærker, papirvarer, spillekort, skrivematerialer, lim, tape og bogomslag.
3. Tændstikker, lightere og tilbehør til sådanne, tobaksvarer, piber og rygeartikler.
4. Cykel- og lommelygter, batterier, elektriske pærer, sikringer og stearinlys.
5. Trækul og briketter.
6. Engangsservice, servietter, smørrebrødspapir, affaldsposer, ueksponerede film, blitzpærer, slides, kassette- og videobånd, kamme, solbriller, strømper, snørebånd, plastikregnhætter og -frakker.
7. Håndsæbe, shampoo, vaske- og opvaskemidler, køkkenruller, barbersager, tandbørster, tandpasta, solcreme, deodoranter, myggestifter, artikler til babypleje, toiletpapir, vat, førstehjælpsartikler, kondomer, trusseindlæg, hygiejnebind og tamponer.
8. Legetøj, hvis pris ikke overstiger 75 kr. inkl. moms og souvenirgenstande.

9. Chokolade- og sukkervarer, is, frugt, herunder dybfrosne frugt og frugtkonserver, grøntsager, herunder dybfrosne grøntsager og grøntkonserver, marmelade, kødkonserver, ost i originalindpakninger, honning, smør, margarine, fedt, æg, sukker, salt, peber, mel, gær, buddingpulver, brød, kager, snackvarer, færdigretter, der kan spises uden yderligere tilberedning i form af f.eks. opvarmning, smørrebrød, mælk, fløde, mælkevarer, ymerdryk og lignende produkter, havregryn, øllebrødspulver, cornflakes og dermed ligestillede produkter, kaffe, te, kakaopulver, mineralvand, most, juice og øl med under 2,8 pct. vol. alkohol.

10. Kranse, blomster, planter og genstande, der har karakter af naturligt tilbehør hertil.

11. Benzin, olie, petroleum, gas og lignende, reservedele, tilbehør til motorkøretøjer og andre varer, der har en naturlig forbindelse med motorkøretøjers anvendelse eller vedligeholdelse.

§ 2. Bekendtgørelsen træder i kraft den 1. oktober 1994.

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, den 7. juli 1994

¹ <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=64911>

Opningstidene i Danmark blei seinare regulerte av lov om butikstid av 20. desember 2000. Utsalsstader skulle som hovedregel halde stengt frå laurdag kl. 17 til måndag kl. 06. Butikkar kunne opphavleg halde opent fire søndagar i året, men søndagane måtte ikkje vere plasserte på heilagdag, julaftan eller grunnlovsdagen. I 2003 blei talet dobla, slik at ei forretning kunne halde opent åtte søndagar i året. Fire av desse dagane måtte vere i juli og august.

Med lov om detailsalg fra butikker m.v. av 24. juni 2005 kunne alle butikkar halde opent den første søndagen i kvar månad og alle søndagar i desember før julaftan.⁴⁶ I tillegg kunne butikkane halde opent seks andre søndagar i året som ikkje var heilagdag.

I høyringa i 2009 om liberaliseringa av opningstidsreglane som tok til å gjelde i 2012, var arbeidstakarorganisasjonen HK Handel negativ. Dei viste til at liberaliseringa ville

- vere ei klar svekking av vilkåra til dei tilsette i butikkane
- ha verknader for tilgrensande bransjar som reinhald, logistikk og produksjon
- krevje ei utviding av kollektivtilbod og barnepass
- føre til at små butikkar, særleg på landet, måtte stengje, noko som igjen ville gjere det vanske-

⁴⁶ Sjø Økonomi- og Erhvervsministeriet sin «Analyse af detailhandlen» frå oktober 2009 side 49ff. Til grunn for delar av denne rapporten låg Retail Institute Scandinavia sin analyse «af henholdsvis butikkernes og forbrugernes anvendelse af lukkeloven», som er oppsummert på side 50–72.

legare for eldre som ikkje kunne køyre bil, å handle

- vere ein fordel for dei store daglegvare- og faghandelaktørane, altså ei sentralisering av handelen
- føre til større klimautslepp
- gjere det tyngre å rekruttere fagutdanna personale
- ikkje vere eit svar på noko befolkninga ønskte seg

Folkekirken hadde ikkje ei eiga høyringsfråsegn, men fleire av dei ti biskopane uttalte seg. I ei fråsegn frå seks av biskopane blei det lagt vekt på at den kristne arven blei gjort synleg ved at butikkane som hovudregel skulle vere stengde på heilagdagane. Dei peikte på at forskjellen mellom søndag og kvardag ville bli viska ut, og meinte det var behov for ein grundig debatt om lovendinga. Dei peikte òg på at tilsette i varehandelen ikkje kunne delta i gudstenesta.

I Folketinget møtte liberaliseringa motstand frå medlemmene av Socialdemokratiet og Socialistisk Folkeparti.⁴⁷

«Lukkeloven har gennem årene tjent flere formål, bl.a. at afstemme de mange aktørers interesser i at have overskuelige og håndterlige åbningstider, at sikre udbredelsen af detailhandel i hele landet, at sikre liv i de traditionelle detailhandelsområder i større byer, at tilgodese, at der er en blanding af special- og dagligvareforretninger, at sikre, at offentlig service og handel supplerer hinanden og at sikre plads til, at samfundets udbud af kultur og fritidstilbud kan indpasses i handelslivet. Der har udviklet sig en tradition for, at interessenterne i fællesskab formulerer hensigtsmæssige ændringer i loven, således at loven er i overensstemmelse med den samtid og det samfund, den skal fungere i.

Med denne lovændring brydes denne tradition for, at alle interessenters synspunkter afstemmes i loven. L 96 tilgodeser primært de store dagligvarebutikkers interesser med risiko for at tilsidesætte hensyn, der hidtil har kunnet sikre Danmark et differentieret handelsliv og afpasset storbyens behov over for behovene i mindre bysamfund, sikret specialforretninger og dagligvareforretninger og sikret

handelsliv i historiske bycentre og mulighed for generationsskifte som en del af strukturudviklingen i handelslivet. Socialdemokraterne og Socialistisk Folkeparti beklager flertallets brud med disse traditioner.»

6.3 Finland – Full liberalisering i 2016

6.3.1 Gjeldande rett

Frå 1. januar 2016 oppheva finnane all opningstidsregulering. Lagen om öppettider för detaljhandeln och frisersalonger var frå 2009 og bygde på hovudlinjer som partane i arbeidslivet innanfor varehandelen var samde om.⁴⁸

Liberaliseringa var varsla i regjeringsplattforma.⁴⁹ Dei næringsdrivande bestemmer sjølve når dei vil halde opent, og treng ikkje søkje om dispensasjon. Butikkane kan halde opent på nasjonaldagen 6. desember og døgnet rundt om dei vil. I den økonomiske krisa Finland var oppe i, tilrådde OECD og IMF ei slik liberalisering.

Finland har ikkje føreseigner om heilagdagsfred eller mot mot å forstyrre gudstenesta.

6.3.2 Rapporten frå det finske arbeids- og næringsministeriet til Riksdagen 22. juni 2017

6.3.2.1 Riksdagen ville ha ei evaluering

Økonomikomiteen i Riksdagen bad ministeriet gjere greie for konsekvensane av liberaliseringa av opningstidene og om små butikkar kunne halde stengt éin dag i veka. I rapporten frå juni 2017 presiserer ministeriet at dei har brukt statistisk informasjon frå om lag eitt år etter at lovendinga tok til å gjelde. Eitt år er ganske kort tid, og det er mogleg at ein no ikkje var i stand til å sjå alle konsekvensane.⁵⁰ Det blei vidare vist til at konjunkturane påverkar varehandelen i stor grad.⁵¹ Dessutan var ikkje rekneskapane for 2016

⁴⁸ Förbundet för Finsk Handel og Servicefacket PAM.

⁴⁹ I den finske regjeringsplattforma er det eit mål at «Konkurrenskraften stärks genom förbättrade förutsättningar för näringsliv och företagande», sjå Lösningar för Finland. Strategiskt program för statsminister Juha Sipiläs regering 29.5.2015 (side 14–15). Friare opningstider for butikkar var ein del av den varsla dereguleringa.

⁵⁰ Bransjeorganisasjonen Finsk Handel undersøkte erfaringane per oktober 2016. Svara, som baserer seg på erfaringane frå eit drygt halvår, peiker i same retning som undersøkinga som er gjort av ministeriet.

⁵¹ Arbeids- og næringsministeriet: Bakgrunnsmemorandum til utredning om konsekvenser av å frigjøre butikkers åpningstider samt situasjonen for små foretak i kjøpesentre (juni 2017) side 2–3.

⁴⁷ Sjå Betænkning afgivet af Erhvervsudvalget den 6. maj 2010 Til lovforslag nr. L 96. Folketinget 2009–2010 side 2. Betænkning over Forslag til lov om ændring af lov om detailsalg fra butikker m.v. (Liberalisering af reglerne om åbningstid).

ferdige då rapporten blei skriven, så ein hadde ikkje tal frå verksemdene sjølve.⁵² Riksdagen har ikkje behandla rapporten enno (oktober 2017).

Også i 2009 vedtok parlamentet liberaliserte opningstidsreglar under føresetnad av at det skulle gjerast ei evaluering. I 2012 gjorde regjeringa greie for effektane av liberaliseringa.⁵³ Spørsmålet som blei stilt i evalueringa, var: Korleis verkar opningstidene inn på den arbeidsrelaterte helsa til dei næringsdrivande og personalet, tryggleiken til personalet, balansen mellom arbeids- og privatlivet og utviklinga i sysselsetjinga i varehandelen? Funna blei behandla i to komitear i parlamentet som begge hadde meto-diske innvendingar.⁵⁴ Også i 2012 var oppfatninga at dei nye reglane hadde verka i for kort tid til at ein kunne trekkje konklusjonar, men den gongen dreidde det seg om tre heile år.⁵⁵ Nedanfor gjer vi greie for erfaringane i 2012-evalueringa der det er relevant.

6.3.2.2 Auka omsetning i dei større butikkane

Generelt har det etter liberaliseringa ikkje vore store endringar når det gjeld sal, lønnsemd eller likviditet i butikkar av ulik type og storleik. I kioskane har salet, som venta, gått noko ned.⁵⁶ Det gjeld òg mindre daglegvarebutikkar, medan større butikkar har auka salet i same periode. Salet av sko og klede gjekk tilbake i 2016. Talet på store daglegvarebutikkar gjekk opp og talet på små ned. Også talet på spesialbutikkar gjekk ned.

Med liberaliseringa i 2009 kunne daglegvarebutikkar på inntil 400 m² halde opent på vanlege søndagar. Evalueringa i 2012 viste at omsetninga i desse butikkane hadde gått tilbake.⁵⁷ Utvida opningstider var dermed ikkje tilstrekkeleg til å vinne konkurransen med dei større butikkane.

6.3.2.3 E-handel

Ei av grunngevingane for dei frie finske opningstidene var at dei fysiske butikkane skulle kunne svare på konkurransen frå døgnopne nettbutikkar.⁵⁸ Netthandelen aukar også i Finland, men det blir ikkje vist til tal som kan seie om finsk netthandel frå utanlandske aktørar har gått opp eller ned som følge av frie opningstider.

6.3.2.4 Lønnsemd

Over halvparten av respondentane i spørjeundersøkinga til bransjeorganisasjonen Företagarna i Finland meiner at lønnsemda er den same eller betre, medan to femdelar meiner at lønnsemda er dårlegare.⁵⁹ 80 prosent av dei som svarte, hadde ikkje endra opningstidene sine.⁶⁰ Av dei som hadde utvida opningstidene, meinte om lag 40 prosent at lønnsemda blei redusert som følge av dette, og berre 20 prosent meinte at lønnsemda blei betre av lengre opningstider. Om lag halvparten var nøgde med korleis dei klarte seg. Dei som hadde utvida opningstidene, var litt mindre nøgde, men dette byggjer på svært få svar.⁶¹

I 2012-evalueringa viste ei undersøking blant medlemmene i ein næringsorganisasjon at det i hovudsak var ulønnsamt å ha søndagsopent for to tredelar av butikkane i kjøpesenter og for over halvparten av alle butikkar.⁶² Om erfaringane med at små butikkar i kjøpesenter har rett til å halde stengt ein dag i veka, sjå kapittel 5.10.

⁵² Arbeids- og næringsministeriet: Bakgrunnsmemorandum (juni 2017) side 6. Dei økonomiske nøkkeltala som finst for 2016, baserer seg på langt færre føretak enn tala for 2014 og 2015.

⁵³ Statsrådets redogörelse för inverkningarna av liberaliseringen av butikernas öppettider, RSk 4/2013 rd – SRR 5/2012 rd.

⁵⁴ Arbetslivs- och Jämställhetsutskottet meinte at spørjeundersøkingar i regi av medlemsorganisasjonane ikkje gav tilstrekkelege svar: «Utskottet anser att utredningen därför delvis blir ytlig och tunn och inte ger någon grund för långtgående slutsatser om lagens verkningar», sjå side 2 i AjUU 2/2013 rd – SRR 5/2012 rd. Ekonomiutskottet peiker på at det hadde gått kort tid, og at det derfor ikkje låg føre for forskning om verknadene av lova: «Redogörelsen bygger i hög grad på statistik som tagits fram av olika intressentgrupper. Det ger ett besvärligt utgångsläge för en analys av nuläget.» Sjå side 4 i EkUB 7/2013 rd – SRR 5/2012 rd.

⁵⁵ Statsrådets redogörelse RSk 4/2013 rd – SRR 5/2012 rd side 3.

⁵⁶ Arbeids- og næringsministeriet: Bakgrunnsmemorandum (juni 2017) side 3–5. Dette er basert på tal frå Statistiskcentralen (tilsvarer norsk SSB).

⁵⁷ Statsrådets redogörelse RSk 4/2013 rd – SRR 5/2012 rd side 9.

⁵⁸ Arbeids- og næringsministeriet: Bakgrunnsmemorandum (juni 2017) side 5. Ei anna forventning til reforma var at avviklinga av reguleringa truleg ville «göra det lättare för nya aktörer att komma in i branschen», sjå proposisjonen RP 88/2015 rd.

⁵⁹ Arbeids- og næringsministeriet: Bakgrunnsmemorandum (juni 2017) side 7–5.

⁶⁰ Arbeids- og næringsministeriet: Bakgrunnsmemorandum (juni 2017) side 15–16. Tala byggjer på 850 svar.

⁶¹ Dei mest negative var kioskar og bensinstasjonar, som jo hadde fått endra konkurransesituasjonen som følge av liberaliseringa.

⁶² Statsrådets redogörelse RSk 4/2013 rd – SRR 5/2012 rd side 36.

6.3.2.5 Korleis konkurransen blir opplevd

Suomen Yrittäjät (Företagarna i Finland) spurde medlemmene sine korleis dei opplevde konkurransen etter at ein fekk frie opningstider.⁶³ Om lag halvparten meiner at konkurransen er blitt hardare, og ein tredel meiner at han er uendra. Nesten alle respondentane som driv bensinstasjonar og kioskar, opplever at konkurransen er hardare. Om lag to tredelar av dei som driv daglegvarebutikkar, og om lag ein firedel av dei som driv frisørsalong, meiner det same.

Ei spørjeundersøking gjord av Finsk Handel i oktober 2016 viste at 80 prosent av daglegvarebutikkane og halvparten av faghandlarane meinte at konkurransen var blitt hardare. Bransjeorganisasjonen såg auka konkurranse som eit gode.⁶⁴

6.3.2.6 Sysselsetjing

Dei frie opningstidene har ikkje auka den totale sysselsetjinga i handelsbransjen.⁶⁵ Utviklinga i sysselsetjinga i butikkar (detaljhandel) har følgd utviklinga i engroshandelen. Sysselsetjinga i varehandelen er flytta frå små butikkar (kioskar og små daglegvarebutikkar) til mellomstore og store butikkar (over 400 m²). Dette var trenden også før opningstidreguleringa blei oppheva.⁶⁶

⁶³ Arbeids- og næringsministeriet: Bakgrunnsmemorandum (juni 2017) side 8. Tala byggjer på 850 svar.

⁶⁴ Sjå pressemeldinga http://kauppa.fi/swe/pressmeddelande/de_fria_oepptiderna_har_oekat_konkurrensen_och_und_erlaettat_konsumenterernas_vardag_25884 besøkt 6. oktober 2017. «I början av året avvecklades den finska detaljhandelns överdrivna reglering när öppettiderna inom handeln blev fria. Bland annat OECD har flera gånger anmärkt att regleringen begränsar konkurrensen inom handeln i Finland. Nu har konkurrensen äntligen ökat, visar Finsk Handels utredning. Drygt 80 procent av dagligvarubutikerna (inkl. varuhus och kiosker) och nästan hälften av fackbutikerna tycker att konkurrensen har blivit hårdare på grund av öppettiderna.

Den ökade konkurrensen gläder naturligtvis inte alla företag inom handeln, speciellt eftersom de små dagligvarubutikernas och kioskenas försäljning har minskat. 56 procent av dagligvarubutikerna tycker att de fria öppettiderna är ett sämre alternativ än den tidigare regleringen. När fördelningen av de företag som motsätter sig och de som stöder fria öppettider viktas med antalet anställda, ändras bilden emellertid helt och hållet. De dagligvarubutiker som stöder fria öppettider sysselsätter 94 procent av arbetstagarna i branschen.»

⁶⁵ Arbeids- og næringsministeriet: Bakgrunnsmemorandum (juni 2017) side 8–11. I rapporten blir det peikt på at fråværet av endringar i sysselsetjinga kan komme av at butikkane ikkje fullt ut har nytta høvet til å utvide opningstidene, men det blir ikkje vist til nokon dokumentasjon av dette. Dei endringane som har vore, kan komme av konjunktur-oppgang.

6.3.2.7 Mellombelse stillingar

Det har vore ein tydeleg vekst i talet på mellom- belse arbeidsplassar i varehandelen i 2016, men denne trenden starta allereie i 2015.⁶⁷ Omfanget av leigd arbeidskraft har auka i varehandelen som i andre tenestebansjar i 2016.⁶⁸

6.3.2.8 Deltid

Talet på deltidstilsette i varehandelen har følgd trenden i tenestebansjen generelt.⁶⁹ Talet på arbeidstimar har auka for dei deltidstilsette i varehandelen, men det gjeld også andre tenestebansjar. Fordelinga mellom menn og kvinner når det gjeld deltidstillingar og mellombelse stillingar, har ikkje endra seg.

2012-evalueringa viste at talet på deltidstillingar i varehandelen hadde auka. Det same gjaldt ikkje for heiltidstillingar.⁷⁰ Til denne evalueringa uttalte arbeidslivs- og jämställdhetsutskottet at dei tilsette bør få medverke når arbeidstidsskjema skal setjast opp, at skifta må ordnast fornuftig, og at dei tilsette må få kvile etter kveldsarbeid og arbeid tidleg om morgonen. Economiutskottet viste til at punkta i tariffavtalen om medverknad ved fastsetjing av vakter ikkje hadde gitt det resultatet ein ønskte.

6.3.2.9 Ulagleg arbeidstid

Frie opningstider har ført til meir kvelds- og helgearbeid i varehandelen, men mest for menn.⁷¹ Kvelds- og helgearbeid har ikkje auka for kvinner eller for dei næringsdrivande sjølve.

Talet på overtidstimar i varehandelen auka vesentleg mot slutten av 2016, hovudsakleg for menn.⁷² Fordi ein ikkje finn tilsvarande endringar i andre servicebransjar, kan auken i overtidstimar i varehandelen knytast til dei frie opningstidene.

⁶⁶ Sjå òg oversendinga av Utredning om konsekvenser av å frigjøre butikkens åpningstider samt situasjonen for små foretak i kjøpesentre side 3.

⁶⁷ Arbeids- og næringsministeriet: Bakgrunnsmemorandum (juni 2017) side 10. Dette kan komme av at butikkane ikkje fullt ut har nytta høvet til å utvide opningstidene.

⁶⁸ Arbeids- og næringsministeriet: Bakgrunnsmemorandum (juni 2017) side 13.

⁶⁹ Arbeids- og næringsministeriet: Bakgrunnsmemorandum (juni 2017) side 10–11.

⁷⁰ Statsrådets redogörelse RSk 4/2013 rd – SRR 5/2012 rd side 25–27. Sjå òg proposisjonen RP 88/2015 rd side 7.

⁷¹ Arbeids- og næringsministeriet: Bakgrunnsmemorandum (juni 2017) side 12–13.

⁷² Arbeids- og næringsministeriet: Bakgrunnsmemorandum (juni 2017) side 11–12.

Medlemsundersøkinga til Företagarna i Finland tyder på at om lag halvparten av dei næringsdrivande er nøgde med lengda på fritida dei har per veke.⁷³ Dei som har forlenget opningstida, er litt mindre nøgde.

6.3.2.10 Vald

Ei medlemsundersøking i arbeidstakarorganisasjonen PAM tyder på at fleirtalet av butikktilsette ikkje opplever meir vald eller fleire trugsmål frå kundar.⁷⁴ Til dømes opplever 19 prosent av dei som arbeider i hypermarknader, meir vald, medan 5 prosent opplever mindre vald, samanlikna med to år tidlegare. Fysisk vald eller trugsmål med reiskapar ser ikkje ut til å ha blitt meir vanleg, men det er litt færre som i 2017 svarer at dei aldri opplever vald, enn i 2012 og 2016.

61 prosent av dei tillitsvalde i arbeidstakarorganisasjonen PAM svarte at liberaliseringa av opningstidene hadde ført til at dei tilsette arbeidde meir åleine. 44 prosent av dei tillitsvalde opplever at trugsmål om vald frå kundar har auka etter liberaliseringa av opningstidene, medan 39 prosent opplever at talet på trugsmål ikkje har auka.

Centralkriminalpolisen rapporterte i 2012 om ein markant auke i valdeleg og forstyrrande åtferd i varehandelen.⁷⁵ Dei fleste rana ramma kioskar, daglegvarebutikkar og gatekjøkken, og offera er ofte kvinner som jobbar åleine. Arbetslivs- og jämställdhetsutskottet meinte at rapporten frå regjeringa ikkje var god nok på dette punktet. Ekonomiutskottet viste til at lokaliseringa hadde meir å seie for tryggleiken enn opningstidene. Fordi det er vanskeleg å auke tryggleiken gjennom å regulere opningstidene i varehandelen, peikte komiteen på at det er behov for vidare forskning.

6.3.2.11 Utfordringar med pass av barn

Ei undersøking i regi av arbeidstakarorganisasjonen PAM i 2017 viser at liberaliseringa til ein viss grad har påverka korleis dei tilsette organiserer barnepass.⁷⁶ Eit lite fleirtal opplevde at dei frie opningstidene hadde endra arbeidstidene, og at

både kvelds-, natt- og helgearbeid hadde auka i omfang. Undersøkinga tyder på at det har blitt vanskelegare å samkøyre arbeid og familieliv, spesielt for einslege forsørgjarar og foreldre med delt omsorg. Av dei som hadde omsorg for barn under 12 år, svarte om lag ein firedel at dei måtte organisere omsorga for barna på ein ny måte på grunn av endra opningstider. Fire femdelar av respondentane kunne få døgnoopen omsorgsplass i kommunen.

Liberaliseringa i 2009 førte ikkje til særleg større behov for barnehage og liknande til ulaglege tider.⁷⁷ Om lag 7 prosent av barna i kommunale barnehagar hadde opphaldstid kveld, natt og helg, ifølgje svara frå kommunane, og talet hadde heller gått ned enn opp sidan liberaliseringa. Derimot meinte dei tillitsvalde at det var blitt vanskelegare å ordne med barnepass. Arbetslivs- og jämställdhetsutskottet meinte at rapporten frå regjeringa ikkje var god nok på dette punktet, og såg behovet for barnepass i samanheng med at tida familien hadde saman, var blitt kortare fordi foreldra delte på å vere heime i helgene. Ekonomiutskottet viste til at det var vanskeleg å kartlegge behovet for barnepass ved ulagleg arbeidstid, at mange foreldre ordna dette uformelt, og at få barnehagar hadde eit slikt tilbod.

6.3.2.12 Er forbrukarane nøgde?

Finsk Handel undersøkte, saman med andre organisasjonar, tidleg på hausten 2016, altså etter eit drygt halvår, kva erfaringar forbrukarane hadde med frie opningstider.⁷⁸ Om lag 60 prosent svarte at dei frie opningstidene hadde endra tida då dei handla. Søndagsopne butikkar hadde gjort kvardagen lettare og meir fleksibel for 54 prosent av respondentane, medan liberaliseringa ikkje hadde påverka kvardagen til 42 prosent av respondentane.

Evalueringa i 2012 viste at eit fleirtal av forbrukarane, særleg barnefamiliar og unge vaksne, var nøgde med søndagsopne butikkar.⁷⁹ Eit fleirtal meinte at søndagsopne butikkar gjorde kvardagen lettare.

⁷³ Arbeids- og næringsministeriet: Bakgrunnsmemorandum (juni 2017) side 15–16. Tala byggjer på 850 svar. Fordi over 80 prosent ikkje hadde utvida opningstidene, er det få svar bak prosentane til dei resterande.

⁷⁴ Arbeids- og næringsministeriet: Bakgrunnsmemorandum (juni 2017) side 13–14. Tala er baserte på 409 svar.

⁷⁵ Statsrådets redogörelse RSk 4/2013 rd – SRR 5/2012 rd side 27–28.

⁷⁶ Arbeids- og næringsministeriet: Bakgrunnsmemorandum (juni 2017) side 14–15. Tala byggjer på 2300 svar.

⁷⁷ Statsrådets redogörelse RSk 4/2013 rd – SRR 5/2012 rd side 28–30. Det blir vist til dette i proposisjonen RP 88/2015 rd side 8.

⁷⁸ Arbeids- og næringsministeriet: Bakgrunnsmemorandum (juni 2017) side 17–18. Tala byggjer på 2004 svar.

⁷⁹ Statsrådets redogörelse RSk 4/2013 rd – SRR 5/2012 rd side 34–35. Tala baserer seg på svar frå 2000 personar over 15 år.

6.3.3 Arbeidsrettsleg regulering av arbeidstid på kveldar og søndagar

70 prosent av arbeidsgivarane i Finland er bundne gjennom medlemskap i ein arbeidsgivarorganisasjon, medan dei siste 30 prosent er bundne gjennom allmenngjering.⁸⁰ Tariffavtalen fastset at dei tilsette skal ha fri minst 17 helger i året med to samanhengande dagar: fredag og laurdag, laurdag og søndag eller søndag og måndag. Arbeidstakarane får eit fast beløp i tillegg for arbeid etter kl. 18 på kvardagar, kl. 13 på laurdagar og heile søndag.

6.3.4 Finsk rett før liberaliseringa

Ifølgje ei lov frå 1919 kunne butikkane halde opent på kvardagar kl. 08–18 og på laurdagar kl. 08–17.⁸¹ Kommunen avgjorde opningstidene for butikkar med mjølk, brød og blomar, men på søndagar kunne slike butikkar berre halde opent i to timar.⁸²

Liberaliseringa av opningstidsreguleringa i Finland starta på 1960-talet. I 1967 var hovudregelen opningstid kl. 08–18.⁸³ I 1984 kunne finske butikkar halde opent kl. 08–20 på kvardagar, kl. 08–18 på laurdagar og kl. 08–12 på andredagar. Departementet kunne gi dispensasjon.⁸⁴

Det blei lov å halde butikkane i distrikta («glesbygdene») opne på søndagar i 1989. Det gjekk fram av plandokument kva for område som blei rekna som distrikt. Frå 1994 kunne butikkane vere opne på søndagar også i sentrale strøk («bosättningscentrum»), men berre i desember og seks andre søndagar i året.⁸⁵ Også dette området var definert i plandokument og kunne omfatte ein by eller sentrum i ein kommune eller tettstad. Frå då av kunne butikkane òg opne kl. 07 på kvardagar. På Åland har det vore frie opningstider sidan 1992.

I 1997 var hovudregelen opningstid kl. 07–21 på kvardagar, og kl. 07–18 på laurdagar. Det var høve til å halde opent mellom kl. 12 og kl. 21 på søndagar i juni, juli, august og desember og fem andre søndagar i løpet av året. Daglegvarebutikkar kunne halde opent delar av religiøse høgtidsdagar, på 1. mai og på frigjeringsdagen. Kioskar og bensinstasjonar var ikkje omfatta av lova, dvs. at dei hadde frie opningstider. Politiet handheva lova.⁸⁶

Frå 2009 tok ei ny lov til å gjelde. Med lagen om öppettider för detaljhandeln och frisersalonger var det frie opningstider for daglegvarebutikkar på maksimum 400 m² på kvardagar og søndagar som ikkje var heilagdagar.⁸⁷ Fram til 2009 gjaldt dette berre for kioskar på inntil 100 m². For annan varehandel og frisørsalongar var opningstidene frå 2009 kl. 07–21 måndag til fredag, kl. 07–18 på laurdag, kl. 12–18 på søndagar som ikkje var heilagdagar, og kl. 12–21 på søndagar mellom farsdag og julaften.⁸⁸ Daglegvarebutikkar på inntil 400 m² kunne halde opent inntil fire timar mellom kl. 08 og kl. 18 på den andre av to påfølgjande kyrkjelege heilagdagar.⁸⁹ Departementet og seinare regional stat kunne gi dispensasjon.⁹⁰ Avgrensin-gane i opningstider gjaldt ikkje for:⁹¹

- apotek
- sal til reisande på flyplassar og hamner med utanriksfart
- sal ombord i transportmiddel
- kioskhandel (med unntak for gullsmedprodukt, klokke, tekstilar, vesker, klede, sko, foto-utstyr, hushaldsmaskiner, heimeelektronikk, kontormaskiner og jord- og skogbruksmaskinar om dei kosta meir enn 200 euro)⁹²

⁸⁶ Ot.prp. nr. 75 (1996–97) punkt 2.6.

⁸⁷ Sjø proposisjonen RP 88/2015 rd side 2. Om finsk rett, sjå Kulturdepartementets høyringsnotat frå mars 2015 side 6. Sjø også side 52 i Alsos og Olberg: Åpningstider og arbeidstider i varehandelen (Fafo-notat 2012: 10).

⁸⁸ Sjø proposisjonen RP 88/2015 rd side 2.

⁸⁹ Ifølgje det finske finansdepartementet fungerte 400 m²-regelen greitt, men ein såg at næringsdrivande bygde lokale som var mindre enn dei elles ville gjort, for å komme inn under unntaket. I proposisjonen om liberalisering blei det framheva at liberaliseringa ville føre til at storleiken på lokala i framtida ville bli basert på kommersielle og ikkje juridiske vurderingar: «I och med reformen kommer företagen också att kunna välja storleken på sin affärslokal endast utifrån affärsverksamhetsmässiga kriterier samt välja sina öppettider utifrån kundernas behov och förutsättningarna för affärsverksamhet och på detta sätt bättre påverka sin konkurrensposition.» Sjø proposisjonen RP 88/2015 rd side 12.

⁹⁰ Dispensasjonane gjaldt både enkeltsaker, turiststader og lufthamner, sjå Statsrådets redogørelse RSk 4/2013 rd – SRR 5/2012 rd side 30–32.

⁹¹ Sjø proposisjonen RP 88/2015 rd side 3.

⁸⁰ Sjø side 51–53 i Alsos og Olberg: Åpningstider og arbeidstider i varehandelen (Fafo-notat 2012: 10) Rapporten er skrive før liberaliseringa i 2016. Allmenngjering vil seie at heile eller delar av ein tariffavtale gjeld for alle som utfører den typen arbeid som avtalen regulerer. <https://snl.no/allmenngj%C3%B8ring>, besøkt 3. oktober 2017.

⁸¹ På 1700-, 1800- og 1900-talet var opningstidsreguleringa å finne i straffelova. Forboda gjaldt sabbaten, ikkje kvardagane, sjå Statsrådets redogørelse RSk 4/2013 rd – SRR 5/2012 rd side 2.

⁸² Sjø Detaljhandelns utveckling. Statsrådets redogørelse för strukturen hos och förändringarna inom detaljhandeln samt specialfrågorna kring handeln (2006) side 41.

⁸³ Ot.prp. nr. 50 (1966–67) side 12.

⁸⁴ Ot.prp. nr. 9 (1984–85) side 6.

⁸⁵ Sjø side 51–53 i Alsos og Olberg: Åpningstider og arbeidstider i varehandelen (Fafo-notat 2012: 10)

- automatar
- marknads- og torghandel
- sal i samband med innkvartering
- sal på sjukehus og liknande
- sal av bensin osv. på bensinstasjonar
- bilhandel
- sal av blommar
- hagesenter
- auksjonar
- sal av antikvitatar
- kunsthandel
- husflids- og handverksprodukt
- sal frå bilar (fiskebil osv.)
- butikkar i distrikta (likevel ikkje store varehus)

Innanfor tenester var det berre frisørsalongar som hadde avgrensa opningstider. Alle andre serviceverksemdar kunne halde opent når det passa dei.

Eit stort fleirtal av kioskane og daglegvarebutikkane hadde søndagsopent i 2012, medan dei fleste faghandlarane heldt stengt.⁹³ Liberaliseringa førte altså ikkje til at alle som hadde lov, hadde opent. Leiinga i kjøpesenter blei i 2011 rapportert å meine at det ikkje var nødvendig med meir liberale opningstidsreglar.⁹⁴ Butikksjefane var i hovudsak nøgde med reguleringa, men 40 prosent ønskte kortare opningstider.

6.4 Island – Frie opningstider på vanlege søndagar

På Island deler lovgivinga høgtidsdagane i tre klassar:

- a. høgtidsdagar då ingenting er forbode: vanlege søndagar, nyttårsdag, skjærtorsdag, andre påskedag, Kristi himmelfartsdag, andre pinsedag og andre juledag
- b. høgtidsdagar då tilstellingar og handel i utgangspunktet er forbode med visse unntak langfredag, første påskedag og første pinsedag
- c. høgtidsdagar då tilstellingar og handel er forbode med berre nokre få unntak: frå kl. 18 på julaftan til kl. 06 andre juledag

På langfredag, første påskedag og første pinsedag er i utgangspunktet all handel og forretningsverksemd forbode, dvs. både varehandel og serviceverksemd (tenester). Unntaka er omfattande:

- overnatting og tilgrensande tenester
- apotek
- bensinstasjonar
- drosjar
- utsalsstader på flyplassar
- blomehandlarar
- kioskar
- daglegvarebutikkar under 600 m² dersom minst to tredelar av omsetninga kjem frå sal av matvarer, drikkevarer og tobakk

Sjølv om opningstidsreguleringa på Island er relativt liberal, nyttar butikkane ikkje høvet til å halde opent så lenge dei kan. Sjølv om lovgivinga tillèt butikkane å halde opent på vanlege søndagar, er det stort sett berre daglegvarebutikkar som har opent, og då ofte berre kl. 13–17.⁹⁵

6.5 Sverige – Full liberalisering i 1972

6.5.1 Gjeldande rett

Sverige har ikkje hatt ei særskild lovregulering av opningstidene for varehandelen sidan 1. januar 1972, då affärstidslagen blei oppheva.⁹⁶ Det skjedde under Olof Palmes første regjering, og innebar at butikkane sjølve fastsette opningstidene. Liberaliseringa skjedde på grunnlag av SOU 1971: 33 Fri affärstid. Omsynet til forbrukarane og konkurransen vart tyngst. Sverige var svært tidleg ute med liberaliserte opningstider i europeisk samanheng. No har som vist ovanfor, halvparten av dei europeiske landa frie opningstider på vanlege søndagar.

I Sverige set ikkje lovgivinga tak på kor mange søndagar folk kan arbeide per år, men det vanlege er å arbeide kvar andre eller kvar tredje helg. Det er heller ingen regel om at leigetakarar i kjøpesenter har rett til å halde stengt på søndagar eller éin dag i veka, slik som i Finland og Danmark. Svensk rett har ikkje føresegner om ro på søndagar eller mot å forstyrre gudstenesta.

6.5.2 Svensk varehandel i dag

6.5.2.1 Debatten i Sverige hadde stilna

I åra 1979–89 arbeidde Handelsanställdas förbund (Handels) for å få ei ny opningstidslov. Ei ny lovregulering av opningstidene blei diskutert, men utan resultat. Etter evalueringa i SOU 1991: 10 stilna debatten, sjølv om Handels heldt fast på kra-

⁹² Sjøå proposisjonon RP 88/2015 rd side 4.

⁹³ Statsrådots redogörelse RSk 4/2013 rd – SRR 5/2012 rd side 13 og 36.

⁹⁴ Statsrådots redogörelse RSk 4/2013 rd – SRR 5/2012 rd side 19.

⁹⁵ UDs reiseinformasjon om Island, besøkt 25. august 2017.

⁹⁶ Ot.prp. nr. 9 (1984–85) side 6.

Boks 6.3 Uoffisiell omsetjing av den islandske lov om helligdagsfred av 14. mai 1997

I. kapittel. Lovens formål

1. artikkel. Det som sies om helligdagsfred i denne loven, har til hensikt å verne om fred på helligdager og å sikre allmennheten fred, ro, hvile og rekreasjon på statskirkens helligdager innenfor de grensene som omtales i loven.

II. kapittel. Om helligdagsfred og statskirkens helligdager

2. artikkel. Statskirkens helligdager er de som fremgår nedenfor:

1. Søndager, annen juledag, nyttårsdag, skjærtorsdag, annen påskedag, Kristi himmelfartsdag og annen pinsedag.
2. Langfredag, første påskedag og pinsesøndag.
3. Julaften fra kl. 18.00 og første juledag til kl. 6.00 neste morgen

III. kapittel. Om helligdagsfred

3. artikkel. Det er forbudt å forstyrre gudstjeneste, kirkelig seremoni eller andre hellige handlinger med bråk eller annet som er i motstrid med den angjeldende seremonien.

4. artikkel. Om virksomhet på statskirkens helligdager gjelder følgende regler:

1. På helligdager iht. 1. ledd 2. artikkel er all virksomhet tillatt.
2. På helligdager iht. 2. og 3. ledd 2. artikkel er følgende virksomhet ikke tillatt:
 - a. Underholdningsarrangementer som dansetilstelninger eller private arrangementer på offentlige restauranter eller andre steder allmennheten har adgang. Det samme gjelder offentlige forestillinger og underholdningsarrangementer der lotteri, bingo eller annet lignende spill foregår.
 - b. Markeder og handelsvirksomhet og annen forretningsvirksomhet.

5. artikkel. På helligdager iht. 2. ledd 2. artikkel er følgende virksomhet unntatt fra forbudet som fremgår av 4. artikkel:

1. Overnattingsvirksomhet og relaterte tjenester, virksomhet ved apotek, bensinstasjoner,

drosjeholdeplasser, forretninger på flyplasser og frihavnsområder, blomsterforretninger, kiosker og videoutleie, og også virksomhet ved matvareforretning med salgsflate på under 600 m². og der minst 2/3-deler av omsetningen er salg av matvarer, drikkevarer og tobakk.

2. Idretts- og utendørsvirksomhet

3. Kunstutstillinger, konserter, teaterforestillinger og filmfremvisninger eller lignende forestillinger. Det kan også holdes og gi adgang til utstillinger som gjelder vitenskap, eller som er ment å være til allmenn opplysning, og også å ha åpent museum og bibliotek. Denne virksomheten må ikke begynne før kl. 15.00.

4. Det kan gis tillatelse til dansearrangementer som begynner lørdag kveld før påske eller pinse og foregår natt til første påskedag og pinsesøndag i henhold til alminnelige regler, men ikke lenger enn til kl. 3.00.

På helligdager iht. 3. ledd 2. artikkel er virksomhet ved apotek, drosjeholdeplasser, overnattings- og restaurantvirksomhet unntatt fra forbudet som fremgår av 4. artikkel.

IV. kapittel. Forskjellige bestemmelser

6. artikkel. Politimester kan, når særlige forhold tilsier det, gi tillatelse til at det blir holdt sammenkomster og utstillinger eller arrangert lignende virksomhet som fremgår av 5. artikkel, på den tiden helligdagsfred skal gjelde i henhold til 5. artikkel. Til tross for bestemmelse i ledd 2a i 4. artikkel har politimester rett til å gi tillatelse til private arrangementer ved særlige anledninger.

7. artikkel. Brudd på denne loven straffes med bøter.

Dersom innehaveren av offentlig løyve bryter denne loven, kan vedkommende fratas løyvet midlertidig eller for godt ved gjentatte brudd.

8. artikkel. [Minister] fastsetter nærmere regler om iverksettelsen av denne loven.

9. artikkel. Denne loven trer umiddelbart i kraft.

vet om søndagsstengde butikkar til 2003.⁹⁷ I oktober 2006 foreslo ein riksdagsmedlem søndagsstengde butikkar. Ho viste til at folk har behov for å hente seg inn igjen i ein stressa kvardag, men forslaget blei ikkje vedteke.⁹⁸

Kongressen i Handels vedtok i 2016 ein resolusjon om opningstidsregulering i overenskomststar og lov, sjå tekstboks 6.4. Dette viser at dei tilsette opplever dei lange opningstidene som ei ulempe i kvardagen.

6.5.2.2 Eit kyrkjeleg perspektiv

Utvalet møtte ein representant for Svenska kyrkan, Kristin Molander, som er stiftskapellan i Stockholm. Ho kjende ikkje til at Svenske kyrkan hadde meint noko om opningstider. Teologisk meiner ho det ikkje er mogleg å argumentere for regulering av opningstidene, og vidare at det ville vere umogleg for kyrkja å skulle skilje mellom ulike typar konsum: kino, restaurant, daglegvarer osv.

Molander viste til erfaringar med å bu i Frankrike: Frankrike er offisielt sekulært, men held søndagsstengt. Eit fleirtal av alle svenskar er medlemmer i Svenska Kyrkan, men Sverige held søndagsopent. Hennar personlege erfaring var at det var krevjande å få familielivet med små barn til å gå opp i Frankrike med butikkstengde søndagar og travle laurdagar. I eit slikt perspektiv blir søndagsopne butikkar eit spørsmål om likestilling, og to handeledagar blir ein føresetnad for ei god helg.

Svenska kyrkan tilbyr ein plass for fred og ro i samfunnet. Det er helga som er annleis, ikkje søndagen, meiner Molander: Helga finst fordi skular og offentlege kontor er stengde. Kviledagen er ikkje felles lenger, men helga har dei fleste felles. Tanken om søndagen som annleisdag kan ut frå svenske erfaringar verke som ein idealisert eller romantisert lengt om å ta søndagen tilbake. Folk vil velje sjølve. Opningstider og kvile kan ikkje styrast ovanfrå: «No skal du kjenne på fred og ro.» Frå ein kyrkjeleg ståstad er det likevel ønskjeleg at butikkane er stengde på langfredag.

⁹⁷ Inger Jonsson: Deltidsarbeite inom svensk Detaljhandel: en genuskritisk studie av arbetstidsmönster – Uppsala papers in economic history Research report no 51, 2004. I realiteten døydde nok saka på partikongressen til det sosialdemokratiske partiet i 1989.

⁹⁸ Motion 2004/05:A237 http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/motion/affarstider-och-folkhalsa_GU02A305 besøkt 29. november 2017

6.5.2.3 Ein politikk for effektivisering av varehandelen

Svensk varehandel har om lag like mange tilsette som den norske trass i at Sverige har dobbelt så mange innbyggjarar. Årsaka er truleg ikkje fråværet av ei opningstidsregulering, men er i alle fall delvis eit resultat av ei medviten satsing på produktivitet i varehandelen. Mangelen på arbeidskraft i industrien etter krigen var ein del av bakgrunnen for SOU 1955: 16 Pris och Prestation i handeln – varudistributionsutredningens betänkande.⁹⁹ I møtet med utvalet framheva Jan V. Bergqvist at utgreiinga var med på å forme synet på konkurranse i alle ledd i varehandelen. Som i Noreg har talet på daglegvarebutikkar gått ned, men utviklinga i Sverige har nok gått lenger i retning av store butikkar. Også i Sverige har kjedene teke over og talet på sjølvstendige butikkar gått ned. I underkant av 40 prosent av varehandelen skjer i kjøpesenter i Sverige.¹⁰⁰

6.5.2.4 Lønnsemd og handlevarar

Arbeidsgivarorganisasjonen Svensk Handel gjorde i møtet med utvalet greie for at det er vekst i omsetninga, men ikkje i lønnsemda. Verksemdene konsoliderer seg til større einingar.

E-handelen veks, og utvida opningstider har vore sett på som eit verkemiddel i konkurransen. Tal frå PostNord viser at éi av fem sendingar no kjem frå utlandet, mot tidlegare éi av tjue. Svensk varehandel konkurrerer med varer frå Kina, som ikkje treng å følgje miljø- og kvalitetskrava i EU.

Folk endrar innkjøpsvanar: Dei handlar i mindre grad i store butikkar utanfor byane og i større grad i sentrum. Folk handlar nærare, oftare og mindre.

⁹⁹ Utvalet foreslo meir distribusjonsøkonomisk forskning, meir forbrukaropplysning, utdanning for butikktilsette, oppheving av reglane som gjorde at kommunane kunne hindre butikkane i å halde opent til kl. 21 éin kveld i veka, og oppheving av reguleringa av sal frå automat. Utvalet peikte vidare på at bransjen kunne gi kundane lågare prisar som følgje av effektiviseringa med sjølvbetente butikkar, og opne for kvantumsrabattar.

¹⁰⁰ Jan V. Bergqvist i møtet med utvalet. I Sverige har dei to omgrep som vi ikkje har i norsk: Köpcentrum vil seie einingar som er eigde og forvalta samla, ofte utforma som eit galleri eller såkalla mall. Døme: Kista, Täby C og Mall of Scandinavia. Døme i Noreg: Oslo City. Handelsområden vil seie samanhengande område for storhandel. HUIs definisjon krev minst fem butikkeiningar og 5000 m² detaljhandel. Døme i Sverige: Barkarby og Kungens Kurva. Døme i Noreg: Alnabru.

6.5.2.5 Kven held stengt sjølv om dei har lov til å halde opent?

I møte med utvalet gjorde HUI Research greie for kven som nyttar seg av høvet til å halde opent: Mindre, sjølvstendige butikkar og butikkar på landet har oftare søndagsstengt. Dei store kjedene har drive opp opningstidene, særleg daglegvarekjeder og kjøpesenter.¹⁰¹ Årsaka er truleg ganske enkel: Det er marknad for søndagshandel i dei bransjane og på dei stadene butikkane er søndagsopne. Samtidig er det erkjent i bransjen at den siste timen før stengtetid er mindre lønnsam enn timen før.¹⁰²

¹⁰¹ Eldre kjelder peiker på at varehus og enkelte daglegvarebutikkar heldt opent på søndagar. Sjå Innst. O. nr. 46 (1997–98) punkt 2.12. SOU 1991: 10 side 27 viste ein stor auke i søndagsopent frå 1974 til 1989, særleg for varehus og daglegvarebutikkar.

¹⁰² Jan V. Bergqvist i møte med utvalet.

Omsetninga i fysiske butikkar i Sverige er størst mot slutten av veka i dei fleste bransjar, truleg fordi det er då folk har tid til å handle. Søndag er den handledagen i veka som har minst omsetning, med 11 prosent av vekeomsetninga, mot 19 prosent på fredag, 15 prosent på laurdag og 13 prosent på måndag. Elles skil handelen på søndag seg ikkje frå laurdagshandelen, og søndagshandelen har ikkje preg av å vere såkalla suppleringshandel.¹⁰³

Opningstidene på søndagar i byane er i hovudtrekk kl. 11–17 i kjøpesenter, kl. 12–16 i sjølvstendige butikkar i byar og i faghandel utanom kjøpesenter, kl. 07–22 i store daglegvarebutikkar og kl. 08–22 i nærbutikkar. Daglegvarebutikkane har stort sett same opningstid heile veka. Butikkane på mindre stader stengjer litt tidlegare søndag kveld.

¹⁰³ Tal frå 1989 tyder på at søndagshandel den gongen var suppleringshandel, sjå SOU 1991: 10 side 117–118. Dette har endra seg.

Boks 6.4 Inflytande över den egna tiden

Vedteke på kongressen til arbeidstakarorganisasjonen Handels i 2016:¹

Handels anser att alla arbetstagare ska ha inflytande över sin egen arbetstid. Det är nödvändigt för att kunna påverka sin egen livssituation. I vissa yrken är det en självklarhet att ha en egen kontrollerad men flexibel arbetstid, att kunna uträtta ärenden på arbetstid eller att ta ut semester när man själv önskar. Men det gäller inte alla yrken. Vi vill att alla ska kunna planera sitt eget liv och ha arbetstider som ger utrymme för såväl sociala aktiviteter som rekreation och återhämtning. En ökad möjlighet att kunna påverka sin arbetstid är en central del av den individuella friheten. Även om det finns löntagare som har sökt sig till våra områden för att handelns arbetstider passar deras liv ska alla Handels medlemmar, oavsett var i livet de befinner sig, kunna kombinera arbetsliv och privatliv.

Möjlighet till återhämtning är viktigt för löntagarna. Enligt arbetstidslagen ska löntagare ha minst 36 timmars sammanhängande ledighet per sjudagarsperiod. Handels anser att denna veckovila ska öka till 48 timmar. Frågor som handlar om antal dagar i sträck man kan arbeta, eller arbetsdagens längd, skiljer sig mellan olika

branscher och avtalsområden. Dessa frågor regleras därför bäst i kollektivavtal.

Det finns ett samband mellan humana arbetstider och rimliga öppettider. Handels ska arbeta efter vår förbundsgemensamma strategi för affärstiderna, med en ram för öppettider som fastslagits i en väl förankrad policy. Öppettiderna ska ligga inom en ram på 08 till 21 på vardagar respektive 09 till 21 på lördagar och söndagar, samt stängt påsk-, midsommar-, jul-, nyårsdagen, nationaldagen samt första maj. Arbetet för att förverkliga detta innebär att förbundet arbetar med förhandlingar om öppettider. Detta är också nödvändigt för att kunna skapa opinion för att begränsa öppettiderna även för butiker som ligger i köpcentra och gallerior där ofta fastighetsägare sätter krav på utökade öppettider. Affärstidsfrågan handlar till stor del om att förstärka inflytandet över arbetstidens längd och förläggning. Handels ska verka för ett minskat öppethållande. Det arbetet ska ske genom att utveckla våra överenskommelser på både lokal och central nivå. Handelsanställdas förbund verkar för att införa en lag som reglerar öppettiderna i butikerna.

¹ Side 20–21 <https://www.handels.se/globalassets/kongress2016/dokument/kongressens-beslut-2016.pdf>

6.5.2.6 *Arbeidsrettsleg regulering av arbeidstida på kveldar og søndagar*

Dei tilsette får formelt medverke når opningstider og arbeidsordningar blir endra, men arbeidsgivaren bestemmer. Før affärstidslagen blei oppheva i 1972, blei partane i arbeidslivet samde om tillegg for ulagleg arbeidstid, som framleis gjeld:

- måndag–fredag kl. 18.15–20.00: 50 prosent
- måndag–fredag etter kl. 20.00: 70 prosent
- laurdagar etter kl. 12.00: 100 prosent
- søndagar og høgtidsdagar: 100 prosent

Tillegga gjorde det dyrare å utvide opningstidene, men etter kvart blei opningstidene likevel utvida kraftig. Dei høge tillegg for ulagleg arbeidstid har ikkje halde opningstidene tilbake. Det er forbod mot nattarbeid mellom midnatt og kl. 05.

6.5.2.7 *Deltid osv.*

Syssetjinga i svensk varehandel har i stor grad vore på deltid. 60 prosent av dei tilsette i varehandelen er kvinner, og det er meir deltid i dei kvinne-dominerte delane av varehandelen. I den seinare tida har det vore ei utvikling der heiltidsstillingar blir endra til deltidstillingar for å auke fleksibiliteten, såkalla hyvling («høvling»).

Tilsette i varehandelen som ikkje får full stilling og dermed må jakte på vakter for å tene nok, har problem med å planleggje fritida si. Arbeidstakarorganisasjonen Handels framheva i møtet med utvalet at dette er ei gruppe tilsette som ikkje får livet til å «gå rundt».

6.5.3 *Erfaringane etter liberaliseringa i 1972*

Verknadene av liberaliseringa i 1972 blei følgde av ei nemnd som gav ein rapport i 1975.¹⁰⁴ Seinare følgde SOU 1977: 72. Begge rapportane inneheldt forslag om å lovregulere opningstidene igjen. NOU 1984: 13 oppsummerte funna slik (side 12–13):¹⁰⁵

«To komiteer har vurdert virkningen av opphevingen av lukkelovgivningen i Sverige. Den siste av disse som avga sin innstilling i 1977, konkluderte bl.a. med at det bare hadde vært små endringer i retning av lengre åpningstider, men det var i boligområder blitt flere såkalte servicebutikker med lang åpningstid og forholdsvis snevert vareutvalg. Mens det var en

tendens til lavere priser i søndagsåpne butikker enn i andre, var visse varer dyrere i servicebutikker og kiosker enn i dagligvarebutikker. Både økning i antallet store butikker og nedgangen i antallet små butikker hadde bremsset opp i perioden 1972–77. Andelen fast heltidsansatte i varehusene var uforandret, og disse hadde mindre overtid enn tidligere. Det var ingen vansker med å rekruttere personale til søndagsarbeid, men det var registrert problemer med arbeid utenom vanlig tid i form av mindre tid til samvær med familie og venner og til kulturaktiviteter. Det var i særlig grad foreldre i toinntektsfamilier med barn som utnyttet de søndagsåpne butikkene.»

I SOU 1991: 10 Affärstiderna, gjorde det breitt samansette utvalet ein gjennomgang av dei frie opningstidene i varehandelen. Utvalet såg på utviklinga i varehandelen og haldningane blant forbrukarar, tilsette og leiarar.¹⁰⁶

I forordet konstaterte utvalsleiaren at vurderinga av om opningstidene skulle vere frie eller regulerte, ikkje berre gjaldt objektive eller logiske storleikar. Oppfatningar om kven som burde ha mest å seie når opningstidene skulle fastsetjast, ville spele ei stor rolle for tolkinga av dataa utvalet la fram, sjå SOU 1991: 10 side 9–10:

«Anser man att öppettider och öppethållande bestäms i samspel mellan konsumenter och producenter – varvid öppethållandet både är en fråga om service och ett konkurrensmedel för butiksägare – finns det inget stöd för att inte låta frågan om öppethållandet bestämmas av marknaden. Inom ramen för ett sådant synsätt är bl.a. konsumenternas efterfrågan styrande för öppethållandet.

Med ett synsätt, som inte sätter konsumenterna i centrum utan förespråkar ett regleringsinriktat synsätt, blir självfallet andra värden viktigare än konsumenternas nytta.

Dessa olika synsätt har från tid till annan kommit i dagen då vi inom utredningen diskuterat och tolkat olika resultat av genomförda undersökningar.

För min personliga del är det självklart att konsumenternas inflytande är det viktigaste. Företag i detaljhandeln måste ha full frihet att med egna idéer och utifrån egna förutsättningar tillgodose konsumenternas varierande

¹⁰⁴ SOU 1977: 72 side 9.

¹⁰⁵ Sjø NOU 1984: 13 side 105–107 om svensk rett i 1984.

¹⁰⁶ Rapporten er oppsummert til Stortinget i Ot.prp. nr. 75 (1996–97) punkt 2.6. SIFO sin oppsummering står i SIFO 1997 side 97–103.

önskemål. I ett sådant samspel nås en positiv utveckling för både konsumenter och handel.

Vi har inom utredningen enats om att utredningens betänkande inte skall innehålla några särskilda yttranden. Det behöver inte betyda att alla sakkunniga och experter till alla delar ställer upp på utredningens sammanfattningar och sammanfattande slutsatser. De som skulle vilja sammanfatta utredningens resultat på annat sätt än vad som gjorts i föreliggande betänkande, har alla möjligheter och självfallet rättigheter att göra så.»

Auken i talet på søndagsopne butikkar etter fri-sleppet først på 1970-talet blir i SOU 1991: 10 omtalt som markant. Utgreiinga såg på butikk-struktur, kva for kjeder som auka og minka i omfang, kjønn og sysselsetjing generelt, fordeling av omsetninga på kvardagar (i daglegvarer og faghandel), lønnskostnader og prisar. Lønnskostnadene i søndagsopne butikkar var berre marginalt høgare per time enn i søndagsstengde, sjå SOU 1991: 10 side 12. At det ikkje var større forskjell, kjem av samansetjinga av arbeidsstokken på ulaglege arbeidstider – meir billig arbeidskraft på dyre tidspunkt.

SOU 1991: 10 konstaterte at ingen land i EF hadde like frie opningstidsreglar som Sverige, men viste også at det framleis var motstand mot søndagsopne butikkar. 63 prosent av forbrukarane meinte at butikkane burde kunne bestemme opningstidene sjølve. Det same sa 54 prosent av dei tilsette i varehandelen og 70 prosent av butikk-sjefane. 36 prosent av forbrukarane meinte at butikkane alltid skulle vere stengde på søndagar. Det same sa 60 prosent av dei tilsette i varehandelen som var organiserte, og 40 prosent av dei som ikkje var organiserte.

I eit hefte frå 2013 gjorde Svensk Handel greie for effektane av frie opningstider i Sverige.¹⁰⁷ Det blir vist til positive effektar på sysselsetjing av ungdom i Sverige med referanse til eit OECD-dokument.¹⁰⁸ Samtalane i møta med partane i arbeidslivet i Sverige gir grunn til å streke under at frie opningstider ikkje skaper fleire jobbar, berre meir deltid. I heftet blir det vidare hevda at lengre opningstid aukar det samla salet i varehandelen, og at regulerte opningstider kan flytte omsetninga vekk frå varehandelen og over på anna forbruk. Det blir endeleg hevda at regulerte

opningstider gir fysiske butikkar ei konkurranse-ulempe i forhold til e-handelen. Også desse påstandane i heftet er svakt funderte. Om prisutviklinga i Sverige, sjå kapittel 7.3.3.

6.5.4 Svensk rett før 1972

Butikstängningslagen av 21. juli 1948 fastsette normal opningstid til kl. 08–19 på kvardagar, éin dag i veka til kl. 20.¹⁰⁹ Kommunane kunne fastsetje opningstida inntil to timar på søndagar og heilagdaggar, men ikkje under gudstenesta. Dei kommunale vedtektene måtte stadfestast av Länsstyrelsen. Lova gjaldt ikkje apotekutsal, sal av bensin, kiosksal på kinoar og utsalsstader som heldt opent for å demonstrere varer.¹¹⁰ Talet på dispensasjonar var høgt. Mellom anna måtte kioskar og pølsebuer ha dispensasjon for å halde opent til kl. 22.

I lova som tok til å gjelde 1. januar 1967, blei den vanlege opningstida sett til kl. 06–20. Kongen fekk fullmakt til å gjere unntak for visse varer.¹¹¹

6.6 Nederland – Kommunane kan tillate søndagsopent

6.6.1 Gjeldande rett

Det er i utgangspunktet forbode for butikkar å halde opent på søndagar og offentlege høgtidsdaggar i Nederland, men kommunane kan tillate dei å halde opent alle dagar og heile døgnet. Kommunane kan ikkje krevje at butikkar skal vere stengde mellom kl. 06–22 på virkedagar. Lova stiller ikkje vilkår for den kommunale avgjerda, men erfaringa er at kommunane ofte vurderer mange ulike omsyn.¹¹² Kommunane kan stille vilkår til løyvet. Desse reglane tok til å gjelde 1. juli 2013. Før det hadde kommunane høve til å tillate søndagsopent inntil 12 søndagar i året og gi unntak for turist- og grenseområde.

¹⁰⁹ Sjå SOU 1977: 72 kapittel 2 for ein grundig gjennomgang. Sjå SOU 1991: 10 side 23–24 om perioden rundt opphevinga og fram til utgreiinga og Ot.prp. nr. 9 (1984–85) side 14–15 om svenske erfaringar frå denne perioden. Sjå side 11–13 i det trykte vedlegget til Ot.prp. nr. 43 (1964–65).

¹¹⁰ Ot.prp. nr. 43. (1964–65) side 11.

¹¹¹ Ot.prp. nr. 50 (1966–67) side 12.

¹¹² Evaluering av opningstidslova side 3–4 og 16. Lova lista tidlegare opp moment som måtte vurderast, men no er det det generelle kravet til utgreiing i forvaltningslova som gjeld. Kommunane sin organisasjon VNG (som KS i Noreg) har utarbeidd ei rettleiing til slike drøftingar og ein mal for lokale vedtekter. Det ser ut til at dei tilsette i mykje mindre grad enn butikkeigarar blir involverte i dei lokale vurderingane, sjå Evaluering av åpningstidsloven side 33–35.

¹⁰⁷ Svensk Handel: Deregulated shop opening hours: the Swedish experience (2013)

¹⁰⁸ OECD-rapport Pilat, D (1997) side 39: «the employment effects of longer opening hours are unequivocally positive.»

Også direktesal til forbrukarar utanom butikk, til dømes frå isbilen, er forbode om natta og på søndagar og høgtidsdagar på dei tidene butikkane må halde stengt. På dei tidene kommunane tillèt butikkane å halde opent, er direktesal også tillate.

Opningstidslova gir nasjonale styresmakter heimel til å gjere unntak frå forboda mot å halde opent, mellom anna i folkehelseinstitusjonar, for trafikknutepunkt og for sal av aviser og tidsskrift. Ifølgje det nederlandske finansdepartementet har

dei nasjonale styresmaktene overlata alt til kommunane og ikkje gitt slike nasjonale unntak.

Ei eiga søndagslov, zondagswet, gir reglar som vernar gudstenestestader mot å bli forstyrre på søndagar og andre kyrkjelege høgtidsdagar.¹¹³ Formålet er ifølgje fortalen å fjerne hindringar for feiringa av søndagen og å sikre ro og orden på

¹¹³ Ifølgje det nederlandske finansdepartementet vil lova bli oppheva. Sjå Evaluering av åpningstidsloven side 17–19.

Boks 6.5 Opningstidslova (Winkeltijdenwet)¹

Paragraf 1

I denne loven og bestemmelsene som er basert på den forstås med:

varer: rørlige, fysiske saker, med unntak av innenlandske og utenlandske lovlege betalingsmidler;

privatperson: den som kjøper en vare annet enn gjennom utøvelsen av et yrke eller næringsvirksomhet;

butikk: et avgrenset lokale som er tilgjengelig for publikum der varer pleier å bli solgt til privatpersoner.

Paragraf 2

- 1 Det er forbudt å holde en butikk åpent for publikum:
 - a. på søndag;
 - b. på 1. nyttårsdag, på langfredag etter kl. 19, på 2. påskedag, på Kristi himmelsfartsdag, på 2. pinsedag, på julaften etter kl. 19, på 1. og 2. juledag og på 4. mai [nasjonal minnedag etter 2. verdenskrig] etter kl. 19;
 - c. på virkedager før kl. 6 og etter kl. 22.
- 2 Videre er det forbudt å tilby eller selge varer til eller i direkte kontakt med privatpersoner gjennom en form for næringsvirksomhet annet enn en butikk på dagene som er nevnt i første ledd.

Paragraf 3

- 1 Kommunestyret kan gjennom en forordning gi dispensasjon fra forbudene som er nevnt i paragraf 2.
- 2 Kommunestyret kan gjennom en forordning gi formannskapet myndighet til å innvilge

søknader om dispensasjon fra forbudene som er nevnt i første ledd under hensynta-
gen til reglene i forordningen.

- 3 Dispensasjonene og fritakene kan gis med visse begrensninger. Det kan knyttes forskrifter til en eventuell dispensasjon.

Paragraf 6

- 1 Dersom eieren eller bestyreren av en butikk er medlem av et kirkesamfunn som har sin ukentlige hviledag på en annen dag enn søndag, eller som i god tro erklærer at han er tilhenger av en religion eller et livssyn som krever at den ukentlige hviledagen holdes på en annen dag enn søndag, gir formannskapet etter søknad dispensasjon fra forbudet i paragraf 2, 1. ledd, under a.
- 2 Dispensasjonen innebærer at butikken må holdes stengt på vedkommende dag.

Paragraf 8

- 1 Gjennom en regjeringsforordning kan det gis dispensasjon fra forbudene i paragraf 2 når det gjelder:
 - a. folkehelseinstitusjoner,
 - b. trafikk og transport og
 - c. salget av aviser og tidsskrifter.
- 2 Dispensasjonene kan gis med visse begrensninger. Det kan knyttes forskrifter til dispensasjoner.

Paragraf 9

Kommunale forordninger kan ikke omfatte butikkåpningstider på virkedager mellom kl. 6 og kl. 22.

¹ Paragraf 4 og 5 er opphevet.

søndagar og ein del kyrkjelege heilagdagar. Lydar som kan høyrast på lengre avstand enn 200 meter, er forbodne på søndagar, men kommunen kan gi dispensasjon etter kl. 13. Det er forbode å forstyrre søndagsfreden gjennom arbeid eller næringsverksemd utan god grunn. Offentlege underhaldningstilstellingar er forbodne før kl. 13, og kommunen kan utvide forbodet til å gjelde også etter kl. 13. Opptog og offentlege arrangement er heller ikkje lov før kl. 13.

6.6.2 Nederlandsk arbeidsrett

Rettsleg er arbeidstid og opningstid ikkje kopla saman.¹¹⁴ Søndagsarbeid er ikkje frivillig i Nederland dersom det inngår i jobben («arbeidets art») eller følgjer av arbeidskontrakten.¹¹⁵ Formelt inngår ikkje søndagsarbeid i jobb i varehandelen, men tariffavtalane hindrar ikkje søndagsarbeid. Søndagsarbeid krev samtykke frå eit arbeidstakarråd (Employees Council) og for kvar enkelt søndag samtykke frå den enkelte medarbeidaren.

I praksis er det ikkje vanskeleg for arbeidsgivarar å finne tilsette til å ta vaktene på søndagar. Det gjeld i alle fall der arbeidsgivaren har fleire tilsette. Formelt er det ikkje oppseiingsgrunn å nekte å arbeide på søndagar. Usemje om søndagsarbeid kjem sjeldan for retten.¹¹⁶ Normalt finn arbeidsgivaren ein tilsett som tek vakta.

Dersom ein arbeidstakar arbeider på søndagar, skal ho eller han ha fri minst 13 søndagar per år. Dette kan fråvikast ved tariffavtale, men

arbeidstakaren kan ikkje gi samtykke til å arbeide meir enn 40 søndagar på rad i løpet av 52 veker.

I Nederland er tariffavtalane allmenngjorde. Grensene for lengda på arbeidstida er regulerte i tariffavtalane sentralt, medan arbeidsplanane blir forhandla lokalt. Tariffavtalane kan opne for søndagsarbeid. Tillegga i daglegvarebutikkar for ulagleg arbeidstid er:

- Før kl. 06 og etter kl. 21 på kvardagar: 50 prosent
- Kl. 20–21 på kvardagar: 33,3 prosent
- Kl. 18–24 på laurdagar: 50 prosent
- Søndagar: 100 prosent

6.6.3 Finansdepartementets evaluering i 2016

6.6.3.1 Om rapporten

Finansdepartementet i Nederland fekk ei evaluering av opningstidslova frå eit konsulentfirma i november 2016 som var grunnlag for ei orientering til parlamentet. Utvalet har fått evalueringa omsett til norsk.¹¹⁷ Evalueringa byggjer på spørjeundersøkingar og intervju som konsulentfirmaet har gjennomført. Rapporten gir ikkje nye statistiske data eller analysar av rekneskapstal eller liknande, men eit situasjonsbilete ut frå svara, og går ikkje inn på kva konsekvensar opningstidsreglane har for samfunnet generelt eller for prisutviklinga.

6.6.3.2 Omfattande liberalisering, men vern om enkelte høgtidsdagar

69 prosent av kommunane har vedteke vidare opningstider enn det som gjaldt før 2013.¹¹⁸ 13 prosent av kommunane har inga opningstidsregulering, medan 47 prosent har vedteke ei omfattande liberalisering og 9 prosent har vedteke mindre utvidingar av opningstidene. Kommunane kan

¹¹⁴ Utvalet har hatt nytte av ein Fafo-rapport om nederlandsk opningstidsregulering og arbeidsrett, sjå Kristin Alsos og Dag Olberg: Åpningstider og arbeidstid i varehandelen (Fafo-notat 2012: 10). Lovreguleringa er endra etter 2012. Fafo nytta eit underlag om nederlandsk arbeidsrett av Robert van het Kaar ved Amsterdam University.

Utvalet har også konsultert nederlandske styresmakter, særleg Sosial- og sysselsetjingsministeriet, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Ministry of Social Affairs and Employment), og kan mellom anna vise til e-postar frå medarbeidaren Karel Stoker 7. august 2017. Ministeriet har nyansert noko av det som går fram av underlagsrapporten, sjølv om rettstilstanden ikkje er vesentleg endra sidan 2012.

¹¹⁵ Sjå Evaluering av åpningstidsloven side 19–22.

¹¹⁶ Utvalet stilte spørsmålet: «How can one explain the finding on page 83 and figure 80 of Evaluatie Winkeltijdenwet that 24 percent (N = 1558) feel pressured to working on Sundays?» I e-posten frå ministeriet blir dette forklart slik: «In particular in the smaller businesses, with only a few employees, especially when they are older and not used to work on Sundays, this may be the case. Although they are protected by the law and although they may refuse and although they may not be fired because of their refusal, in practice it will be seen as a lack of solidarity and may have negative consequences for their job and carrier. If go to court they will 'win', but the relation with the employer will be disturbed. So in general they don't.»

¹¹⁷ Evaluering av åpningstidsloven (2017). Opphavleg tittel: Evaluatie Winkeltijdenwet av BMC onderzoek, november 2016. Rapporten har eit visst konsulentpreg (som motsetning til forskarpreg) ved at han inneheld ei mengd diagram og teksten gjentek det som kan lesast ut av kakene og søylene. Mykje av dei 109 sidene går med til dette. Til lesinga av den norske omsetninga av evalueringsrapporten:

Side 18: Det er tale om bedriftsutval, sjå <https://snl.no/bedriftsutval>, ikkje arbeidsmiljøutval.

Side 101 og andre stader: 'Horeca' står for hotell-, restaurant- og cateringbransjen. Vi har ikkje eit norsk ord som er dekkjande.

Side 102. Å gi dei besøkjande tryggleik ('sikkerhet') dreier seg om at dei skal kunne vite når butikkane er opne og ikkje.

¹¹⁸ Evaluering av åpningstidsloven side 29–33.

stille vilkår om kva dagar, i kva bransjar eller i kva delar av kommunen butikkar kan halde opent på søndagar. Visse regionar er meir liberale enn andre, og butikkane er oftare søndagsstengde i det såkalla bibelbeltet.

Sjølv med desse liberaliserande lokale vedtaka gjeld avgrensingar på særlege høgtidsdagar.¹¹⁹ Under 25 prosent av dei næringsdrivande svarer at dei kan halde opent langfredag etter kl. 19, 4. mai etter kl. 19 og julaften etter kl. 19. Mellom 60 og 70 prosent av dei næringsdrivande svarer at dei kan halde opent andre påskedag, Kristi himmelfartsdag, andre pinsedag og andre juledag. 61 prosent av dei næringsdrivande ønskjer ikkje å halde opent på dei særlege høgtidsdagane.¹²⁰ Dei minste verksemdene ønskjer i større grad å halde stengt desse dagane, medan daglegvareverksemdene ønskjer å halde opent.

6.6.3.3 Kven held stengt sjølv om dei kan halde opent?

Evalueringa viser at ein god del butikkar vel å halde stengt sjølv om dei kan halde opent. Halvparten av dei næringsdrivande svarar at dei ikkje held butikken sin open på søndagar.¹²¹ 21 prosent av dei som heldt opent, ville helst halde stengt.¹²²

¹¹⁹ Evaluering av åpningstidsloven side 44.

¹²⁰ Evaluering av åpningstidsloven side 50.

¹²¹ Evaluering av åpningstidsloven side 46. Tala byggjer på 497 svar.

¹²² Evaluering av åpningstidsloven side 4 og 50. Tala byggjer på 240 svar.

Det er særleg daglegvarebutikkar og verksemdar med mange tilsette som held opent kvar søndag, sjå figur 6.1.¹²³

6.6.3.4 Konsekvensar for næringslivet

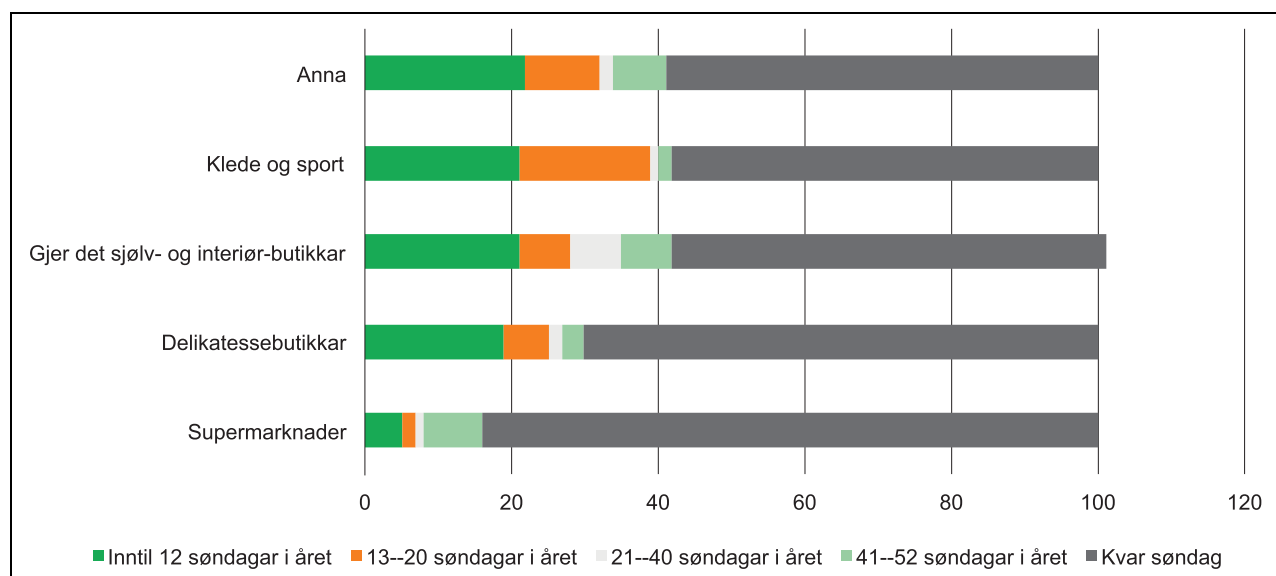
Evalueringa opna for fleire svar frå dei næringsdrivande på spørsmålet om kvifor dei held opent på søndagar.¹²⁴ Ønskje frå kundane, utsikt til ekstra omsetning og at konkurrentane held opent, var det dei fleste nemnde.

På den andre sida av skalaen kryssa 26 prosent av for at dei held opent på grunn av kontrakt med handelsforeininga, 4 prosent på grunn av avtale med butikkjeda og 4 prosent på grunn av kontrakt med utleigaren (truleg kjøpesenter). 93 prosent hadde ikkje avtale om at dei kunne få bot (såkalla konvensjonalbot) om dei ikkje heldt opent på søndagar, og ein del kontraktar opna for dialog med utleigaren om å kunne halde stengt på søndagar. Det har likevel vore omfattande merksemd om butikkar som har fått bot på grunnlag av ein avtale om opningstid, og som dermed blei tvungne til å halde opent på søndagar.¹²⁵

¹²³ Evaluering av åpningstidsloven side 48. Tala byggjer på 246 svar.

¹²⁴ Evaluering av åpningstidsloven side 49. Tala byggjer på 243 svar.

¹²⁵ Per mai 2017 er saka stilna i media, ifølgje det nederlandske finansministeriet. Det kristelegdemokratiske partiet er oppteke av saka, medan den liberale statsråden ikkje ønskjer at staten skal blande seg opp i kontraktar mellom næringsdrivande.



Figur 6.1 Omfang søndagsopent i Nederland etter bransje (2016)¹

¹ Den opphavlege figuren mangla nokon av dei minste summene.
Kjelde: Evaluering av åpningstidsloven side 48.

30 prosent av dei næringsdrivande som svarte, opplevde ingen utfordringar ved å halde opent på søndagar.¹²⁶ Fleire svar var moglege, og som utfordringar opplevde 44 prosent kostnader, 33 prosent personalsituasjonen, 29 prosent eiga kvile på søndagar, 28 prosent eigne sosiale aktivitetar på søndagar, 11 prosent omsetning og 8 prosent distribusjon.

Av dei som heldt stengt på søndagar, hadde 43 prosent ikkje redusert omsetning, medan 32 prosent hadde fått redusert omsetning.¹²⁷ Av dei som heldt opent på søndagar, hadde 59 prosent fått ein auke i omsetninga, medan 28 prosent ikkje merka nokon forskjell.¹²⁸

6.6.3.5 Konsekvensar for arbeidstakarane

Evalueringa konkluderer med at søndagsopent «generelt sett» ikkje har negative konsekvensar for arbeidstakarane.¹²⁹ Eit fleirtal av dei næringsdrivande rapporterte ikkje om utfordringar knytte til personale i samband med søndagsopent, til dømes mangel på folk, innvendingar frå dei tilsette eller problem med å rekruttere.¹³⁰ I samband med liberaliseringa av opningstidsreguleringa hadde 40 prosent av dei næringsdrivande rekruttert nye folk, 31 prosent hadde auka time-talet til dei tilsette og 18 prosent hadde berre flytta på vaktene.¹³¹

To tredelar av arbeidstakarane svarte at dei ikkje likte å arbeide på søndagar.¹³² Omsynet til det sosiale og søndagen som kviledag var dei viktigaste grunnane.¹³³ Jo eldre arbeidstakaren er, desto sjeldnare arbeider ho eller han på søndagar.¹³⁴

76 prosent av arbeidstakarane svarer at dei ikkje blir pressa til å arbeide på søndagar.¹³⁵ For dei som kjenner seg pressa, er det i hovudsak eit mildt press. Dei vanlegaste formene for press er at søndagsarbeid følgjer av arbeidskontrakten, at ein blir sett opp på vakt utan å bli spurd først, at ein tek omsyn til kollegaene ved å ta sin del av søndagsvaktene, at det er ein del av stillinga som lei- ar og forståinga for kor viktig søndagsomsetninga er for arbeidsgivaren. Presset er ikkje alltid like mildt, i enkelte tilfelle førekjem trugsmål om oppseiing.

Fagrørsla blir sitert på at butikkane er underbemanna på søndagar, og at utvida opningstider ikkje er følgt opp med fleire tilsette.¹³⁶ Evalueringa dokumenterer ikkje dette.

6.6.4 Vurderingar frå arbeidstakarsida

Arbeidstakarorganisasjonen FNV meiner at evalueringa i hovudsak er dekkjande, men dei er ikkje heilt samde i alle konklusjonar og oppfattar evalueringa som litt overflatisk.¹³⁷ At fleire må jobbe på søndagar, er ein av mange endringsprosessar. FNV er bekymra for utviklinga og vil nansere konklusjonen i evalueringa om at liberaliseringa ikkje har hatt negative konsekvensar for dei tilsette. Meir søndagsarbeid skjer samtidig med at fleire får mindre sikre arbeidskontraktar («precarious jobs») og låg lønn. Liberaliseringa har auka presset på å redusere tillegga på søndagar. I delar av varehandelen er det press på erfarne medarbeidarar som kjenner produkta, til å arbeide på søndagar.

6.6.5 Eldre nederlandsk rett

Ei opningstidslov gav i 1976 butikkane høve til å halde opent kl. 05–18 måndag til fredag og kl. 05–17 laurdagar, men ikkje søndagar.¹³⁸ Anten torsdagar eller fredagar kunne butikkane halde opent til kl. 21. Kva dag var opp til kommunen. Kommunen kunne også bestemme at butikkane skulle halde stengt måndag formiddag til kl. 13 eller etter kl. 13 måndag, tysdag eller onsdag ettermiddag. Apotek, bensinstasjonar og avisioskar var ikkje omfatta av opningstidene i lova. Det var også høve til å gi dispensasjon, til dømes på turiststader.

¹²⁶ Evaluering av åpningstidsloven side 53. Tala byggjer på 240 svar.

¹²⁷ Evaluering av åpningstidsloven side 54.

¹²⁸ Evaluering av åpningstidsloven side 56.

¹²⁹ Evaluering av åpningstidsloven side 2.

¹³⁰ Evaluering av åpningstidsloven side 57–58.

¹³¹ Evaluering av åpningstidsloven side 58–59. Tala byggjer på 238 svar.

¹³² Evaluering av åpningstidsloven side 70. I undersøkinga (sjå spørjeskjemaet side 130) blei folk spurde om dei liker å arbeide søndagar, medan det i brødteksten (sjå side 70) står at to tredelar av respondentane ikkje synest det er greitt å arbeide på søndagar. Den nederlandske teksten på side 70 nyttar eit ord som er nærare 'ubehagelig' (bokmål), 'ikkje hyggjeleg' eller 'unpleasant' (engelsk). Med andre ord har valet vore mellom enten å like søndagsarbeid eller å mislike det.

¹³³ Evaluering av åpningstidsloven side 75. Fleire svar var moglege. Religion og livssyn blei nemnd av 12 og 9 prosent av dei spurde. 1560 svar.

¹³⁴ Evaluering av åpningstidsloven side 69.

¹³⁵ Evaluering av åpningstidsloven side 82. Presset er mindre i daglegvarebutikkar enn i andre butikkar, sjå side 89.

¹³⁶ Evaluering av åpningstidsloven side 83.

¹³⁷ E-post 24. november 2017 frå Sam Groen i FNV.

¹³⁸ SOU 1977: 72.

6.7 Belgia

Opningstidsreglane står i loi relative aux heures d'ouverture dans le commerce, l'artisanat et les services av 10. november 2006.¹³⁹ Utsalsstader skal vere stengde 24 timar samanhengande kvar veke.¹⁴⁰ Hovudregelen er at vanlege butikkar ikkje skal opne før kl. 05 og stengje seinast kl. 20, sjå artikkel 6. Butikkane kan stengje litt seinare på fredagar og dagar før lovfesta fridagar, dvs. kl. 21. Desse reglane har gjeldt lenge, og ifølgje det belgiske direktoratet er dei næringsdrivande stort sett nøgde med systemet.¹⁴¹

Lova gjeld berre utsalsstader der både kunden og seljaren er fysisk til stades (retail). Tenester, engros og e-handel er ikkje regulerte.

Belgiske næringsdrivande som sel varer frå utsalsstad til forbrukar, kan velje om deira 24 timar med kvile og stengd butikk kvar veke skal starte kl. 05 eller kl. 13. Hovudregelen er at kviledagen er søndag, men den næringsdrivande kan velje ein annan dag. Kviledagen skal vere den same seks månader i strekk, sjå artikkel 12. Det mest vanlege er at butikkar er stengde på søndagar, men møbelbutikkar kan typisk vere opne på søndagar og stengje ein annan dag i veka, medan daglegvarebutikkar gjerne er stengde frå søndag kl. 13 til måndag kl. 13.

I dei 24 timane med kvile og stengd butikk kvar veke kan verksemda ikkje levere varer heim til kundane, sjå artikkel 8. Dette gjeld ikkje reine e-handelsforetak.

Lova seier at belgiske forbrukarar skal forlate utsalsstaden innan 15 minutt etter stengjetid, sjå artikkel 7.

Det er unntaksføresegner for turiststader, homeparties og nattopne butikkar. Dessutan kan kommunestyra tillate handel utan 24 timars kvile inntil 15 veker i året, til dømes i samband med jul, tilbod, morsdag osv.

6.8 Frankrike – Ei viss liberalisering i 2015

Det er inga generell opning for søndagsarbeid i Frankrike, men ei lovendring i 2015 («Loi Macron») utvida eksisterande unntak. Hovudregelen er fem–tolv opne søndagar i året. Talet på søndagsopne helger for kvar enkelt bedrift er regulert av kommunen. Paris har lagt seg på tolv søndagar. Store varehus som hagesenter, byggevarebutikkar og møbelutsal kan halde opent på søndagar, og dei kan også påleggje dei tilsette å arbeide på søndagar.

Det er etablert 21 internasjonale turistsoner (Zone touristique internationale) der det alltid kan vere søndagsopent; tolv i Paris, ni i andre delar av Frankrike.¹⁴² Det finst òg visse andre unntak frå forbodet mot handel på søndagar.

6.9 Storbritannia

I Skottland er det ingen restriksjonar på opningstidene.¹⁴³ I England og Wales kan butikkar på meir enn 280 m² berre halde opent inntil seks timar på søndagar kl. 10–18, men på første påskedag og første juledag må dei halde stengt. Det er unntak frå forbodet mot handel på søndagar på til dømes flyplassar og jernbanestasjonar. Opningstidsreglane er tolka slik at opningstida blir rekna frå kassa blir teken i bruk. Det vil seie at kundane kan opphalde seg i butikken og sjå seg om, såkalla browsing time, inntil 30 minutt før «opningstida».

Dei sentrale styresmaktene i England vurderte å gi lokale styresmakter myndigheit til å fastsetje opningstider, men landa på ikkje å gjennomføre ei slik reform.¹⁴⁴

6.10 Tyskland

Tyskland har tradisjonelt ført ein restriktiv opningstidspolitik. Tyskland viser at det går fint an å vere ein avansert og veksande økonomi med stort sett stengde butikkar på søndagar. Etter ei omfattande reform av kompetansefordelinga mel-

¹³⁹ Lova blir handheva av Algemene Directie Economische Inspectie. (Directorate-General Economic Inspection). Hit viser det lokale politiet gjerne saker, sjølv om dei har fullmakter til sjølv å følgje opp. Publikum kan melde saker til meldpunt.belgië.be.

¹⁴⁰ «Art. 8. L'accès du consommateur à l'unité d'établissement, la vente directe de produits ou de services au consommateur et les livraisons à domicile sont interdits pendant une période ininterrompue de vingt-quatre heures commençant le dimanche à 5 heures ou à 13 heures et se terminant le lendemain à la même heure.»

¹⁴¹ E-post frå Marita Windmolders i direktoratet FPS Economy, S.M.E.s, Self-employed and Energy.

¹⁴² Cannes, Deauville, Nice, Saint-laurent-du-Var, Cagnes-sur-mer, Serris («Val d'Europe») Antibes, Dijon og La Baule-Escoublac.

¹⁴³ I England og USA blir opningstidsregulering på søndagar omtale som «blue laws». I USA har religion vore ein sentral faktor i diskusjonane om handel på søndagar, sjå til dømes Shulevitz 2010 side 189–194.

¹⁴⁴ Personleg informasjon (e-post) frå Graham Wynn i British Retail Consortium.

lom føderale styresmakter og delstatane i 2006 blei kompetansen til å fastsetje opningstidsreglar for varehandelen i all hovudsak overført til delstatane.¹⁴⁵ Dei lokale variasjonane er derfor store:

- I åtte delstatar er det ingen restriksjonar i opningstidene på verkedagar inkl. laurdagar. (Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein).
- I delstatane Sachsen-Anhalt, Nordrhein-Westfalen, Thüringen og Mecklenburg-Vorpommern er det avgrensa opningstider berre på laurdagar.
- Lovfesta stengjetider på måndag til fredag finst i Bayern, Saarland (mellom kl. 20 og kl. 06), Rheinland-Pfalz og Sachsen (mellom kl. 22 og kl. 06).

Eit landsdekkjande unntak gjeld for søndagshandel på tidspunkt som blir nærare fastsette av lokale styresmakter. I Brandenburg er til dømes varehandelen open inntil seks søndagar i året, i Berlin er talet ti. München har ikkje søndagshandel i det heile, trass i at lovgivinga i delstaten Bayern opnar for søndagsopne butikkar fire gonger i året.

Visse typar utsalsstader er ikkje omfatta av salsforbodet på søn- og heilagdag: apotek, bensinstasjonar, kioskar og utsalsstader knytte til turistattraksjonar, jernbanestasjonar, hamner, flyplassar og rasteplassar langs motorvegane. Sal av enkelte typar varer er også unnatekne, til dømes blomar, planter, bakar- og konditorvarer og landbruksprodukt.

Debatten om opningstider i varehandelen går tidvis høgt på delstats- og lokalplan, og minner om den norske. På den eine sida står handelsnæringa, særleg dei store varehuskjedene Karstadt, Kaufhof og KaDeWe-Gruppe. Dei ønskjer ein såkalla sjølvbestemt søndag som motvekt til den stadig aukande netthandelen, og argumenterer med at

shopping er blitt ein viktig fritidssyssele for folk flest. På den andre sida står fagforeiningane og kyrkjelege organisasjonar, som meiner at fri på søndag er viktig for at arbeidstakarane skal få tid og ro saman med familien. Til dømes fekk Frankfurt by ikkje ha søndagsopne butikkar under bokmessa sist haust etter at arbeidstakarorganisasjonen Verdi og Den katolske arbeidstakarrørsla hadde klaga byen inn for forvaltningsdomstolen. Internt i handelsnæringa er det også usemje. Kritiske røyster seier at det berre er dei store kjedene som vil tene på søndagshandel, medan mindre butikkar og butikkar med låg omsetning ikkje vil kunne dekkje inn auken i lønnsutgifter som følgjer med utvida opningstider.

Ei eventuell oppheving av det generelle forbodet mot søndagshandel vil uansett krevje ei grunnlovsendring. Den tyske grunnlova slår fast at søndagar og statleg fastsette heilagdagane er dagar til ro og sjeleleg oppbygging.¹⁴⁶ Utsalsstader over heile landet må derfor som hovudregel halde stengt på søndagar og heilagdagane. I 2010 kjende den tyske forfatningsdomstolen Berlins opningstidslov grunnlovsstridig, mellom anna fordi ho tillèt butikkar å halde opent alle fire søndagane i advent.¹⁴⁷

¹⁴⁶ Retten til «søndagsro» står ikkje eksplisitt i grunnlova, men kjem frå artikkel 139 i Weimar-forfatninga frå 1919, som i sin tur er ført vidare (inkorporert) i den noverande tyske grunnlova, jf. artikkel 140. Dermed er søndagsro rettsleg verna også i dag.

¹⁴⁷ Avgjerda blir oppfatta som spektakulær av to grunnar. For det første går ho mot den allmenne rettsvitenskaplege oppfatninga om at vernet av søndagsro berre er «forfatningslyrikk». Forfatningsdomstolen har tvert imot komme til at søndagsro byggjer på ein så inngrodd historisk og forfatningsrettsleg tradisjon at ho ikkje kan skuvast til side av ei opningstidslov. For det andre knyter dommarane vernet av søndagen til to andre grunnlovsartiklar: vernet av arbeidstakarane og vernet av familien. Altså dreier det seg om ein grunnrett i heile samfunnet til ein roleg søndag. Til dømes kristne som føler seg forstyrta i trusutøvinga, eller arbeidstakarar som blir tvungne til å arbeide på søndag, har dermed rett til å klage dersom dei føler at søndagsro blir krenkt.

¹⁴⁵ Høyringsnotat frå Kulturdepartementet 27. mars 2015.

Kapittel 7

Kriterium for å vurdere konsekvensane av justerte opningstidsreglar**7.1 Korleis er søndagen i 2017?****7.1.1 Tidsbruk***7.1.1.1 Inntektsarbeid*

Også på søndagar er folk på jobb, men i gjennomsnitt bruker vi 25 prosent mindre tid på inntektsarbeid på laurdag og søndag enn på kvar dagar.¹ Kvinner arbeider mest på laurdagar og menn mest på søndagar. Blant dei som har jobb, arbeider menn og kvinner like mykje på laurdagar og menn litt meir på søndagar.² Svenskane arbeider litt meir enn nordmenn i helgene.³ Svenske menn arbeider litt meir enn norske menn på laurdagar, og norske menn arbeider litt meir enn svenske menn på søndagar. Svenske kvinner arbeider vesentleg meir enn norske kvinner på søndagar. Dette kan ha samband med at butikkane er opne på søndagar, og at mange kvinner arbeider i varehandelen.

7.1.1.2 Innkjøp

Ingen blir overraska over at svenskane bruker meir tid på innkjøp av varer og tenester på søndagar enn nordmenn.⁴ Butikkane deira er jo opne. Svenskane bruker om lag 20 prosent mindre tid på innkjøp på søndagar enn på laurdagar, medan nordmenn bruker om lag 20 prosent meir tid enn svenskane på innkjøp på laurdagar. Samla sett bruker svenskane meir tid på innkjøp i helga enn

nordmenn, men gjennomsnittet for heile veka er nokså likt i dei to landa.⁵ Både i Sverige og i Noreg bruker kvinner meir tid på innkjøp i helga enn menn.

7.1.1.3 Idrett og friluftsliv

Folk bruker meir tid på idrett og friluftsliv på søndagar enn på andre dagar – mellom tre kvarter og ein time i gjennomsnitt.⁶ Norske menn bruker meir tid på idrett og friluftsliv på laurdagar og søndagar enn på kvardagar, medan det særleg er søndagen som skil seg ut for norske kvinner. I Sverige er laurdag og søndag mykje meir like når det gjeld idrett og friluftsliv, enn i Noreg.⁷ Det kan tyde på at laurdag og søndag er meir like i Sverige enn i Noreg. Både i Noreg og Sverige bruker menn meir tid på idrett og friluftsliv enn kvinner.

7.1.1.4 Fritid og sosialt samvær

Svenskane har mindre fritid i helgene enn nordmenn. På grunn av at svenskane gjer meir husarbeid på søndagar enn nordmenn, har dei i gjennomsnitt éin time mindre fritid på søndagane.⁸ Forskjellen er spesielt stor for kvinner fordi svenske kvinner i tillegg arbeider meir enn norske kvinner på søndagar.

¹ Odd Frank Vaage (SSB): Tidsbruk ulike dagar i uka, med fokus på søndagar. En kort rapport om tidsbruk på ulike dagar i uka, på oppdrag av Kulturdepartementet. August 2017. Rapporten samanliknar tidsbruksdata frå Noreg og Sverige. Danmark og Finland har ikkje tidsbruksdata som kunne samanliknast.

² Kriteriet er om folk har minst 30 timar inntektsarbeid i veka.

³ Tala er avgrensa til personar mellom 20 og 64 år.

⁴ Odd Frank Vaage (SSB): Tidsbruk ulike dagar i uka, med fokus på søndagar. En kort rapport om tidsbruk på ulike dagar i uka, på oppdrag av Kulturdepartementet. August 2017.

⁵ I Noreg i 2010 brukte vi i gjennomsnitt 25 minutt per dag til innkjøp av varer og tenester – kvinner 29 minutt og menn 22 minutt, sjå Odd Frank Vaage (SSB): Tidene skifter. Tidsbruk 1971–2010 side 86. Svenske kvinner brukte i gjennomsnitt 27 minutt per dag til innkjøp av varer og tenester, svenske menn 21 minutt, sjå SCB: Nu för tiden. En undersökning om svenska folkets tidsanvändning år 2010/11 side 66.

⁶ Odd Frank Vaage (SSB): Tidsbruk ulike dagar i uka, med fokus på søndagar. En kort rapport om tidsbruk på ulike dagar i uka, på oppdrag av Kulturdepartementet. August 2017.

⁷ Og nordmenn er ikkje meir aktive enn svenskar.

⁸ Odd Frank Vaage (SSB): Tidsbruk ulike dagar i uka, med fokus på søndagar. En kort rapport om tidsbruk på ulike dagar i uka, på oppdrag av Kulturdepartementet. August 2017.

Svenskane bruker mindre tid på sosialt samvær i helgene enn nordmenn – om lag 40 minutt mindre begge dagar. Svenske menn bruker mindre tid på sosialt samvær i helgene enn svenske kvinner, medan forskjellen mellom kjønna er liten i Noreg.

7.1.1.5 Kven arbeider på søn- og høgtidsdagar i dag?

Det er om lag 2,6 millionar sysselsette i Noreg.⁹ Varehandelen sysselset om lag 360 000 personar.¹⁰ 25 prosent av dei tilsette er 15–24 år, 29 prosent er 25–39 år, 31 prosent er 40–54 år, og 15 prosent er 55–74 år. Butikkmedarbeidarane er den nest yngste gruppa av tilsette, berre servitørane er yngre.¹¹

I mandatet til utvalet heiter det: «En viktig problemstilling er hvilke typer arbeidstakere som i dag arbeider på søndager – er det for eksempel studenter eller eldre butikkansatte?» Utvalet har ikkje gjennomført undersøkingar for å svare på spørsmålet, men det finst ein del data allereie. Tala nedanfor viser at det er mange som arbeider på søndagar i dag, men relativt få av dei arbeider i varehandelen.¹²

Tidsbruksundersøkinga til SSB (2010-tal) viser at søndagsarbeid er relativt vanleg. Måndag til torsdag hadde 49 prosent av alle mellom 9 og 79 år inntektsgivande arbeid, medan tala for laurdag og søndag var 14 og 12 prosent.¹³ For menn 9–79 år var tala 54, 14 og 14 prosent. For kvinner 9–79 år var tala 44, 14 og 9. Kvinner har litt kortare arbeidsdag på søndag enn på laurdag, medan dei to arbeidsdagane er like lange for

menn. I gjennomsnitt arbeider 12 prosent av alle nordmenn 9–79 år på søndagar og arbeidsdagen deira er gjennomsnittleg på 5 timar og 41 minutt, to timar mindre enn måndag til torsdag. Når ein tek omsyn til at berre 49 prosent rapporterer om inntektsgivande arbeid måndag til torsdag, blir dei 12 prosentane som rapporterer om søndagsarbeid, inga liten gruppe.

SIFO gjennomførte i 2015 ei spørjeundersøking om betalt arbeid på søndagar.¹⁴ 35 prosent av dei som svarte, arbeidde på søndagar. Dei fleste av dei var menn, og det var små geografiske forskjellar. Litt under halvparten svarte «både og» på spørsmålet om dei liker eller misliker å arbeide på søndagar. Fordelinga var elles nokså jamn på begge sider av skalaen.¹⁵

YS Arbeidslivsbarometer spør om mellom anna søndagsarbeid.¹⁶ 41,1 prosent svarte i 2017 at dei arbeider nokre gonger, ofte eller alltid på søndagar i løpet av ein månad. Tilsvarende tal for 2016 var 36,9 prosent og for 2015 39,3 prosent. Tala varierer altså noko frå år til år, men dei viser at søndag er arbeidsdag for mange.

Arbeidskraftundersøkinga til SSB spurde folk om arbeidstida.¹⁷ I alle næringar var det 247 000 som regelmessig arbeidde på søndagar, og 370 000 som arbeidde på søndagar av og til. Det er flest innanfor helse- og sosialtenester som arbeider på søndagar, sjå figur 7.1. Dei neste store søndagsbransjane er primærnæring/ industri/ utvinning, transport/ lager, varehandel, finansiering/ konsulentverksemd og overnatting/ servering.¹⁸ Av personar med varehandel som hovudjobb i

⁹ SSBs tabell 05110: Personer, etter kjønn, arbeidsstyrkestatus og alder.

¹⁰ SSBs tabell 07971: Sysselsatte, etter kjønn, næring og alder (2016).

¹¹ Statens arbeidsmiljøinstitutt: Nasjonal overvåking av arbeidsmiljø og helse (NOA). Faktabok 2015 side 51.

¹² Utdanningsforbundet veit ikkje om lærarane arbeider på søndagar, ifølgje Lasse Kolstad i Utdanningsforbundet.

¹³ Odd Frank Vaage (SSB): Tidene skifter. Tidsbruk 1971–2010 side 76, tabell 2.4. Tala byggjer på 1166 svar. Statistikken skil mellom tidsbruk på måndag til torsdag og på kvar enkelt av dagane fredag, laurdag og søndag. – Ein rapport om arbeidslivet i EU-landa viser at menn arbeider noko oftare på søndagar enn kvinner, sjå Eurofound (2016), Sixth European Working Conditions Survey – Overview report, Publications Office of the European Union side 58. Søndagsarbeid er vanleg i landbruket, i varehandelen, i overnatting/servering, i helsetenester og blant sjølvstendig næringsdrivande. Om lag ein tredel av arbeidstakarane arbeider minst ein søndag i månaden, sjå side 63. Blant dei som rapporterte om vanskar med å balansere arbeid og fritid (work-life balance) var det eit fleire som arbeidde på søndagar, enn som ikkje arbeidde på søndagar, sjå side 115.

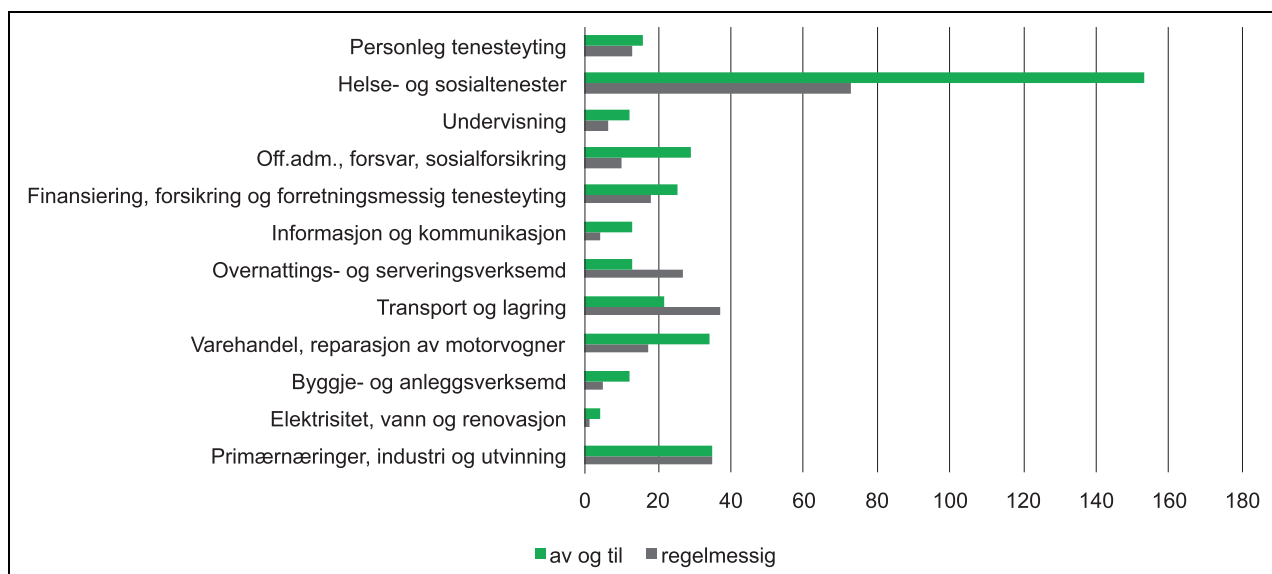
¹⁴ Randi Lavik og Eivind Jacobsen (SIFO): Søndag – fortsatt en annerledesdag? Prosjektnotat nr. 2-2015. Side 11–13. Tala byggjer på 1001 svar. Fordelinga knytt til bransjar eller om foreldre er fødte i andre land, byggjer på så få svar at utvalet ikkje tek det med her.

¹⁵ Tala byggjer på 348 svar. Det blei ikkje spurt om folk liker eller misliker å arbeide dei andre dagane i veka; det finst dei som føretekkjer å ha fri.

¹⁶ «Hvor mange ganger i løpet av én måned jobber du vanligvis: På søndager?» AFI gjer undersøkinga for YS. Sjå <http://ys.no/ys-jobber-med/ys-arbeidslivsbarometer/> Tala byggjer på om lag 3000 svar.

¹⁷ SSBs tabell 09883: Ansatte som jobber utenom ordinær dagtid i hovedarbeidsforholdet, etter arbeidstidspunkt utenom ordinær dagtid, regularitet, kjønn og næring. «Ordinær dagtid» er måndag-fredag kl. 06–18.

¹⁸ Utvalet stilte daglegvarekjedene nokre spørsmål i forkant av møtet 13. januar 2017. I hovudtrekk er det fleire menn og fleire yngre som arbeider i daglegvarehandelen på søndagar. Det er også fleire deltidstilsette som arbeider på søndagar. Det aller meste av aktiviteten i ein daglegvarebutikk skjer i opningstida, men nokre av kjedene svarer at det hender folk arbeider i ein søndagsstengd butikk med å rydde og setje ut varer (utanom vareteljing), til dømes kjøpmannen sjølv. Informasjonen er basert på nokre få svar frå sentralt nivå i kjedene.



Figur 7.1 Tilsette som arbeider søndagar (1000 personar).

Kjelde: SSBs tabell 09883, arbeidskraftundersøkinga (2016).

2016 var det 110 00 som regelmessig arbeidde på laurdagar, og 66 000 som av og til arbeidde på laurdagar.¹⁹ Det var 17 000 som regelmessig arbeidde på søndagar i varehandelen og 34 000 personar som av og til arbeidde på søndagar. Av dei over 600 000 personane som arbeider på søndagar (regelmessig eller av og til), arbeider om lag 51 000 i varehandelen, dvs. litt over 8 prosent.

Samanlikna med gjennomsnittet i EU er det færre i Noreg som ofte arbeider på søndagar (tre eller fleire søndagar i månaden), og fleire som arbeider sjeldnare (ein-to søndagar i månaden).²⁰ Samanlikna med Danmark, Finland, Nederland og Sverige er det framleis færre som ofte arbeider på søndagar i Noreg, men fleire som arbeider sjeldan på søndagar i Noreg enn i Finland og Nederland.

For mange er altså ikkje søndagen ein arbeidsfri dag. Det er likevel slik at fri plassering av arbeidstida har mykje å seie for korleis ein opplever å arbeide på søndag. I varehandelen blir dei tilsette fordelte på vakter. Vaktordninga kan vere så fleksibel ho vil, men jobbe på søndag, det må dei. Det same gjeld i mange andre næringar. Andre

kan velje om dei vil jobbe søndag eller laurdag – eller om dei vil vere lenge på jobb ein annan dag i veka. Ein del av dei tilsette plasserer til ein viss grad timane sine sjølv. Det gjeld i til dømes konsulentverksemd, offentlig forvaltning, undervisning, forskning, media og frie yrke. Dersom ein legg til grunn at halvparten av desse plasserer arbeidstida si fritt, er det tale om 73 000 arbeidstakarar, dvs. om lag 12 prosent av dei som regelmessig eller av og til arbeider på søndagar.²¹ Desse tala tyder på at det frivillig plasserte søndagsarbeidet er relativt avgrensa og det beordra søndagsarbeidet hovudregelen.

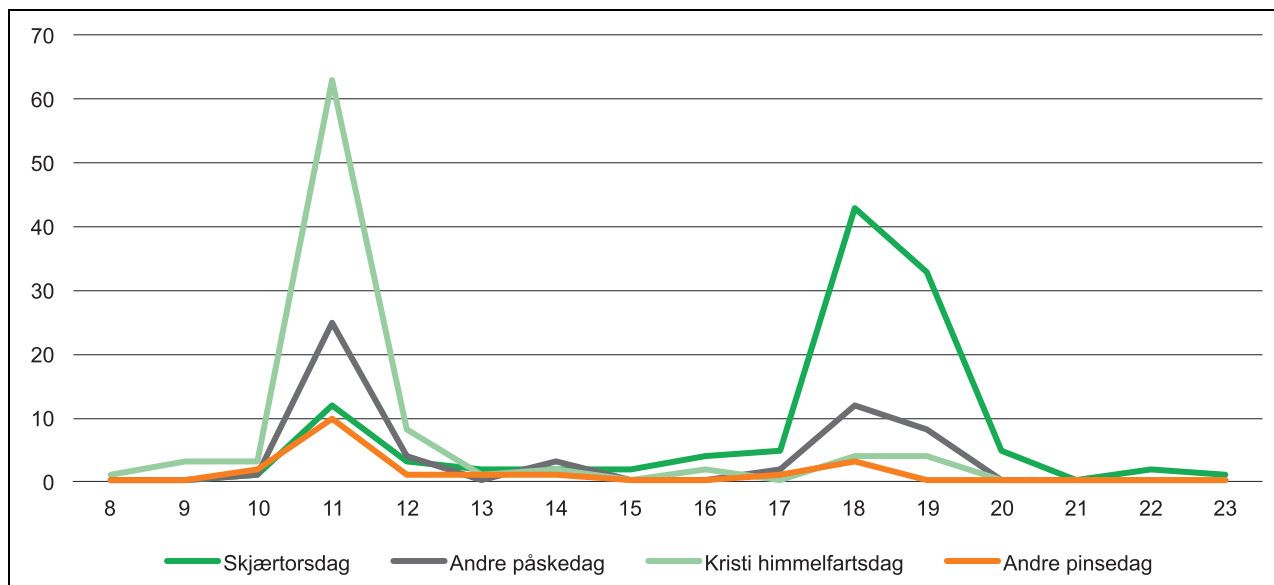
7.1.1.6 Når er gudstenestene på dei mindre høgtidsdagane?

Hovudvekta av gudstenestene på skjærtorsdag er på kveldstid, sjå figur 7.2. Ifølgje Kyrkjerådet har dette vore ein tendens sidan 1990-talet. Hovudvekta av gudstenestene på andre påskedag er på formiddagen, men mange sokn legg gudstenesta til kveldstid, truleg for å gi eit tilbod til folk som kjem heim frå påskeferie. Andredagane har mange stader ein viktig funksjon ved at sokn som ikkje har gudsteneste på førstedagane, har gudstenesta si då. Det finst betre statistikk for Kristi himmelfartsdag enn for mange andre høgtids-

¹⁹ SSBs tabell 09883 (2016). Av dei 167 000 tilsette i detaljhandelen (både hovudjobb og ekstrajobb) som arbeider i detaljhandelen på laurdagar, var 51 000 skuleelevar eller studantar. Tala er frå 2009. Jordfald og Mühlbradt: Arbeidskraftbehov ved søndagsåpne butikker, Fafo-notat 2015: 03 side 44–46. Generelt er laurdagsjobbinga halvert sidan 1971/1972, medan søndagsjobbinga er relativt stabil, sjå NOU 2016: 1 punkt 5.6.

²⁰ Statens arbeidsmiljøinstitutt: Arbeidsmiljøet i Norge og EU – en sammenligning (2012) side 50.

²¹ Tala er henta frå SSBs tabell 09883 og avgrensa til næringane informasjon og kommunikasjon, finansiering, forsikring og forretningsmessig tenesteyting, offentlig administrasjon, forsvar, sosialforsikring, undervisning og personleg tenesteyting.



Figur 7.2 Talet på gudstenester (y-aksen) og tidspunktet (x-aksen) høgtidsdagane våren 2017.

Kjelde: Gudstenestelista i Aftenposten. Gudstenestelista annonserte 115, 55, 91 og 19 gudstenester desse dagane. Dette omfattar mykje av det sentrale Austlandet og ei rekkje kristne trussamfunn. Alle gudstenester er talde med, uansett språk og trussamfunn. Halve timar er lagde inn som heile timar (halvtime før).

dagar. I åra 2013–2015 var det om lag 435 gudstenester denne dagen. I 2013 deltok over 55 000 menneske på gudsteneste Kristi himmelfartsdag, dvs. om lag 1 prosent av innbyggjarane i landet. Gudstenesta blir vanlegvis halden kl. 11. I folkerike område er det gjerne fellesgudsteneste for heile prostiet på andre pinsedag. Ifølgje Kyrkerådet har desse fellesgudstenestene godt oppmøte.

7.1.1.7 Drøfting

Søndag er i dag arbeidsdag for mange nordmenn i ulike bransjar. Sverige har hatt frie opningstider sidan 1972. Det er nokre skilnader i tidsbruk mellom Sverige og Noreg, men dei gir ikkje grunnlag for å seie at det er avgjerande forskjellar mellom det svenske og det norske samfunnet, trass i ulik opningstidsregulering.

7.2 Tverrgående perspektiv

7.2.1 Likestilling

Fordi det er flest kvinner som jobbar i varehandelen, kan ei endring i opningstidsreguleringa få meir å seie for kvinner enn for menn. Utvalet trekker i dette avsnittet opp nokre hovudlinjer, men analyserer ikkje dei ulike modellane i kapittel 8 i eit likestillingsperspektiv.

Historisk har det vore ei kopling mellom opningstider og likestilling mellom kjønna. Til

dømes ønskte Likestillingsrådet, Norske Kvinners Nasjonalråd og Norsk Kvinnesaksforening ei liberalisering av opningstidsreglane på 1980-talet,²² men dette perspektivet stod ikkje sentralt i høyringa av liberaliserte opningstider i 2015. Truleg opplever både kvinner og menn at dei får handle det dei treng, innanfor dei svært vide opningstidene måndag–lauddag som vi har i dag. Utvalet har likevel merka seg synspunktet som kom fram under møtet i Stockholm om at det var lettare å drive ein familie når butikkane var opne på søndagar.

Kvinner arbeider meir deltid enn menn i varehandelen, og fleire kvinner enn menn ønskjer større stillingsprosent enn dei har i dag (ufrivillig deltid eller undersysselsetjing), sjå tabell 7.4 og 7.5. Utvida opningstider fører til meir deltid, ikkje til at deltidstilsette får heiltidsstillingar, sjå kapittel 7.4.5.

Kvinner arbeider i større grad enn menn regelmessig utanom ordinær dagtid, dvs. måndag til fredag kl. 06–18, sjå SSBs tabell 09734. I grove trekk arbeider seks av ti menn ordinær dagtid, medan det tilsvarande talet for kvinner er fire av ti. Seks av ti kvinner arbeider regelmessig utanom ordinær dagtid, medan det tilsvarande talet for menn er fire av ti. Dermed har kvinner i varehandelen meir ulagleg arbeidstid enn menn.

²² Hallvard Notaker: Høyres historie 1975–2005. Opprør og moderasjon (2012) side 123.

Utvida opningstider på søn- og høgtidsdagar vil truleg føre til meir deltid, som i hovudsak fell på kvinner, og meir ulagleg arbeidstid, som også i hovudsak fell på kvinner. Ei slik utvikling kan bli ytterlegare forsterka dersom arbeidsgivarar som følgje av søndagshandel flyttar vakter frå tidleg i veka til helga.

På bakgrunn av nordiske erfaringar legg utvalet til grunn at varehandelen har likestillingsutfordringar som søndagsopne butikkar ikkje vil bidra til å løyse, særleg gjeld det ufrivillig deltid. Eigargar og leiarar i varehandelen har eit hovudansvar for likestillinga i bransjen.

7.2.2 Forenkling

I mandatet heiter det: «Utvalget skal ta utgangspunkt i at forslag om endring skal innebære forenkling.» Utvalet vil i vurderingane i kapittel 8 og 9 leggje vekt på at opningstidsreguleringa skal vere enkel og ha låge kostnader for næringa og det offentlege.

7.2.3 Like konkurransevilkår

Mandatet peiker på konkurransetilhøva som ein vesentleg konksekvens:

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

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

Reguleringa av næringslivet er basert på ei tenking om at like konkurransevilkår vil gi låge prisar og effektiv utnytting av ressursane. Opningstider er ein konkurranseparameter på linje med pris, service og vareutval. Som mandatet konstate-

rer, gir ikkje heilagdagslova § 5 like konkurransevilkår.

Konkurransetilsynet har i høyringsfråsegna til endring i opningstidsreglane uttalt at det er uheldig med eit regelverk som legg til rette for at utsalgsstader som i stor grad sel same type varer, har ulike rammevilkår for opningstid.²³ Konkurransetilsynet har vore positive til at opningstidsavgrensingar på kvardagar fell bort for å auke konkurransen i daglegvaremarknaden. Tilsynet peikte på at bransjegliding gjer det vanskeleg å skilje mellom daglegvarebutikker, kioskar og bensinstasjonar. Alle tre er no aktørar i daglegvaremarknaden, og bør derfor ha dei same rammevilkåra. Konkurransetilsynet rådde derfor i høyringssvaret til å oppheve opningstidsavgrensingane for ordinære daglegvarebutikker. Tilsynet peikte også på at forskjellen i tillate salsareal mellom bensinstasjonar og kioskar kunne føre til konkurransevridding fordi det 50 prosent større arealet for bensinstasjonar ikkje er regulert til å innehalde bilrelaterte produkt.²⁴ Vidare påpeikte tilsynet at omgrepa «bensinstasjon» og «kiosk» ikkje klart avgrensar kva slags varer dei «i det vesentlige» kan selje, til dømes når nye vareslag dukkar opp. Dermed kan det bli tvil om kva for utsalgsstader som fell inn under unntaka for kioskar, bensinstasjonar og daglegvarebutikker. For å unngå konkurransevridding har Konkurransetilsynet rådd til at regelverket for opningstider blir utforma slik at det sikrar konkurranse på like vilkår for aktørar i den same marknaden. Eventuelle unntak i regelverket bør derfor gi minst mogleg rom for skjønn. Omgrep i dagens regelverk som tilsynet meiner er eigna til å føre til uheldig konkurransevridding, er mellom anna «i det vesentlige» (i unntak nr. 1, 9 og 10) og «typiske turiststeder» (i unntak nr. 4).

Dispensasjonsregelen i heilagdagslova § 5 sjuande ledd gir fylkesmannen høve til å dispensere ved særlege behov. Eit revidert regelverk bør vere så godt tilpassa forholda at det sjeldan blir behov for dispensasjon. Terskelen for å gi dispensasjon er «særlege grunnar», og dette markerer

²³ Konkurransetilsynet har myndigheit til å gripe inn mot føretakssamanslutningar som i betydeleg grad vil hindre effektiv konkurranse, mot konkurranseavgrensande samarbeid mellom føretak og mot at dominerande føretak misbruker marknadsstillinga si, sjå konkurranselova §§ 16, 10 og 11. Sjå høyringsfråsegn til forslag om endring i lov 26. april 1985 nr. 20 om åpningstider for utsalgssteder, 11. mars 1991. Sjå vidare Konkurransetilsynets høyringsfråsegn til forslag til ny lov om åpningstider og endring i arbeidsmiljøloven 21. april 1997. I høyringssvaret til forslag om endring i lov om åpningstider av 26. juni 1998 nr. 43, 19. mars 1999, opprettheldt tilsynet merknadene i den tidlegare høyringa.

²⁴ Utvalet har vurdert at dette er mindre problematisk enn Konkurransetilsynet meiner, sjå kapittel 5.3.

ein høg terskel. Dersom fylkesmannen set terskelen for lågt, kan resultatet bli ulike konkurransevilkår.

7.2.3.1 Drøfting

Like konkurransevilkår vil det først bli dersom alle utsalsstader kan halde opent når dei vil, eller om dei same restriksjonane gjeld alle, til dømes at alle utsalsstader må halde stengt på søn- og høgtidsdagar. Dersom slike modellar ikkje er aktuelt i praktisk politikk, vil målet vere å utforme ei regulering som gir så like konkurransevilkår som mogleg. Dette kan til dømes vere å innføre objektive rettslege kriterium (som kan målast) for å skilje mellom lovlege og ulovlege tilfelle og å unngå kriterium som krev eit konkret skjønn. Ein annan måte å gjere det på kan vere å unngå rettslege kriterium som skil mellom varetypar, som fører til at enkelte verksemdar får lov til å selje varene sine, medan andre ikkje får det. Dei som har lov til å halde opent, kan dessutan selje produkt frå sortimentet til dei som må halde stengt (bransjeglidning). Eit regelverk basert på varetypar kan dermed skape ulike konkurransevilkår mellom bransjar, til dømes mellom daglegvarebutikkar og delar av faghandelen. Dette taler for å velje reglar som behandlar alle bransjar likt (bransjenøytrale reglar).

7.2.3.2 Kriterium

Dersom ein vel å regulere opningstidene, bør ein velje rettslege grenser som er lette å forstå, og som gir minst mogleg konkurransevridning. Å ha bransjenøytrale reglar er betre enn å skilje mellom kva varetypar som er lovlege/ulovlege å selje på søn- og høgtidsdagar.

7.2.4 Lokalt sjølvstyre

7.2.4.1 Innleiing

Departementet sende i 2015 på høyring eit alternativ der avgjerda om søndagsopne butikkar blei lagd til den enkelte kommunen. Med denne løysinga kunne dei lokalt folkevalde ta stilling til om høvet til å halde søndagsopent skulle utvidast i kommunen deira eller ikkje. Ingen lovtekst følgde med forslaget, og det var vanskeleg for høyringsinstansane å ta stilling til kva dette alternativet ville innebere. Det var relativt få som støtta den kommunale modellen i høyringa. Utvalet har vurdert nærare om og på kva måte fullmakta til å

avgjere opningstidene kan leggjast til kommunane.

7.2.4.2 Historisk og komparativt

Frå 1913 til 1999 var det kommunane som utforma lokale opningstidsreglar innanfor dei rammene som lova fastsette. Kravet om statleg stadfesting av dei lokale forskriftene innebar at det i realiteten var staten som tok avgjerda, til dømes om kor tidleg butikkane skulle stengje på laurdagar, sjå vedlegg 2 punkt 14.1 og 15.2.

Innføring av reint nasjonale opningstidsreglar blei fremma i Ot.prp. nr. 75 (1996–97). I innstillinga hadde ingen i stortingskomiteen innvendingar mot reduksjonen i det kommunale sjølvstyret.²⁵

I Nederland kan kommunane tillate butikkane å halde opent alle dagar og heile døgnet. Lova stiller ikkje vilkår eller fastset kriterium for den kommunale avgjerda, men kommunane kan knyte vilkår og atterhald til løyvet til å halde søndagsopent, sjå kapittel 6.6. I Tyskland kan lokale styresmakter tillate søndagshandel, men innanfor nasjonale rammer.

7.2.4.3 Om overføring av rettsleg kompetanse til kommunane

Dersom staten overfører rettsleg kompetanse til kommunane, må kommunane halde seg innanfor dei rammene som staten set. Kommunane kan i så fall velje om eller i kor stor grad dei vil nytte seg av denne kompetansen. Til dømes kan ein kommune i staden for å tillate opne butikkar alle vanlege søndagar avgrense løyvet til å gjelde den første vanlege søndagen i månaden.

Ei regulering av opningstidene vil vere i form av ei forskrift etter forvaltningslova som må høyrast før ho blir fastsett. Avgjerdsmyndighet som er lagd til kommunane, ligg i utgangspunktet til kommunestyret og kan fritt delegerast vidare. Kommunane vil forstå at dette er ei viktig avgjerd, og det er ikkje nokon grunn til å krevje at ei forskrift om opningstider blir vedteken av kommunestyret.

I ein del tilfelle må ei kommunal forskrift stadfestast av fylkesmannen. Slike reglar reduserer spelerommet for det kommunale sjølvstyret, men kan sikre ei betre lokal regulering ved at fylkesmannen ser over forskrifta. Utvalet viser til at opningstidsreglar er eit møtepunkt for ei rekkje ulike omsyn og vurderingar som vil engasjere både nasjonalt og lokalt. Utvalet viser òg til at det

²⁵ Innst. O. nr. 46 (1997–98).

er krevjande å utforme gode opningstidsreglar. Det kan tale for at kommunale forskrifter blir stadfesta av fylkesmannen, i alle fall dei første åra. Dersom det er kommunane som fastset reglane, kan ein del av handhevinga også leggjast til kommunane. Ein kan dele opp handhevinga slik at kommunane fører tilsyn, medan politiet etterforskar og eventuelt skriv ut førelegg eller tek ut tiltale.

7.2.4.4 Drøfting

Denne rapporten viser at det er eit krevjande arbeid å utforme opningstidsreglar, sjå mellom anna historia i vedlegg 2. Dersom det blir aktuelt å overlate opningstidsreguleringa til kommunane, bør dei nasjonale reglane utformast slik at dei fleste kommunane er nøgde med dei, og slik at det for mange kommunar ikkje er nødvendig å utforme egne reglar. Rammene for kommunale forskrifter kan utformast på ulike vis. To hovudalternativ er:

- a. Kommunane kan få høve til å setje ut av spel nasjonale reglar som tillèt butikkane å halde opent. Til dømes kan kommunen seie at butikkane ikkje kan halde opent dei tre siste søndagane før julaften.
- b. Kommunane kan få høve til å setje ut av spel nasjonale forbod mot å halde opent. Til dømes kan kommunen seie at butikkane ikkje treng å stengje før midnatt på påskeaften. I realiteten står kommunane fritt til å utforme nye opningstidsreglar ved dette alternativet.

Fordi mange av spørsmåla er vanskelege og kan skape usemje lokalt, bør Stortinget setje rammer for kva reglar kommunane kan gi. For å sikre rettslikskap og ein grunnleggjande kvalitet i reguleringa bør staten peike ut alternativ som kommunane kan velje mellom, eller på annan måte setje klare rammer for dei lokale forskriftene. Dei mest sentrale rettslege omgrepa som det er aktuelt at kommunane nyttar i forskriftene sine, bør vere definerte i lova.

På grunn av faren for konkurransevriding bør det ikkje vere ulike opningstider for ulike bransjar eller for ulike delar av kommunen. Også rettslege tersklar som er baserte på storleiken til butikken, bør gå fram av nasjonal lov. Opningstidsreglane bør så langt som råd vere nasjonale.

7.2.4.5 Kriterium

Lokale styresmakter bør berre få rettsleg kompetanse til å regulere opningstidene innanfor ram-

mer som sikrar at reguleringa ikkje blir konkurransevridande.

7.3 Område der friare opningstider truleg vil ha små verknader

7.3.1 Auka sysselsetjing? Økonomisk vekst?

7.3.1.1 Innleiing

Auka produktivitet og større lønnsemd er bra for somme og mindre bra for dei som kanskje mistar jobben eller må betale meir for varene. Omstilling inneber ofte endring og for enkelte tap eller nedlegging. Heller ikkje innanfor varehandelen er utviklinga alltid til det beste for alle. Og det er ikkje alt staten bør eller kan styre.²⁶ I mandatet til utvalet heiter det: «Utvidelse av adgangen til søndagsåpent vil på den andre siden kunne gi økt tilbud om arbeid.» I det følgjande er spørsmålet om friare opningstider gir auka sysselsetjing og økonomisk vekst.

Det er vanskeleg å isolere dei økonomiske konsekvensane av utvida opningstider frå konsekvensane av andre, samtidige, endringar. Utvida opningstider er ei endring i rammevilkåra for marknadsaktørane som kan skape ny dynamikk – anten ved å setje kraft bak endringsprosessar som allereie er i gang, bremse dei eller setje i gang nye prosessar. Ein faktor som skil ordsiftet i dag frå tidlegare tiår, er e-handelen. E-handelen gjer at kvar einaste butikk i Noreg er internasjonalt konkurranseutsett, i alle fall for varer som ikkje er ferskvarer og for varer utanfor norsk tollvern, sjå nærare kapittel 5.1.²⁷

Lengre opningstid gir folk betre tid til å handle når det passar dei, til dømes på dagar då dei uansett har fri. Dei fleste har opplevd å gå ut av ein butikk med fleire varer enn det som stod på handlista. Lengre opphaldstid i butikkane kan gi meir sal, men kanskje ikkje kvar søndag?²⁸ Det er fullt i dei fleste klesskapa i Noreg, og det er få som

²⁶ Det finst òg tema som ikkje skal overlatast til næringslivet åleine. Adam Smith sa det slik: «People of the same trade seldom meet together, even for merriment and diversion, but the conversation ends in a conspiracy against the public, or in some contrivance to raise prices...», *The Wealth Of Nations*, Book IV Chapter VIII, v. ii, p. 660, para. 49. <https://www.adamsmith.org/adam-smith-quotes/>

²⁷ Ventetida til kundane var framme i NOU 1984: 13 side 124 flg. Dette gjer seg ikkje gjeldande på same måte som før, sjølv om nokon meiner det er for lange køar på søndagane i dei små daglegvarebutikkane.

²⁸ Ivar Pettersen ved Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (Norsk institutt for bioøkonomi): «Konsekvenser av søndagsåpne butikker» (2014, for Virke) side 3.

treng meir mat. Eit folkeleg skipperskjønn tilseier at utvida opningstid ikkje vil føre til at vi kjøper meir. Statistisk har inntektene her i landet auka mykje dei siste tiåra.²⁹ Sjølv om meir pengar gir meir handel, er det kanskje ikkje stengde butikkar som held oss frå å kjøpe endå meir?

Spørsmålet om pris er drøfta i kapittel 7.3.3.

7.3.1.2 Akademiske oppfatningar

7.3.1.2.1 Franske undersøkingar før liberaliseringa i 2015

Reglane for søndagshandel er liberaliserte i Frankrike. Ei uavhengig ekspertgruppe såg på opningstidsendringar som verkemiddel for behandlinga i parlamentet i 2015.³⁰ Rapporten deira samanliknar og samanfattar rapportar frå land som har fått søndagsopne butikkar, og konkluderer slik:

- Søndagshandel førte til fleire arbeidsplassar og fleire arbeidstimar totalt.
- Søndagshandel synest ikkje å ha påverka prisane i nemneverdig grad.
- Ingen studiar stadfestar eller avkreftar effekten av søndagshandel på det totale konsumet.

7.3.1.2.2 OECDs råd til Finland, Frankrike og Noreg om å liberalisere opningstidene

I 2007 rådde OECD Finland til å liberalisere opningstidene.³¹ I OECDs økonomiske landgjennomgang av Frankrike frå april 2015 rår OECD til å «eliminate restrictions on loss-leader selling, dates of discount sales and opening hours (for which time-off and salary compensation should be negotiated)». ³² I den økonomiske landgjennomgangen av Noreg frå januar 2016 rår OECD til å «press on with de-regulation, for instance in shop opening hours».³³

Det faglege grunnlaget for råda frå OECD er eit «working paper» av Christos Genakos og Sve-

toslav Danchev (OECD): Evaluating the Impact of Sunday Trading Deregulation.³⁴ Dei gjekk igjen-
nom statistiske data frå 30 europeiske land for å sjå på effektar av endra (dvs. friare) regulering av handel på søndagar.³⁵ Metoden og funna blei kritiser-
te i den norske debatten i 2015.³⁶ Det blei vist til at Noreg ikkje kunne samanliknast med gjen-
nomsnittet i Europa fordi vi har låg arbeidsløyse (blant ungdom), høg yrkesdeltaking blant kvin-
ner, mange butikkar, mange kjøpesenter og ein god del søndagsopne butikkar allereie.

7.3.1.3 Kan søndagshandel bli lønnsamt?

Å halde opent gjer at kapitalen i lokale og utstyr blir betre utnytta. Ein søndagsstengd butikk kan samanliknast med eit hotell eller ei jernbanestrek-
ning som eitt døgn i veka ikkje er i bruk. Eit regel-
verk som gir butikkane høve til å ha søndagsopent og lange opningstider, gir ei betre utnytting av investert kapital.

I motsett retning trekkjer det at arbeidskrafta kan bli dyrare. Ivar Pettersen i NILF (no NIBIO) rekna med at lønnskostnadene på søndagar i gjen-

³³ Sjå rapporten http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/oecd-economic-surveys-norway-2016_eco_surveys-nor-2016-en#page35 side 33 og omtale av opningstider under key recommendations side 11 og ein kort referanse til at «the Government has made welcome proposals that would lighten Sunday retailing restrictions», men utan at spørsmålet blir drøfta.

³⁴ Dokumentet er publisert to stader som «working paper» eller «discussion paper». OECDs Directorate for financial and enterprise affairs, Competition committee, Working party no. 2 on competition and regulation, Greek competi-
tion assessment project (Working Paper by the Secretariat) 24 February 2014: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/WP2\(2014\)1&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/WP2(2014)1&docLanguage=En) (besøkt 13. oktober 2017). London School of EconomicsLSE: CEP Discussion Paper No 1336, March 2015: <http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/dp1336.pdf> (besøkt 13. oktober 2017). LSE-versjonen går fram til 2013, to år lenger enn OECD-versjonen.

³⁵ «First, we find significant and robust evidence of a positive overall impact on employment, stemming both from the creation of jobs by new market entrants, but also from existing firms hiring more people. Second, we find that turn-over in some, but not all, retail goods increases and that this effect is not solely driven by a substitution effect across retail products. Third, we document a net increase on average in the number of firms across sixteen four digit retail sectors. Fourth, we find no significant impact on the price indices for the three product categories that we analysed.» CEP Discussion Paper No 1336, March 2015, Evaluating the Impact of Sunday Trading Deregulation side 12.

³⁶ Sjå direktør Ingvill Størksen i Virke Dagligvare i Virkes publikasjon Dagligvarehandelen 2015 side 56 ff. og Rolf Røtnes' artikkel «Søndagsåpne butikker – lengre åpnings-
tid må betales med lavere produktivitet», sjå side 60–61 same stad. Sjå også Odd Gisholt (dr.oecon, associate dean for varehandel ved Handelshøyskolen BI): En vurdering av effekten dersom det skulle bli frislipp for søndagsåpne butikker i Norge

²⁹ Sjå til dømes SSBs tabell 04751: Inntekt etter skatt for hushald, etter hushaldstype.

³⁰ Sjå http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/synthese-anglais_0.pdf besøkt 3. desember 2017

³¹ Sjå: <https://www.oecd.org/finland/44651474.pdf> (OECD 2010) OECD grunngir ikkje tilrådinga si her. <https://www.oecd.org/finland/49655580.pdf> (OECD 2012)

³² Sjå rapporten http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/oecd-economic-surveys-france-2015_eco_surveys-fra-2015-en#page1, med omtale av opningstider under key recommendations s. 13, under «More competition in trade and services...» side s. 45–46 og i kapittel 2 om konkurransepolitikken side 125.

nomsnitt er 30 prosent høgare.³⁷ Det er store skilnader når det gjeld kor stor del av kostnadene som er knytt til lønn i ulike bransjar. I grove trekk vil kostnadene til lønn i dei mest effektive daglegvarebutikkane utgjere 5–10 prosent av dei totale driftskostnadene. Lønnskostnadene i distriktsbutikkane er talfesta til om lag 13 prosent.³⁸ I faghandelbutikkar kan lønnskostnadene utgjere 35–60 prosent.³⁹ Dessutan er det ikkje alle delar av varehandelen som får tak i medarbeidarar som aksepterer så små stillingar at det ikkje kvalifiserer til tilleggsbetaling på søndagar, sjå kapittel 7.4.2.2. I konkurransen er det ein fordel for dei som kan halde prisane låge, ha lange opningstider og eit høveleg vareutval med få timeverk per omsette krone.

Å spreie omsetninga på sju i staden for seks dagar utan vekst kan vanskeleg bli lønnsamt for alle. Konsulentfirmaet Damvad rekna ut at lønnskostnadene i varehandelen vil auke med 9 milliardar kroner med generell søndagsopning.⁴⁰ Dette var grunnlaget for å talfeste at over 2000 butikkar med til saman meir enn 22 000 tilsette ville leggje ned som følgje av auken i lønnskostnader, typisk i kommunar med mellom 3500 og 25 000 innbyggjarar.

7.3.1.4 Erfaringar

I Danmark gav ikkje liberaliserte opningstider økonomisk vekst, men dei har medverka til omstilling. Finanskrise gjer det vanskeleg å fastslå årsaker og verknader i utviklinga i Danmark. Dei seinare åra har lågprisbutikkane i daglegvarehandelen vakse, og det har vore både ei konsolidering og ei sentralisering. Det treng ikkje i seg sjølv å

vere negativt, men opningstidene er truleg ikkje heile forklaringa på denne utviklinga. Også i Danmark slit små faghandlarar.

Rapportane frå Finland viser at dei næringsdrivande er delte i synet på om det lønner seg å halde opent på søndagar, men svara omfattar også næringsdrivande som ikkje hadde utvida opningstidene. Om lag halvparten meinte at det lønte seg, resten ikkje.

I Nederland svarte over halvparten av dei som hadde utvida opningstida til søndag, at omsetninga hadde gått opp.

Eit skriv frå Svensk Handel i 2013 gir inntrykk av at sysselsetjinga og omsetninga har gått opp som følgje av dei liberale svenske opningstidene, sjå Svensk Handel: Deregulated shop opening hours: the Swedish experience.⁴¹ Det er tale om eit hefte på fem sider, og påstandane er ikkje dokumenterte. Møtet utvalet hadde med danske og svenske miljø, og gjennomgangen av internasjonale rapportar gir ikkje grunnlag for å seie at sysselsetjinga har gått opp som følgje av meir liberale opningstider. Det er lite data som tyder på det, sjølv om ein teoretisk kan leggje til grunn at lengre opningstider gir større behov for arbeidskraft. Heller ikkje er det grunnlag for å seie at omsetninga har gått opp som følgje av meir liberale opningstider.

7.3.1.5 Omstilling

Sysselsetjinga i varehandelen vil sjølvsagt ha samband med utviklinga i folketalet, men også etterspørselen etter varer og produktiviteten i næringa har mykje å seie. Konsolidering blant grossistar og danninga av store butikkjeder har saman med ny teknologi endra varehandelen betydeleg. Sysselsetjinga har ikkje auka parallelt med befolkningsveksten dei seinare åra, og dersom ein legg dei same utviklingslinjene til grunn framover, kan det i 2030 – trass i fleire innbyggjarar – vere 10 prosent færre tilsette i varehandelen enn i dag.⁴² Ein kan dermed ikkje ta for gitt at varehandelen vil sysselsetje like mange som i dag.

E-handelen vil føre til endringar i alle ledd i varehandelen. E-handel, transportløyningar, loka-

³⁷ Sjå side 5 i Ivar Pettersen ved Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF, frå 1. juli 2015 Norsk institutt for bioøkonomi): «Konsekvenser av søndagsåpne butikker» (2014, for Virke). Dessverre viser han ikkje korleis han kom fram til talet. I eit anna notat legg Damvad dette talet til grunn: «Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) har beregnet at lønnskostnadene på søndag ligger 30 prosent over hverdager.» Sjå side 2 i Damvad «Metodenotat» (truleg 2015).

³⁸ Institutt for bransjeanalyser AS (Per Gunnar Rasmussen): Distriktsbutikkens utfordringer ved full adgang til søndagsåpne butikker (2014) side 4.

³⁹ Lønnskostnadene i prosent av nettoomsetninga i ulike delar av svensk varehandel i 1989 går fram av SOU 1991: 10 side 71: Daglegvarer 10 prosent, klede og tekstilar 13,5 prosent, jernvarer 10,5 prosent og møbelbutikkar 12 prosent.

⁴⁰ Sjå òg Rolf Rønnes' artikkel «Søndagsåpne butikker – lengre åpningstid må betales med lavere produktivitet» side 60–61 i Virkes publisasjon Dagligvarehandelen 2015. Dette er også omtalt i «Metodenotat» (truleg 2015). Oppdraget blei gjort på oppdrag frå Handelens samarbeidsutvalg, som består av Coop, Virke og Handel og Kontor. LO viser til desse tala i høyringsfråsegna si i 2015.

⁴¹ Svenske opningstider blir sett i samband med produktivitet i Widerstedt mfl. (2006). Detaljhandeln och produktivitetstillväxten. (ITPS, Institutet för tillväxtpolitiska studier).

⁴² Samfunnsøkonomisk analyse: Demografiske endringers betydning for sysselsettingen i varehandelen (Rapport 70-2017). Dette byggjer på ei projisering av ein historisk trend inn i framtida og er dermed ikkje meir enn ein kvalifisert spådom.

lisering og opningstider kan skape vekst både i bysentrum, i «big box-butikkar» og i kjøpesenter. Truleg vil små og sjølvstendige faghandlarar slite dei kommande tiåra.⁴³ Ein skal heller ikkje ta for gitt at kompetansekrava i varehandelen vil vere dei same som i dag.⁴⁴ Opningstider er ikkje hovuddrivaren bak auka press på omstilling og effektivisering i varehandelen.

7.3.1.6 Drøfting

Det er vanskeleg å kjenne seg heilt trygg på dei akademiske studiane av effektar av liberaliserte reglar for søndagshandel – eller innvendingane mot desse studiane. Det er vanskeleg å skilje ideologi frå empiri. Stortinget må truleg ta vala om regulering av opningstider på søndagar utan klare akademiske råd om effektane det har på sysselsetjing og økonomisk vekst.

Etter denne gjennomgangen er det liten grunn til å vente at liberaliserte opningstider vil gi fleire årsverk eller økonomisk vekst. Det er dermed ikkje grunnlag for å seie som mandatet at søndagsopne butikkar vil føre til eit større tilbod om arbeid. Derimot er det grunn til å vente at presset på omstilling i varehandelen vil auke med friare opningstider. Dette presset er her allereie i form av e-handel, konsolidering, vriding av forbruket frå varer til tenester og innkjøp i utlandet.

7.3.1.7 Kriterium

Det er liten grunn til å vente at liberaliserte opningstider vil gi fleire årsverk eller økonomisk vekst.

7.3.2 Forbrukarane

7.3.2.1 Kva er viktig for forbrukarane?

Mandatet til utvalet løftar fram forbrukarperspektivet: «Dagens unntaksregler er ment å ivareta forbrukernes behov for tilgang til varer det har vært ansett å være særlige grunner for å tillate.» Forbrukarar blir påverka av opningstidene som kundar, innbyggjarar, veljarar og tilsette. Eit smalt forbrukarperspektiv ligg i denne formuleringa i mandatet: «For forbrukerne vil flere søndagsåpne butikker gi større frihet til å handle når det passer

dem.» For forbrukarane er vide opningstider slik sett alltid betre enn avgrensa opningstider.

Også andre dimensjonar vil sjølvstøtt vere relevante for forbrukarane: pris, vareutval, produktutvikling og tilgang til butikken (til dømes om nærbutikken blir lagd ned som følgje av auka konkurranse eller lågare lønnsemd). I dette avsnittet drøftar utvalet undersøkingar om haldningar til søndagsopne butikkar.

7.3.2.2 Kva meiner folk?

I meningsmålingar har det over lang tid vore eit større eller mindre fleirtal mot full liberalisering av opningstidene. Grunngivinga for det eine eller det andre standpunktet har vore relativt stabil.⁴⁵

- For søndagsopent: Det er greitt å kunne handle når som helst, kjekt dersom ein har gløymt noko, butikkane må få bestemme sjølv, fint for folk å få arbeide.
- Mot søndagsopent: Tilsette i butikk bør få fri på søndagar, fint med ein dag som er annleis, ein skal halde kviledagen heilag, fint med ein felles fridag.

Ei spørjeundersøking frå 2015 viste at 70 prosent er imot søndagsopne butikkar generelt, 23 prosent er for, og 9 prosent veit ikkje.⁴⁶ Ei undersøking frå 2017 viser at folk er mindre negative til søndagsopne daglegvarebutikkar enn til full liberalisering. I spørsmålet om søndagsopne daglegvarebutikkar var 46 prosent mot og 46 prosent for, resten visste ikkje.⁴⁷ Det er også langt færre som går inn for at bensinstasjonar og kioskar skal halde stengt på søndagar.⁴⁸ I enkelte undersøkingar er dei yngre meir liberale enn dei eldre,⁴⁹ og menn er meir liberale enn kvinner.⁵⁰

⁴⁵ Randi Lavik og Alexander Schjøll (SIFO): Endring i åpningstider i dagligvaremarkedet (Prosjektnotat nr. 2 - 2016) side 19.

⁴⁶ Randi Lavik og Eivind Jacobsen (SIFO): Søndag – fortsatt en annerledesdag? Prosjektnotat nr. 2-2015 side 23. N=1001.

⁴⁷ Randi Lavik og Alexander Schjøll (SIFO): Søndag og handledag. En sammenfatning av SIFOs forskning på åpningstider. Prosjektnotat nr. 9 -2017 side 18.

⁴⁸ Randi Lavik og Alexander Schjøll (SIFO): Endring i åpningstider i dagligvaremarkedet (Prosjektnotat nr. 2 - 2016) side 17.

⁴⁹ Randi Lavik og Alexander Schjøll (SIFO): Søndag og handledag. En sammenfatning av SIFOs forskning på åpningstider. Prosjektnotat nr. 9 -2017 side 19.

⁵⁰ Randi Lavik og Alexander Schjøll (SIFO): Søndag og handledag. En sammenfatning av SIFOs forskning på åpningstider. Prosjektnotat nr. 9 -2017 side 20. Skilnaden mellom kjønnene er blitt noko redusert og er i undersøkingsa i 2017 ikkje signifikant.

⁴³ Virke: Handelsrapporten 2017/2018 side 36–38.

⁴⁴ Samfunnsøkonomisk analyse: Demografiske endringers betydning for sysselsettingen i varehandelen (Rapport 70-2017) side 11–13.

Enkelte undersøkingar tyder på at forbrukarane er meir liberale enn dei tilsette i butikkane.⁵¹ Folk i byar og tettstader er meir liberale enn andre.⁵²

7.3.2.3 *Forbrukarane er stort sett nøgde med opningstidene*

At eit fleirtal av innbyggjarane over tid er negative til søndagsopne butikkar, tyder på at dei er nøgde med opningstidene. Generelt ser det ut til å vere ein status quo-effekt på dette området, dvs. at folk føretrekkjer ting som dei er. Etter kvart som opningstidene har blitt utvida, er det ikkje noko press på tilstramming, sjølv om delar av befolkninga var negative til endringa. I Danmark og Sverige ønskjer dei ikkje at butikkane skal halde stengt på søndagar.

Utvalet spurde kommunane med typiske turiststader om det hadde komme initiativ eller ønske frå dei fastbuande om å halde butikkane stengt på søndagar etter at kommunen blei turiststad. Berre éin av dei 42 kommunane som svarte på spørsmålet, hadde motteke initiativ frå innbyggjarane om å innskrenke opningstidene. Det tyder på at folk på turiststadene er nøgde med opningstidene der.

I ei undersøking Forbrukarrådet gjorde i 2016, meinte 63 prosent at det ikkje burde bli enklare å handle mat på søndagar.⁵³ Forbrukarrådet spurde i 2017 kva opningstider dei ønskte på søndagar dersom alle butikkar fekk lov til å halde opent.⁵⁴ 58 prosent svarte at opningstidene på søndagar burde vere kortare enn på kvardagar eller så korte som mogleg.

I 2017 spurde SIFO om folk meinte det var sannsynleg at dei ville forskyve handlinga av daglegvarer til søndag dersom daglegvarebutikkane var opne. Over 60 prosent meinte det var lite sannsynleg, og 10 prosent visste ikkje. Det var ein klar samanheng mellom haldninga til søndagsopne daglegvarebutikkar og kor sannsynleg det var at folk ville nytte seg av høvet til å handle.

Tidleg på 1970-talet svarte 20 prosent av dei spurde svenskane som handla ein søndag, at dei

ikkje kunne ha utsett innkjøpet til ein annan dag i veka, sjå SOU 1977: 72 side 120. 80 prosent kunne handla ein annan dag, men valde å gjere det på søndag. Når denne gruppa av forbrukarar ikkje kunne peike på kvifor dei hadde behov for å handle på søndagar, blei det i utgreiinga vurdert slik:

«Den omständigheten att de för inköp besökte en söndagsöppen butik indikerar dock att de – oavsett grad av olägenhet med en förskjutning av inköpen – vid val mellan olika inköpsalternativ föredragit att verkställa inköpet på en söndag. En situation som kräver inköp på söndagar kan dock denna grupp av konsumenter knappast peka på varför deras beteende närmast får tas som uttryck för en värdering av olika möjligheter att planera tillgänglig tid med avseende på förvärvsarbete, resor og fritid.»

I mandatet til utvalet heiter det: «Erfaringer fra andre land tyder på at forbrukerne vil velge å handle på søndager dersom de får et tilbud, og at mange butikker vil velge å holde åpent.» Dette stemmer med erfaringane utvalet er kjent med frå andre land. Slik har det òg vore i Noreg: Etter kvart som opningstidene har blitt utvida i Noreg, har folk teke dei i bruk, sjølv om dei opphavleg ikkje såg behov for eller var imot utvidinga. I Finland svarte 44 prosent av dei som ikkje var samde i liberaliseringa av opningstidene, at dei hadde handla på søndagar.⁵⁵ I ei undersøking i Noreg frå 2017 svarte 16 prosent av dei som var imot søndagsopne daglegvarebutikkar, at dei hadde handla daglegvarer på ein søndag.⁵⁶

7.3.2.4 *Drøfting*

Opningstidene på kvardagar er vide, og mange utsalsstader er opne på søn- og høgtidsdagar. Forbrukarane får tak i det dei treng, og folk er stort sett nøgde med opningstidene i varehandelen. Samtidig har forbrukarane teke i bruk opningstidene etter kvart som dei har blitt utvida. Utvalet legg til grunn at eventuelle utvida opningstider vil bli tekne i bruk av norske forbrukarar.

Det har sjølvsaagt stor interesse kva folk meiner om søndagsopne butikkar. Undersøkingar opp

⁵¹ Randi Lavik (SIFO): Søndagshandel og åpningstider – synspunkter og holdninger i endring? side 14–15.

⁵² Randi Lavik og Eivind Jacobsen (SIFO): Søndag – fortsatt en annerledesdag? Prosjektnotat nr. 2-2015 side 23–25.

⁵³ Forbrukarrådet: Søndagsåpne dagligvarebutikker – Befolkningsundersøkelse gjennomført av Norstat, juni 2016. I Oslo svarte 60 prosent at det var enkelt å handle mat på søndagar, og 36 prosent svarte at det burde bli enda enklare.

⁵⁴ Forbrukarrådet: Hva mener forbrukerne om søndagsåpne butikker? Resultater fra fokusgrupper og befolkningsundersøkelse. Mai 2017.

⁵⁵ Finsk Handel: «Blev servicen bättre, ökade konkurrensen? – Konsumenters och företags åsikter om de fria öppettiderna inom handeln.» Utdrag. Undersøkinga blei gjort trekvart år etter liberaliseringa (N=1877).

⁵⁶ Randi Lavik og Alexander Schjøll (SIFO): Søndag og handledag. En sammenfatning av SIFOs forskning på åpnings-tider. Prosjektnotat nr. 9-2017 side 30.

gjennom åra har vist relativt stabile haldningar. Likevel vil utvalet streke under at spørjeundersøkingar ikkje er folkeavrøystingar, og at det er Stortinget som må vege omsyna mot kvarandre når opningstidsreguleringa skal vedtakast.

7.3.3 Prisar til forbrukarane

Utvida opningstider trekkjer i retning av prisauke (særleg dersom det omsette volumet ligg fast), men betre utnytting av kapital, strukturendringar og ein eventuell forsterka konkurranse trekkjer i motsett retning. Det er lite materiale som tyder på at prisane aukar som følgje av lengre opningstider.⁵⁷ Kostnadsauken blir med andre ord handtert av verksemdene. I ein artikkel frå 1992 drøftar Mikael Ingemarsson og Per Skedinger argument for og imot regulerte opningstider og ser på erfaringane frå Sverige.⁵⁸

«I ett statisk perspektiv kan hypotesen om en prishöjande effekt av fria affärstider te sig rimlig. Med ett dynamiskt betraktelsesätt, där hänsyn tas till effekterna på resursutnyttjandet på längre sikt i branschen, blir slutsatsen en annan. Vi kan inte finna något stöd för hypotesen att avregleringen har lett till högre priser.»

Med dei analysemodellane ein brukte i SOU 1991: 10, førte lengre opningstider ikkje til auka priser,⁵⁹ men derimot til auka prispress og til at arbeidsproduktiviteten auka. I møtet med utvalet viste Jan V. Bergqvist til at opningstider berre er éin av fleire parametrar som påverkar prisane.⁶⁰

Erfaringane frå Danmark viser også at prisane ikkje har auka som følgje av liberaliserte opningstidsreglar, sjølv om dei tilsette får betre betalt for timane på søndagar.⁶¹ Dei finske og nederlandske rapportane såg ikkje på prisar.

⁵⁷ Sjå til dømes Burda, Michael og Philippe Weil (2005), «Blue Laws» og Genakos C., Danchev S. (2014), «Evaluating the impact of sunday trading deregulation», OECD, DAF Working Paper.

⁵⁸ Mikael Ingemarsson og Per Skedinger: *Bör affärstiderna regleras?* Ekonomisk Debatt 8/92. Dei viser til SOU 1991: 11 Affärstiderna, som Ingemarsson var sekretær for.

⁵⁹ SOU 1991: 10 side 90: «Enligt resultaten från de olika enkätundersökningarna som utredningen låtit genomföra, råder en allmän uppfattning att ett omfattande öppethållande i termer av kvälls- och söndagsöppet leder till högre priser. Modellens resultat har emellertid inte givit något empiriskt stöd för en sådan uppfattning.»

⁶⁰ Produktivitetutviklinga i svensk varehandel kan vere ein annan enn i Noreg.

⁶¹ Henrik Hyltoft i Dansk Erhverv i møtet med utvalet.

7.3.3.1 Kriterium

Utvida opningstider på søndagar vil truleg ikkje føre til høgare prisar for forbrukarane.

7.3.4 Folkehelse og friluftsliv

7.3.4.1 Innleiing

Mandatet tek ikkje eksplisitt opp friluftsliv eller folkehelse, men utvalet meiner at det må vurderast om endra opningstidsreglar kan ha vesentlege konsekvensar for folkehelse og friluftsliv. Folkehelselova § 22 krev dessutan at styresmaktene skal vurdere konsekvensane for helsa til innbyggjarane der det er relevant.⁶² Utvalet gjer her greie for ulike faktorar knytte til folkehelse og friluftsliv, og vil deretter vurdere om søndagsopne butikkar vil påverke dei enkelte faktorane, dvs. retning og styrke.

Verken friluftsliv eller folkehelse lèt seg måle eksakt som tilstand eller endring. Til dømes er det vanskeleg å måle fysisk aktivitet. Det finst objektive og subjektive målingar. Når folk gir informasjon sjølve på spørjeskjema (subjektive data), overrapporterer særleg menn fysisk aktivitet.⁶³ Resultat frå ulike undersøkingar kan ikkje samanliknast for å skissere ei utvikling. Utvalet har ikkje gjennomført egne empiriske undersøkingar av kva konsekvensar endra opningstidsreglar kan ha på friluftsliv og folkehelse. Utvalet kjenner heller ikkje til samanliknande undersøkingar i Norden. Utvalet har ikkje lykkast med å få fram tal som viser når i veka folk går på treningssenter, dvs. om dei trener mindre når butikkane er opne.

7.3.4.2 Folkehelsefaktorar

7.3.4.2.1 Ein samanheng, kanskje, men kor sterk?

Opningstidene til butikkane kan påverke sider ved samfunnet og folks liv. I kva retning og i kva grad opningstidene vil påverke folkehelsa og friluftslivet, kan vere vanskelegare å finne ut. Søndagsstengde butikkar kan motivere til sunne aktiviteter denne dagen, men om søndagsturen ville bli nedprioritert til fordel for shopping, veit ein ikkje.

Helsedirektoratet legg i høyringssvaret sitt i 2015 til grunn at desse folkehelsefaktorene i liten

⁶² Lova definerer i § 3 folkehelse slik: «befolkningens helsetilstand og hvordan helsen fordeler seg i en befolkning».

⁶³ Helsedirektoratets rapport *Fysisk aktivitet og sedat tid blant voksne og eldre i Norge Nasjonal kartlegging 2014 – 2015* side 99.

grad blir påverka av om butikkane har opent på søndagar, eller at effektane er usikre.⁶⁴

- Utdanning
- Helse- og omsorgstenester
- Bustad og bustadstilhøve
- Inkludering
- Mattryggleik
- Helseåtfærd (ernæring, fysisk aktivitet, søvn, bruk av rusmiddel og tobakk, seksuell helse)
- Verknadene på ytre miljøfaktorar som luftforureining, inneklima, stråling, støy, miljøgifter og kjemikaliar og klimaendringar vil truleg vere av mindre omfang.
- Ulempene for mjukare transport av auka motorisert transport på søndagar blir truleg ikkje større enn på kvardagar.⁶⁵

Helsedirektoratet legg til grunn at desse folkehelsefaktorane i stor grad kan bli påverka av om butikkane har opent på søndagar, men tek atterhald om at omfanget er vanskeleg å fastslå:

- Inntekt og materielle ressursar (som økonomisk og sosial tryggleik) kan bli utfordra dersom det blir prisauke eller auka kjøpepress.
- Tryggleik for arbeidsplassen og arbeidstidsordningar kan bli utfordra dersom konkurranse fører til at butikkar bli lagde ned, eller dersom det blir press på å arbeide på dagar då resten av familien/nettverket har fri.
- Helsevennleg næringsutvikling (sysselsetjing, utjamning og betring av sosiale levekår, tilrettelegging for fysisk aktivitet, innovasjon mv.) kan bli utfordra ved omstilling og nedlegging i varehandelen.
- Nærmiljøkvalitetar som attraktivt nærmiljø og uformelle møteplassar kan bli negativt påverka dersom butikkar på små stader blir lagde ned (distriktsbutikken), samtidig kan det bli meir liv på søndagar andre stader.
- Godt fungerande sosiale nettverk kan bli utfordra dersom søndagen blir svekt som felles sosial aktivitetsdag.

7.3.4.2.2 Helsekonsekvensar av vareutval

Variasjonen i vareutvalet mellom utsalsstadene kan ha konsekvensar for kjøpsåtfærd og matvanar og dermed også for folkehelsa. Dette momentet var framme då 100 m²-regelen blei innført som argument for at ikkje berre kioskar, men også daglegvarer skulle kunne seljast på søndagar.⁶⁶ Kioskane har etter kvart spesialisert seg på kioskarer og ferdigmat fordi det har blitt så mange små daglegvarebutikkar med same opningstid.

Det er krevjande å dokumentere helseverknadene av at utvalet av matvarer er tilgjengeleg til ulike tider og eksponert i utsalsstaden på ulike måtar i store og små daglegvarebutikkar. Utvalet kjenner ikkje til data om dette. I og med at det ville vere vanskeleg å trekkje klare konklusjonar om data skulle finnast, har utvalet ikkje gjennomført eigne empiriske undersøkingar av det. Dessutan kan vareutvalet endre seg med bransje- og produktinnovasjon og teknologisk/logistisk utvikling. Derfor ser ein bort frå denne folkehelsefaktoren.

7.3.4.2.3 Helsekonsekvensar av at butikkar blir lagde ned

Arbeid er viktig for folk. Det er vanskeleg å seie klart om søndagsopne butikkar vil føre til auka konkurranse og/eller at butikkar blir lagde ned. Tap av arbeidsplassar er alltid ei påkjenning for dei det gjeld, men er også ein konsekvens av omstilling i næringslivet. Samfunnsøkonomisk vil det vere problematisk å innrette politikken for å oppretthalde butikkar som ikkje generer overskot. Utvalet drøftar derfor ikkje nedlegging av butikkar som folkehelseutfordring.

7.3.4.2.4 Helsekonsekvensar av å arbeide på søndagar

Ein kan ikkje slå fast at det har negative verknader på den fysiske og psykiske (sosiale) helsa å arbeide på søndagar, sjå kapittel 7.4.2.3.

⁶⁴ Sjå høyringssvaret datert 25.06.2015 <https://www.regjeringen.no/contentassets/74b406077150407fb72e6a53ef33efed/helsedirektoratet.pdf>. Helsedirektoratet skisserte i ein tabell på over fire sider moment som burde greiast ut.

⁶⁵ Helseplager som følgje av meir biltrafikk på søndagar (t.d. astma) blir så marginalt at ein kan sjå bort frå problemstillinga. Det same gjeld trafikkuhell og personskadar som følgje av eventuell meir biltrafikk på søndagar.

⁶⁶ Ot.prp. nr. 75 (1996–97) punkt 3.5.1.3: «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.» Sjå òg NOU 2011: 4 side 15 (mellom anna) om vareutvalet i den norske daglegvarebransjen.

7.3.4.2.5 Støy

Det har mykje å seie for kvila og kjensla av helg at det er stille. Heilagdagslova §§ 3 og 4 inneheld reglar om såkalla heilagdagsfred, og er eit viktig vern mot støy. Handel på søndagar vil kunne føre til meir transport og varelevering på søndagar, men ei endring i opningstidsreguleringa inneber ikkje ei svekking av vernet av heilagdagsfreden elles.

7.3.4.2.6 Køyrrer folk oftare bil til butikken på søndag? Redusert fysisk aktivitet?

Fordi det ikkje går så mange bussar og trikkar på søndagar, kan det bli meir køyring til søndagsopne butikkar enn på kvardagar og laurdagar. Kor omfattande denne køyringa blir, veit ein ikkje. Det er vanlegare å køyre bil til butikken enn når ein skal på besøk. Mange turar til butikken vil vere kombinerte med andre gjeremål, som tur og besøk, men det kan hende at folk vel bil i staden for sykkel på ei fritids- og besøksreise fordi dei no kan handle på vegen heim frå ein søndagsmiddag. Helsedirektoratet meiner i brev til utvalet 30. mai 2017 at beina vil bli erstatta med bil på «hundretusentalls reiser på søndager». Transportøkonomisk institutt (TØI) har på oppdrag frå utvalet sett nærare på resonnementet.⁶⁷ Det er mange føresetnader som må takast for å kunne rekne slik Helsedirektoratet har gjort: at det blir fleire handleturar (elles ville det redusere bilbruken på reiser elles i veka), og at fritids- og besøksreiser vil bli kombinert med handel, slik at bilbruken går opp på søndagar. TØI konkluderer med at vi ikkje veit nok til å seie noko om søndagsopne butikkar vil føre til fleire bilturar og færre sykkel- og gåturar på søndagane.

7.3.4.3 Nærare om konsekvensar for friluftslivet. Kva vil skje med søndagsturen?

Folk bruker meir tid på idrett og friluftsliv på søndagar enn andre dagar – mellom tre kvarter og ein time i gjennomsnitt.⁶⁸ Menn bruker meir tid på idrett og friluftsliv på laurdagar enn på kvardagar. Kvinner bruker mindre tid på idrett og friluftsliv enn menn, men kvinner i jobb bruker

nesten like mykje tid på idrett og friluftsliv som menn på kvardagar og søndagar. Ei mogleg forklaring på at menn bruker meir tid på idrett og friluftsliv på laurdagar enn kvinner, kan vere at fleire kvinner enn menn arbeider på laurdagar, til dømes i varehandelen.

Det er eit politisk mål at endå fleire skal få oppleve friluftsliv som ei kjelde til betre helse og høgare livskvalitet, sjå Meld. St. 18 (2015–2016) Friluftsliv. Friluftslivet omfattar eit breitt spekter av aktivitetar som har til felles at aktivitetane skjer ute i naturen, i parkar eller i andre tilrettelagde grøntområde i nærmiljøet. Dei sosiale forskjellane er mindre når det kjem til friluftsliv, enn andre former for fysisk aktivitet.⁶⁹

7.3.4.3.1 Nordmenn blir meir aktive ...

83 prosent av nordmenn i alderen 16 år eller eldre trener minst éin gong i veka (2016).⁷⁰ Aktivitetsnivået i befolkninga er høgare enn før. I 2001 var det 66 prosent som trente kvar veke. Berre 5 prosent trener eller mosjonerer aldri, ei halvering sidan 2001. Dette tyder på at nordmenns levane blir stadig betre. Kvar ein bur, har lite å seie for treningsvanane. Noko fleire trener kvar veke i tettstader med meir enn 100 000 innbyggjarar enn i mindre sentrale strøk. Det er i Trøndelag det er flest som trener kvar veke.⁷¹

7.3.4.3.2 ... men ikkje aktive nok

Meir fysisk aktivitet hos alle aldersgrupper, mellom anna i form av friluftsliv, vil gi både helsegevinstar og samfunnsøkonomiske gevinstar.⁷² Det er derfor ikkje godt nytt at aktivitetsnivået i Noreg har falle dei siste 20 åra, og at det store fleirtalet av innbyggjarane er mindre fysisk aktive enn det helsestyresmaktene anbefalar.⁷³ Samanlikningar med andre land gjer at «[m]yten om

⁶⁷ Transportøkonomisk institutt ved Frants Gundersen: Vurdering av føresetnadene om transport i Helsedirektoratet i brev av 30.05.2017 (ref 17/12381-3). 16. oktober 2017.

⁶⁸ Odd Frank Vaage (SSB): Tidsbruk ulike dagar i uka, med fokus på søndagar. En kort rapport om tidsbruk på ulike dagar i uka, på oppdrag av Kulturdepartementet. August 2017.

⁶⁹ Delar av faktagrunnlaget i Meld. St. 18 (2015–2016) Friluftsliv – Natur som kilde til helse og livskvalitet er henta frå ein rapport frå Helsedirektoratet frå 2014 «Kunnskapsgrunnlag fysisk aktivitet».

⁷⁰ Kjelde for dette avsnittet: SSB <https://www.ssb.no/kultur-og-fritid/statistikker/fritid/hvert-3-aar/2016-11-23>, besøkt 19. oktober 2017

⁷¹ SSBs levekårsundersøking 2014 <https://www.ssb.no/kultur-og-fritid/artikler-og-publikasjoner/fritidsaktiviteter-1997-2014>, besøkt 19. oktober 2017.

⁷² Vista Analyse Samfunnsøkonomiske virkninger av friluftsliv (2016/36), særleg punkt 4. Oppdragsgivaren var Norsk Friluftsliv, ein fellesorganisasjon for 16 norske frivillige friluftslivsorganisasjonar, med over 940 000 medlemskapar og meir enn 5000 lag og foreiningar.

⁷³ Sjø rapporten frå Vista Analyse Samfunnsøkonomiske virkninger av friluftsliv (2016/36) særleg punkt 5.6.

spreke nordmenn står for fall», som SSB skreiv i 2008.⁷⁴

Studiar viser at den norske befolkninga er blant dei minst fysisk aktive befolkningane i Europa.⁷⁵ Tid brukt til trening og enkelte former for friluftsliv har auka (folk i Norden bruker også meir tid på trening enn gjennomsnittet i Europa), men dette er likevel ikkje på langt nær nok til å kompensere for mindre kvardagsaktivitet. Folk ser vidare ut til å tru dei er meir aktive enn dei reelt sett er.⁷⁶ Helsedirektoratet skriv i ein rapport frå 2014:

«Med unntak av de yngste barna er det fysiske aktivitetsnivået i befolkningen urovekkende lavt. Allerede fra seks- til ni årsalderen synker aktivitetsnivået. Blant niåringene oppfylder 86 % av guttene og 70 % av jentene anbefalingene om i gjennomsnitt minst 60 minutters daglig fysisk aktivitet. Blant 15-åringene er tilsvarende tall 58 % blant guttene og 43 % blant jentene. Kun én av fem voksne oppfylder anbefalingene til fysisk aktivitet. Det er en trend med økt trening i deler av befolkningen. Treningen kompenserer likevel ikke for stillesitting på skole, jobb, transport og foran skjerm. Stillesitting er økende og bør sees på som et selvstendig atferdsproblem.»⁷⁷

7.3.4.3.3 Folk går tur, men ikkje berre på søndag

Fordi vêret varierer, vil søndagsopne butikkar gjere at forbrukarane kan ta søndagsturen på laurdag dersom vêret er betre då, og heller handle på søndag. Dei som arbeider på laurdagar i dag, til dømes i varehandelen, har ikkje hatt dette valet.

Verken SSB eller Miljødirektoratet har tal som skil mellom ulike dagar i veka då folk går på skogstur eller driv med andre friluftaktivitetar.⁷⁸ Ei norsk undersøking skilde i 2009 mellom veke og helg, men ikkje mellom laurdag og søndag. Aktivitetsnivået var registrert med aktivitetsmålarar (objektive data), og det var vesentleg høgare i helga.⁷⁹ Auken i aktiviteten mellom kl. 12 og kl. 16

i helga kan ifølgje rapporten «gjenspeile nordmenns vaner med å gå på tur». Det er ikkje grunn til å tru at dette har endra seg vesentleg sidan 2009.

For å finne ut når folk går tur i skog og mark, kan ein sjå på talet på registrerte mobilar på basestasjonar i friluftsområde langt unna bilveg osv. Helsedirektoratet har fått tal frå Telenor Research som viser at det er fleire folk på Kikut i Nordmarka i helgene enn i kvardagane, men at det varierer om laurdag eller søndag er den største friluftsdagen.⁸⁰ Det kan henge saman med vêret eller med om det blei arrangert ein konkurranse. Det same gjeld på Norefjell, men i tillegg var det mange folk ute på kvardagane i påska (påskeferien). På Trolltunga var fordelinga mellom kvardag, laurdag og søndag mykje jamnare, truleg fordi dette er ein lengre tur som folk tek som del av ein ferie, ikkje som ein helgetur.

Helsedirektoratet har også fått tal frå Tromsø kommune etter automatisk registrering av syklistar, fotgjengarar og skiløparar i Tromsømarka. Søndagar er litt meir populære som turdagar enn laurdagar, men skilnaden mellom veke og helg er relativt liten.

Tala frå Telenor og Tromsø kommune viser at folk går tur sjølv om butikkane er opne, dvs. på kvardagar og laurdagar. Tradisjonen med å gå tur i helga ser ut til å stå sterkt, men mange gjer det også på laurdagar og kvardagar. Tala gir ikkje grunn til å rekne søndagen som ein mykje viktigare dag for friluftsliv enn laurdagen, men stadfestar at helga er viktig for friluftslivet.

7.3.4.4 Drøfting

Det er mange ulike forhold som verker inn på folks helse. Det er uråd å skaffe eit empirisk grunnlag for å seie noko om kva som vil skje med søndagsturen eller folkehelsa dersom butikkane får lov til å halde opent på søndagar. Det er grenser for kor presise svar ein kan få på så komplekse spørsmål, og kor sanne svara vil vere. Utvalet legg til grunn at folk som liker å gå tur, framleis vil gå

⁷⁴ Samfunnsspeilet, 2008/2. Tala er frå 2000.

⁷⁵ Vista Analyse Samfunnsøkonomiske virkninger av friluftsliv (2016/36).

⁷⁶ Helsedirektoratet: Fysisk aktivitet og sedat tid blant voksne og eldre i Norge - Nasjonal kartlegging 2014–2015 side 100: «Systematiske gjennomganger av litteraturen viser at de fleste individer overrapporterer fysisk aktivitet av moderat og høy intensitet når man sammenligner med objektive registreringer.»

⁷⁷ Helsedirektoratet: Kunnskapsgrunnlag fysisk aktivitet (2014) side 12.

⁷⁸ SSB kan seie noko om kor stor del av befolkninga i alderen 16 år og eldre som deltek i ulike typar friluftsliv og trening, sjå til dømes tabellane 09116: Deltakelse på ulike friluftslivsaktiviteter siste 12 md., etter antall ganger, kjønn og alder (prosent) og 05782: Personer som i løpet av de siste 12 md. har deltatt på ulike treningsaktiviteter, etter kjønn og alder (prosent).

⁷⁹ Helsedirektoratet: Fysisk aktivitet blant voksne og eldre – Resultater fra en kartlegging i 2008 og 2009. Sjå særleg side 30–31.

⁸⁰ Brev frå Helsedirektoratet 30. mai 2017.

tur og trene sjølv om butikkane er opne, slik dei allereie gjer på kvardagar og laurdagar.

Søndagsopne butikkar kan føre til endringar i fordelinga av aktivitetar mellom laurdag og søndag utan at den samla turgåinga går ned. Søndagsturen i seg sjølv kan også endre seg ved at byområde blir meir attraktive mål for turen. Sannsynlegvis vil den fysiske intensiteten vere høgare når ein går på tur, enn når ein går i byen og i butikkar, men ein kan ikkje sjå bort frå at ein søndagstur i byen til søndagsopne butikkar kan ha ein folkehelsegevinst. Dessutan kan handleturar vere turar som uansett ikkje ville bli tekne i skogen.

Det er lite som tyder på at søndagsopne butikkar vil ha vesentleg negativ effekt på folkehelsa, men utvalet strekar under at det vil vere ei belastning for dei som må gå på jobb på søndagar, at dei ikkje har fri samtidig som venner og familie har fri. Dessutan vil det vere vanskeleg å planlegge fritida si dersom arbeidsplanane ikkje er føreseielege og ein ikkje alltid veit når ein må på jobb på søndagen.

Det er ei utfordring for oss som samfunn å ta tak i faktorar som hindrar fysisk aktivitet, men opningstidene i varehandelen er nok ikkje årsaka til at folk ikkje kjem seg opp av sofaen.

7.3.4.5 Kriterium

Søndagsopne butikkar vil ikkje vere uheldig for folkehelsa.

7.3.5 Frivillig innsats

7.3.5.1 Innleiing

Mandatet peiker på frivillig innsats i avsnittet om søndagen som ein annleis dag i veka: «Søndagen er en dag hvor det foregår felles aktiviteter som er basert på frivillighet, for eksempel innen idrett, korps og lignende.» Det same sa Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité i høyringssvaret sitt i 2015.⁸¹ Frivillig innsats er noko anna enn å delta (vere tilskodar på idrettsarrangement eller kyrkjegjengar). Frivillig innsats er ubetalt, men reell bruk av energi og tid på ein aktivitet som verken er jobb eller knytt til heimen.

⁸¹ I høyringssvaret seier dei at «en betydelig del av dette frivillige arbeidet skjer på søndager», sjå <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forslag-om-endringer-i-helligdagsloven-for-a-tillate-sondagsapne-butikker/id2403951/?uid=5ecd6e58-0bb1-4ee6-bc04-1d1861c9d054>. NIF var også «kritiske til at Regjeringen ikke har utredet hvilke konsekvenser forslaget om lovendring i helligdagsloven vil ha for utøvelsen av frivillighet generelt og for idretten spesielt».

Den ulønte, frivillige innsatsen er stor og utgjer 148 000 årsverk.⁸² Om lag to av tre deltek i frivillig arbeid.⁸³ Dei mest vanlege aktivitetane er rydding/dugnad, arrangementsarbeid og styrearbeid.

7.3.5.2 Søndag som dag for frivillig innsats

Over fleire tiår har opningstidene blitt utvida. Samtidig har den frivillige innsatsen auka.⁸⁴ Dette kan tale for at det heller er ikkje noka motsetning mellom frivillig innsats og søndagsopne butikkar. Utvalet har funne lite data om kva dag i veka folk utfører frivillig arbeid. Ei spørjeundersøking SIFO gjorde i 2015, tyder ikkje på at ubetalt frivillig arbeid er meir omfattande på søndagar enn på kvardagar.⁸⁵ Tal for tidsbruk frå SSB viser at personar mellom 9 og 79 år bruker like mykje tid på frivillig arbeid og deltaking i organisasjonar på kvardagar, laurdagar og søndagar: om lag ti minutt i gjennomsnitt av ei fritid på om lag åtte timar i helga og i underkant av seks timar på kvardagane.⁸⁶ Dersom ein skil mellom kjønn, deltek menn meir i frivillig innsats enn kvinner. Menn gjer mest på laurdagar og kvinner mest på søndagar. Det gjeld òg om ein avgrensar seg til folk i jobb, men her er det større skilnader.⁸⁷ Menn i jobb konsentrerer det frivillige arbeidet til helga og særleg laurdag, medan kvinner i jobb konsentrerer det frivillige arbeidet til søndag og lite på laurdagar. Ei mogleg forklaring er at fleire kvinner enn menn arbeider på laurdagar, til dømes i varehandelen. Tala tyder ikkje på at folk gjer meir frivillig innsats på søndagar.

Utvalet har ikkje funne data som kan skilje mellom den frivillige innsatsen på typiske turist-

⁸² SSBs Satellittregnskap for ideelle og frivillige organisasjoner, 2014.

⁸³ Frivillighetsbarometeret 2016 til Frivillighet Norge. 35 prosent svarer at dei aldri gjer frivillig arbeid. <http://frivillighetnorge.no/?module=Files&action=File.getFile&id=1705>

⁸⁴ SSBs tal for utviklinga i frivillig innsats, til dømes tabell 08520: Årsverk, etter aktivitet.

⁸⁵ Randi Lavik og Eivind Jacobsen (SIFO): Søndag – fortsatt en annerledesdag? Prosjektnotat nr. 2-2015. Side 18–19. Det var like mange som rapporterte at dei ofte gjorde ubetalt frivillig arbeid på søndagar, som dei som gjorde det same på kvardagar (7 prosent). Det var fleire som av og til gjorde ubetalt frivillig arbeid på kvardagar enn på søndagar (21 og 17 prosent). Undersøkinga gir ikkje tal som kan brukast til å samanlikne betalt arbeid og frivillig innsats på laurdagar og søndagar.

⁸⁶ Odd Frank Vaage (SSB): Tidsbruk ulike dager i uka, med fokus på søndager. En kort rapport om tidsbruk på ulike dager i uka, på oppdrag av Kulturdepartementet. August 2017. Tala er frå tidsbruksundersøkinga i 2010.

⁸⁷ Kriteriet er om folk har minst 30 timar inntektsarbeid i veka.

stader (utan opningstidsregulering) og andre stader i landet. Utvalet har heller ikkje funne data om kor lang ei økt med frivillig innsats er i gjennomsnitt eller fordelt på ulike typar frivillig innsats. Utvalet har ikkje presise data for kor lang ein handletur er, slik at ein eventuelt kunne sett om shopping kom i vegen for frivillig arbeid. Utvalet har ikkje funne data om det er slik at skiftarbeidarar arbeider frivillig på same måte som andre, eller om til dømes helsepersonell og oljearbeidarar trener fotballag like ofte som andre. Utvalet har ikkje data på kva vekedag det oftast blir arrangert dugnad og årsmøte i foreiningar og burettslag.⁸⁸

7.3.5.3 Høyringa i 2015 og erfaringar frå andre land

I høyringa i 2015 var frivillige organisasjonar bekymra for at søndagsopne butikkar ville gjere det vanskeleg å få folk til å stille på dugnad.⁸⁹ Det blei vist til at «[h]elgedagene er de viktigste «frivillighetsdagene» og dugnaden er avhengig av at mange har fri samtidig». Bekymringa er særleg knytt til at folk må på jobb, ikkje til at folk vil velje å handle framfor å gjere ein frivillig innsats.⁹⁰ Det blei ikkje vist til statistikk om fordelinga av frivillig innsats på dei ulike vekedagane. Synspunktet er at redusert fritid kan gi redusert frivillig innsats. Rjukan speidergruppe tek i høyringssvaret sitt opp at dersom dei eldre ungdommane vel å arbeide på søndagar, kan det føre til færre speidarturar for heile gruppa.⁹¹ For idretten vil det også vere problematisk om søndagsarbeid skulle føre til færre betalande tilskodarar. For andre typar frivillig innsats kan søndagsopne butikkar senke terskelen for å arrangere treffpunkt på søndagar fordi arran-

gørane veit at dei kan handle inn det dei manglar, til dømes dersom det kjem fleire enn dei hadde rekna med, dersom det trengst pølser utan svinekjøt, eller dersom det trengst partytelt, meir saft eller gaffateip.

Prosentdelen danskar som seier at dei har engasjert seg i frivillig arbeid, har ikkje gått ned etter liberaliseringa av opningstidene.⁹² Verken Folkekirken eller Svenska kyrkan hadde i møte med utvalet erfaring med lågare frivillig innsats. Det er likevel ikkje tvil om at arbeid for mange kjem i vegen for andre gjeremål. I den svenske undersøkinga av resultata av frie opningstider frå 1991 heiter det: «Ca 45 % av de detaljhandelsanställda som arbetar både på normal och obekvämlig arbetstid eller endast på obekvämlig tid upplever problem med att kunna delta i fritidsaktiviteter. Samtidigt uppger mellan 35 och 40 % att inga sådana problem föreligger.»⁹³

Ut frå allmenn kjennskap til kva som er situasjonen rundt omkring, kan ein truleg leggje til grunn:

- Mange loppemarknader er opne både laurdag og søndag. Sjølv om dei fleste butikkane er opne på laurdagar, er det mogleg å halde loppemarknad. Dermed blir det ikkje umogleg å halde loppemarknad på søndag sjølv om butikkane er opne då.
- Frivillig arbeid er sjeldan basert på 100 prosent oppmøte kvar gong. Om nokon må arbeide (eller lage barnebursdag), fell ikkje den frivillige aktiviteten saman.
- Mykje av den organiserte frivillige innsatsen skjer på ettermiddagane og kveldane på kvar dagar (som leksehjelp, flyktningguide, besøks-teneste), men det gjeld ikkje frivillig beredskap som sjøredningskorpsa til Redningsselskapet eller hjelpekorpsa til Raudekrossen.

⁸⁸ Fordi den frivillige innsatsen nettopp er frivillig og ikkje styrt av til dømes kontraktar eller reglar, er det ikkje enkelt å rekne seg fram til om endra opningstidsregulering vil endre den frivillige innsatsen. Det er heller ikkje tilstrekkeleg med data til å rekne på effektane.

⁸⁹ Sjå til dømes fråsegna til Frivillig Norge https://www.regjeringen.no/contentassets/74b406077150407fb72e6a53ef33efed/frivillighet_norge.pdf

⁹⁰ Personleg informasjon frå Bjørn Lindstad, politisk seniorrådgivar i Frivillighet Norge. I artikkelen «Ja til søndagsåpen idrett» er Per Tøien i Norges idrettsforbund også bekymra for at folk vil shoppe i staden for å vere frivillige, sjå <https://www.idrettsforbundet.no/nyhet/ja-til-sondags-åpen-idrett/> publisert på NIFs nettside 04.09.2015.

⁹¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-for-slag-om-endoringer-i-helligdagsloven-for-a-tillate-sondags-åpne-butikker/id2403951/?uid=67dfc80a-644b-4a87-ab8a-10e781c5fa2d>

⁹² Tala for 2010, 2012, 2014 og 2017 var 43, 40, 42 og 40 prosent. Sjå Center for Frivilligt Socialt Arbejde: den frivillige sociale indsats Frivilligrapport 2014 side 12. http://frivillighed.dk/sites/frivillighed.dk/files/media/documents/frivilligrapporter/Tal%20om%20det%20frivillige%20Danmark_Frivilligrapport%202016-2018_CFSA.pdf. Svingane blir rekna for å vere «inden for de statistiske udsving, der kan forventes at være i surveys». http://frivillighed.dk/sites/frivillighed.dk/files/media/documents/frivilligrapporter/den_frivillige_indsats_frivilligrapport_2014_web.pdf Utover desse overordna tala var spørsmålet om endring i frivillig innsats som følgje av endra opningstider ikkje ei problemstilling Center for Frivilligt Socialt Arbejde hadde arbeidd med, eller som dei frivillige organisasjonane hadde teke opp, jf. e-post frå Mette Hjære, Koordinatorkoordinator for analyse og Formidlingformidling, 15. mars 2017.

⁹³ Sverige: SOU 1991: 10 Affärstiderna side 183.

7.3.5.4 Drøfting

I mandatet til utvalet heiter det: «Søndagen er en dag hvor det foregår felles aktiviteter som er basert på frivillighet, for eksempel innen idrett, korps og lignende.» Det er riktig dersom ein legg vekt på talet på tilskodarar, men søndagen er ikkje ein dag med stor frivillig innsats samanlikna med andre dagar.

Vi nordmenn er stolte av den frivillige verksemda vår, og den frivillige innsatsen betyr mykje for folk og lokalsamfunn. Det er om lag 2,5 millionar lønnstakarar i Noreg. Endringar i opningstidsreguleringa vil innebere at fleire jobbar på søndagar enn i dag. For dei nye søndagsarbeidarane vil søndagen ikkje lenger vere ein felles fridag, men det vil ikkje bli umogleg å gjere ein frivillig innsats dei timane ein ikkje er på jobb på søndagen. Den samla fritida blir ikkje mindre, for endringar i opningstidsreguleringa endrar ikkje arbeidstida per veke som følgjer av arbeidsmiljølova og overeinskomstane.

Det er også rimeleg klart ut frå erfaringar frå Danmark og frå opningstidsutvidingane her heime at utvida opningstider i fysiske butikkar ikkje reduserer den frivillige innsatsen. Utvalet legg òg til grunn at dei som i dag kjenner motivasjon til å gjere ein frivillig innsats på søndagar (eller gå på fotballkamp), ikkje vil føretrekkje å handle dersom butikkane skulle vere opne.

7.3.5.5 Kriterium

Liberalisering av opningstidsreguleringa vil i liten grad påverke den samla frivillige innsatsen i Noreg.

7.3.6 Miljø

7.3.6.1 Innleiing

Mandatet omtaler miljøkonsekvensar i eit eige punkt om bakgrunnen for oppnemninga, og miljø er nemnt blant konsekvensane utvalet skal vurdere. Søndagsopne butikkar kan ha negative miljøkonsekvensar dersom

- det blir fleire arbeidsreiser i bil dersom folk skal på jobb på søndagar
- summen av køyreturar til butikken aukar, dvs. at kundane handlar oftare eller fleire tek bilen til butikken
- summen av vareleveringar til butikkane går opp
- energibruken i butikkar og kjøpesenter går opp

I høyringa i 2015 var det mange som viste til moglege negative miljøkonsekvensar av frie opningstider på vanlege søndagar, mellom andre Naturvernforbundet og Framtiden i våre hender.⁹⁴

7.3.6.2 Avgrensing

7.3.6.2.1 Grensehandel

Fordi grensehandelen i stor grad heng saman med kronekursen, avgiftsnivå og vareutvalet, er det vanskeleg å seie kor mange som framleis vil køyre til Sverige for å handle, om dei får høve til å handle heime på søndagar. Utvalet ser derfor bort frå miljøkonsekvensar av redusert eller auka grensehandel.

7.3.6.2.2 Endring i tidsbruk

Dersom folk bruker meir tid på varehandel som følgje av søndagsopne butikkar, ser vi bort frå miljøkonsekvensane av den reduserte tidsbruken på andre område. Tilsvarende ser vi bort frå miljøkonsekvensane av alternative gjeremål dersom folk bruker mindre tid på varehandel.

7.3.6.2.3 Matsvinn i daglegvarebutikkane

Det har ikkje vore råd for utvalet å få ut informasjon frå norske eller danske fagmiljø og butikkar om det er slik at matsvinnet i butikken og heime går ned når daglegvarebutikkane har opent sju dagar i veka.⁹⁵

7.3.6.2.4 Auka omsetning av varer og tenester

Utvalet har ovanfor komme til at det er liten grunn til å vente at liberaliserte opningstider vil føre til auka omsetning i varehandelen. Auka omsetning i varehandelen ville ha ført til større verdiskaping og tryggare arbeidsplassar, men òg til større ressursbruk til produksjon og transport av varer,

⁹⁴ Då danskane liberaliserte opningstidsreglane sine i 2008, blei miljøkonsekvensar nemnde av høyringsinstansane, men ikkje drøfta i komiteen i Folketinget. Sjå Erhvervsudvalget 2009-10, L 96 Bilag. Finnane omtalte miljøkonsekvensar kort i proposisjonen RP 88/2015 rd side 10: «Propositionen bedöms inte ha miljökonskvenser. Utökade öppettider påverkar inte affärernas energiförbrukning, eftersom affärerna värms upp och kylapparaterna är på oberoende av om affären är öppen eller inte. De utökade öppettiderna kommer knappast att öka trafiken, utan tidpunkten för trafiken kan förändras och utspridas mer över olika veckodagar och tider på dygnet.»

⁹⁵ I Danmark er matsvinnet redusert i søndagsopne daglegvarebutikkar. Personleg informasjon frå Henrik Hyltoft i Dansk Erhverv.

kanskje også miljøfarleg forureining og utslepp.⁹⁶ Dette blir problematisert av næringa sjølv i Veikart for grønn handel 2050, under overskrifta: «Forbruk bidrar til store utslipp».⁹⁷

7.3.6.2.5 *Energibruk knytt til å halde butikken open*

Utvalet har merka seg at Damvad tok med i reknestykka sine energibruken som var knytt til å halde senteret opent, men har ikkje funne noko fakta-grunnlag å byggje på.⁹⁸ Det er uklart kor mykje energi som blir spart i timane mellom stenging laurdag og opning måndag. Kjølinga av varene er konstant, men kundar og verksemdar vil bruke heisar, rulletrapper og varmtvatn berre når butikkane er opne. I mangel av data må utvalet avgrense mot denne dimensjonen.

7.3.6.3 *Kva varehandelen sjølv gjer for miljøet*

Dokumentet Veikart for grønn handel 2050 er utarbeidd i eit samarbeid mellom Virke og LO og i dialog med handelsnæringa og ei rekkje organisasjonar.⁹⁹ Dokumentet gjer greie for miljøutfordringane og tiltak for at næringa skal gjere sitt til å nå ambisiøse samfunnsmessige mål:

- norsk handel med null utslepp
- ingen bruk av miljøgifter
- ressursbruk innanfor tolegrensa til naturen
- gode og anstendige liv
- ei lønnsam handelsverksemd

Grep som desse blir peika ut i Veikart for grønn handel 2050:

- å setje miljø på dagsordenen i eiga verksemd og i dialogen med eigne leverandørar
- sirkulærøkonomi, nye forretningsmodellar og betre ressursutnytting (gjenbruk og gjenvinning)
- å hjelpe forbrukarane med å ta klimavennlege val (dei tilsette som rådgivarar for kundane)
- miljø og sosiale omsyn i verdikjeda

- eiga verksemd: transport, handelssenter og bygg

Vegkartet skisserer ein omfattande og djuptgåande endringsprosess for heile næringa utan å nemne verken opningstid eller arbeidstid. Dokumentet tek heller ikkje opp talet på bilbaserte innkjøpsreiser direkte, sjølv om rapporten er positiv til bilfrie sentrum.

7.3.6.4 *Innkjøpsreiser*

Det er eit mål å unngå vekst i persontransporten med bil, sjå klimaforliket i Stortinget. Kvinner handlar meir daglegvarer til hushaldet enn menn, sjølv om fordelinga har blitt jamnare over tid.¹⁰⁰ 66 prosent køyrer bil til daglegvarebutikken. Dei som handlar daglegvarer oftast, går til butikken, medan dei som handlar sjeldnare, bruker bilen.¹⁰¹

I eit scenario med frie opningstider tek Vestlandsforskning utgangspunkt i at alle butikkar held opent på søndagar om dei kan, og at alle aukar innkjøpsreisedagane sine med éin dag, dvs. at alle vil handle på søndagar. Det gir 1,4 prosent auke i klimagassutsleppa frå personbilar (bensin og diesel).¹⁰² Dersom det er større vareutval enn i dag i søndagsopne daglegvarebutikker, er det truleg at handleturen på søndag kjem i staden for handel andre dagar i veka. Det er lite i dei nordiske erfaringane som tyder på auka omsetning eller fleire handledagar i varehandelen. Dermed er det lite som tyder på fleire innkjøpsreiser. Utsleppa frå innkjøpsreiser vil derfor truleg ikkje auke.¹⁰³

7.3.6.5 *Transport av tilsette*

Søndagsopne butikkar inneber at tilsette må på jobb og dermed fleire arbeidsreiser. Dersom rute-tilbodet i kollektivtransporten ikkje er like godt på søndag som på andre dagar, kan fleire måtte ta bil til jobb på søndagar samanlikna med andre dagar. Talet på arbeidsreiser kan også gå opp dersom

⁹⁶ Damvad: Miljøkonsekvenser av søndagsåpne butikker. Rapport til Handelens samarbeidsutvalg (2014) side 5: «Antagelsen fravær av vekst i samlet dagligvarekonsum bremser miljøeffekten av søndagsåpne butikker. Skulle det vise seg at en liberalisering av åpningstidsbestemmelsen gir økt omsetning, vil de tilhørende miljøeffektene bli større enn våre anslag.»

⁹⁷ Fellestiltakene LO/Virke: Veikart for grønn handel 2050 (2016) side 16.

⁹⁸ Damvad: Miljøkonsekvenser av søndagsåpne butikker. Rapport til Handelens samarbeidsutvalg (2014).

⁹⁹ Fellestiltakene LO/Virke: Veikart for grønn handel 2050 (2016)

¹⁰⁰ Randi Lavik og Eivind Jacobsen (SIFO): Endring i handlevaner og holdninger i dagligvaremarkedet på 2000-tallet (Oppdragsrapport nr. 2 - 2015) side 20.

¹⁰¹ Randi Lavik og Eivind Jacobsen (SIFO): Endring i handlevaner og holdninger i dagligvaremarkedet på 2000-tallet (Oppdragsrapport nr. 2 - 2015) side 17–18.

¹⁰² Vestlandsforskning blei engasjert av Virke for å gjennomføre utgreiinga Utredning av miljøkonsekvenser knyttet til innføring av ordning med søndagsåpne butikker, sjå Vestlandsforskningsnotat nr. 4/2015.

¹⁰³ Transportøkonomisk institutt: Handel overalt, alltid. Klimaeffekter av e-handel og søndagsåpne butikker. TØI-rapport 1599/2017 (2017) side 6.

vaktene er kortare på søndagar, slik at fleire må på jobb for å halde butikken open.

Transportøkonomisk institutt har på oppdrag frå utvalet sett på miljøkonsekvensane av søndagsopne butikkar. Fleire tilsette i varehandelen enn i andre bransjar køyrer bil til jobb, men dei køyrer kortare avstandar. Ut frå ein føresetnad om at 80 prosent av butikkane vil halde opent på søndagar og 160 000 arbeidstakarar i varehandelen må på jobb, kom TØI til at arbeidsreisene til søndagsopne butikkar ville føre til ein auke på 0,1 prosent i CO₂-utsleppa frå vegtrafikken i Noreg.¹⁰⁴

7.3.6.6 Varetransport

Ein kan rekne med at enkelte varetypar må distribuerast kvar dag butikken held opent, til dømes dei ferskaste ferskvarene. Logistikken i norsk daglegvarehandel er effektiv, og aktørane vil truleg unngå å sende halvfulle lastebilar rundt om i landet. Sidan logistikktterminalane i daglegvarebransjen i hovudsak er i drift heile tida, kan også andre varer sendast med på søndagar. Det samla meirutsleppet kan bli relativt avgrensa. TØI har ikkje rekna på auken i varetransport.

7.3.6.7 E-handel og heimkøyring av varer

TØI har på oppdrag frå utvalet sett på forskning om direkte distribusjon (heimlevering) frå e-handel er meir miljøvennleg enn distribusjon via butikk. Dersom distributøren utfører fleire leveringar per tur og dermed erstattar individuelle bilturar til butikken, vil e-handel og heimlevering av daglegvarer kunne gi lågare CO₂-utslepp. Det er i byar tilbodet av heimlevering er størst, men der er det også mindre bruk av bil til butikken. Dersom fleire turar på sykkel til butikken gjennom veka blir erstatta med e-handel med heimkøyring, blir klimaeffekten negativ, sjå Transportøkonomisk

institutt: Handel overalt alltid. Klimaeffekter av e-handel og søndagsopne butikker. TØI-rapport 1599/2017 (2017) side 20–23.

7.3.6.8 Drøfting

Produksjon, transport og heimkøyring av varer har store miljøkonsekvensar, men det er ikkje eit politisk mål å redusere varehandelen i Noreg. Rettleiaren for miljø og klima i varehandelen viser til ei rekkje tiltak som kan redusere utsleppa og inkluderast i ein nasjonal plan. Lønnsam varehandel og sikre arbeidsplassar kan kombinerast med ei utvikling i retning av lågare utslepp i alle ledd i varehandelen.

Det er primært varehandelen sjølv som skal sørgje for at varehandelen har lågast moglege negative miljøkonsekvensar. For det offentlege høyrer spørsmålet inn under den nasjonale miljøpolitikken og den lokale arealplanlegginga – veg, bane og kollektivtrafikk.

Endringsprosessane varehandelen står overfor, både generelt og for å bli «grøn», er omfattande, mellom anna når det gjeld logistikk. Miljøeffektane av endra opningstider vil i denne større samanhengen vere marginalt.

7.3.6.9 Kriterium

Liberalisering av opningstidsreguleringa gir ein marginal auke i klimagassutsleppa frå vegtrafikken i Noreg.

7.3.7 Distriktsbutikkar

7.3.7.1 Innleiing

Nærbutikken er ein viktig utviklingsaktør og spelar ei nøkkelrolle i arbeidet med å skape gode lokalsamfunn med eit godt tilbod av varer, tenester og møteplassar. Dei såkalla distriktsbutikkane er svært viktige institusjonar i lokalsamfunnet, men dei minste butikkane med det minste kundegrunnlaget har låg lønnsamd. Mandatet til utvalet viser til at endra opningstidsreglar kan påverke konkurransen mellom butikkar i bysenter, distrikt og kjøpesenter.

7.3.7.2 Kva er ein distriktsbutikk?

Ein distriktsbutikk ligg utanfor tettbygde strøk og er åleine om å tilby daglegvarer og tilgrensande tenester til innbyggjarane i eit naturleg avgrensa marknadsområde.¹⁰⁵ Dette er marginale butikkar i ein marginal marknad, og det er sjeldan rom for

¹⁰⁴ Transportøkonomisk institutt: Handel overalt alltid. Klima-effekter av e-handel og søndagsopne butikker. TØI-rapport 1599/2017 (2017) side 13, sml. side 17. Damvad la til grunn at 80 prosent av butikkane ville halde opent på søndagar, og at det ville auke arbeidsreisene med 10 prosent. Damvad synleggjorde auken i klimagassutsleppa på ein måte som mange viste til i høyringsfråsegnene i 2015: «For å slippe ut tilsvarende mengde klimagasser som detaljvarehandelen vil gjøre som følger av søndagsopne butikker per år, må en 3,5 mil lang konvoi bestående av 1814 lastebiler kjøre én runde rundt jorda, eller 97 passasjerfly fly rundt jorda én gang.» TØI fann at denne kvantifiseringa var rimeleg og i samsvar med deira egne resultat: «De bildene som benyttes for å illustrere virkninger, ser vi ikke som spesielt klagende som illustrasjon av klimakonsekvensene av å åpne for søndagshandel, men Damvads kvantifisering synes å være rimelig bra. I hvert fall er den i bra overensstemmelse med resultatene av våre beregninger.»

tilsette. For dei minste er det ikkje mogleg å få drifta til å svare seg, og desse butikkane blir drivne som folkebutikkar som er eigde av bygda.

Det finst distriktsbutikkar i heile landet.¹⁰⁶ Kun- degrunnlaget for distriktsbutikane er ikkje stort, det kan vere nede i eit par hundre personar.¹⁰⁷

Det er truleg berre eit fåtal distriktsbutikkar som kjem inn under unntaket for $\leq 100 \text{ m}^2$, og dei fleste distriktsbutikane er på mellom 100 og 300 m^2 .¹⁰⁸ Om lag 40 prosent av distriktsbutikane sel drivstoff, men ikkje mange av dei er under 150 m^2 , og dei ser ikkje primært på seg sjølve som bensin- stasjonar.

7.3.7.3 Merkur-programmet

Målet for det statleg finansierte Merkur-program- met er å sikre innbyggjarane i distrikta tilgang til ein nærliggjande daglegvarebutikk med god kvali- tet. Programmet omfattar om lag 600 butikkar og består av kompetanseutviklings- og investerings- støtte for dei minste daglegvarebutikkane i dis- trikta.¹⁰⁹ På vegner av Kommunal- og modernise- ringsdepartementet forvaltar Mentor AS om lag 50 mill. kroner innanfor Merkur-programmet for utvikling av daglegvarebutikkar og drivstofftilbod i distrikta.¹¹⁰ Gjennomsnittleg omsetning i Mer- kur-butikkane i 2015 var 8,6 millionar kroner.

7.3.7.4 Køyreavstand til konkurrentane

Distriktsbutikkane ligg eit stykke unna næraste konkurrent. Denne avstanden har fleire sider. For det første viser avstanden kor viktig butikken er for dei som bur på staden – jo større avstand det er til næraste konkurrent, desto viktigare er butik- ken for at innbyggjarane skal få mat osv. For det andre gir avstanden butikken ei viss skjerming mot konkurranse – jo større avstand, desto van- skelegare er det for innbyggjarane å handle hos andre.

Kva som er lang avstand, vil sjølvsagt variere mellom rurale og urbane område.¹¹¹ Då Konkur- ransetilsynet i mars 2015 vurderte om Coop skulle få kjøpe ICA, la tilsynet til grunn ulike køyretider mellom butikkane i vurderinga av om dei låg i same marknad (kor langt kundane er villige til reise for å handle):¹¹²

- 20 minutt køyretid i dei minst sentrale kommu- nane utan tettstad
- 15 minutt køyretid i dei minst sentrale kommu- nane med liten tettstad og i mindre / noko sen- trale kommunar med og utan liten tettstad
- 10 minutt køyretid i mindre, noko sentrale kommunar og sentrale kommunar med (liten) tettstad.
- 5 minutt køyretid i sentrale kommunar med stor tettstad

Til samanlikning har danskane gitt friare opnings- tider til daglegvarebutikkar som ligg minst fire kilometer frå næraste konkurrent, ut frå ei dis- triktspolitisk grunngeving.

Den gjennomsnittlege køyreavstanden til nær- aste konkurrent i spørjeundersøkinga som blei utført av Institutt for bransjeanalyser AS (juni 2014), var 14,8 kilometer. Basert på spørjeunder- søkinga reknar Institutt for bransjeanalyser AS med at om lag 30 prosent har under 1 mil til kon- kurrenten, 40 prosent mellom 1 og 2 mil og 20 prosent over 2 mil. 10 prosent var avhengig av ferje eller båt for å komme til butikken.¹¹³

Coop har gitt utvalet tal som viser kor mange av butikkane innanfor dei ulike kjedekonsepta

¹⁰⁵ Institutt for bransjeanalyser / Rasmussen (2014) side 4. Institutt for bransjeanalyser AS laga denne rapporten på ini- tiativ frå Virke og med finansiering frå Virke og Merkur- programmet. Rapporten baserte seg delvis på ei spørjeun- dersøking til distriktsbutikkane (med ein svarprosent på 35 – 314 respondentar). Rapporten er vidare basert på eit register over 970 distriktsbutikkar som blir forvalta av And- høy.

¹⁰⁶ Dei 970 distriktsbutikkane fordeler seg med 18 prosent på Austlandet, 11 prosent i Telemark og Agder, 25 prosent på Vestlandet, 22 prosent på Møre og i Trøndelag og 24 pro- sent i Nord-Noreg, sjå Institutt for bransjeanalyser / Ras- mussen (2014) side 12.

¹⁰⁷ I ei undersøking med 314 svar hadde 20 prosent av butik- kane under 101 personar i nærmarknaden sin, 35 prosent hadde 101–300 personar og 24 prosent 301–600 personar, sjå Institutt for bransjeanalyser / Rasmussen (2014) side 14.

¹⁰⁸ Personleg informasjon frå Per Gunnar Rasmussen i Insti- tutt for bransjeanalyser AS. Registeret over distriktsbu- tikkar som Andhøy forvaltar, har ikkje data om areal.

¹⁰⁹ Sjø <https://merkur-programmet.no/merkur-butikk/> og <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regi- oner/regional-og-distriktspolitikk/lokal-samfunnsutvik- ling1/merkurprogrammet/id2476004/>

¹¹⁰ Prop. 1 S (2016–2017) frå Kommunal- og moderniserings- departementet side 129 (programkategori 13.50 Distrikts- og regionalpolitikk). Merkur-programmet gjeld primært dei områda som er dekte av det distriktspolitiske verkeom- rådet.

¹¹¹ NOU 2011: 4 Mat, makt og avmakt viste til at konkurranse- styresmaktene la til grunn at lokale daglegvaremarknader var avgrensa med utgangspunkt i ei køyretid på inntil 15 minutt, kanskje mindre, sjå særskilt vedlegg til NOU 2011: 4 Mat, makt og avmakt – om styrkeforholdene i verdikje- den for mat side 96 vedlegg 13.

¹¹² Henta frå <http://www.konkurransetilsynet.no/globalas- sets/vedtak-og-uttalelser/vedtak-og-avgjorelser/2015/ v2015-24-coop-norge-handel-as-ica-norge-as-offentlig-ver- sjon-av-vedtak.pdf> side 12.

¹¹³ Institutt for bransjeanalyser / Rasmussen (2014) side 13.

som har meir enn 10 minutt køyretid til næraste konkurrent. Det er særleg dei to konseptta til NorgesGruppen, Joker og Nærbutikken, som har flest butikkar som ligg langt frå ein konkurrent (om lag 20 prosent av butikkane i kjeda). Det er litt fleire butikkar i Coop-konseptet Marked som har meir enn 10 minutt til næraste konkurrent (25 prosent), men dei har vesentleg færre distriktsbutikker enn Nærbutikken og Joker. Til samanlikning er om lag 1 prosent av butikkane til Rema og Meny lokalisert slik at køyreavstanden til næraste konkurrent er på over 10 minutt.

7.3.7.5 Søndagsopne distriktsbutikker i dag

Om lag 20 prosent av distriktsbutikkane har opent på søndagar, basert på svar frå 314 butikkar.¹¹⁴

Halvparten av dei har søndagsopent heile året, resten berre i turistsesongen. Hos dei som har søndagsopent, kjem over ein tredel av omsetninga frå turistar, medan turistar stod for om lag ein femdel av omsetninga i distriktsbutikkane i gjennomsnitt.¹¹⁵ Salet til turistar og andre som bur utanfor bygda, er særleg viktig for dei butikkane som har den minste nærmarknaden og størst avstand til konkurrenten. Desse butikkane vil dermed bli påverka dersom tilreisande handlar andre stader.

90 prosent av butikksefane i Merkur-butikkane ønskjer ikkje endringar i opningstidsreglane som tillèt søndagsopent.¹¹⁶

7.3.7.6 Samspillet mellom butikken og lokalsamfunnet. Tilleggstjenester

Lars Julius Halvorsen og Finn Ove Båtevik konstaterer at butikkstrukturen i distrikta er relativt stabil, og drøftar sosiale mekanismar som er med på å halde distriktsbutikkane i gang.¹¹⁷ Det dreier seg både om samhald i lokalsamfunnet (ei kjensle av skjebnefellesskap)¹¹⁸ og om idealisme hos dei som driv butikken.

¹¹⁴ Institutt for bransjeanalyser / Rasmussen (2014) side 22. Av dei som svarte, var éin av fire butikkar i kjedene Nærbutikken, Joker og Matkroken opne på søndagar, medan Coop Marked i liten grad har søndagsopent.

¹¹⁵ Institutt for bransjeanalyser / Rasmussen (2014) side 16

¹¹⁶ Institutt for bransjeanalyser / Rasmussen (2014) side 33–34 Dersom søndagsopent blei tillate, meinte 53 prosent av Merkur-butikksefane at berre mindre butikkar burde få halde søndagsopent.

¹¹⁷ Lars Julius Halvorsen og Finn Ove Båtevik: I samme båt og øser for livet – forholdet mellom lokalsamfunnet og de minste dagligvarebutikkene (side 198–215): Mariann Villa og Marit S. Haugen: Lokalsamfunn (2016). Artikkelforfattere evaluerte Merkur-programmet i 2014.

¹¹⁸ Ein butikksef blir siteret på at han kjenner seg trygg på at det ikkje finst ein einaste Kiwi-pose på øya.

Kommunane er ein sentral part i samarbeidet om dei sårbare sistebutikkane, men Merkur-programmet har lagt opp til at butikkane ikkje skal få passiv støtte frå kommunane. Ein del butikkar utfører tilleggstenester etter oppdrag frå kommunen, til dømes rettleiing av turistar. Dette er tenester butikken får betalt for av kommunen.

Distriktsbutikker har utvikla seg til lokale landhandlarar med eit vareutval som går utover daglegvarer.¹¹⁹ Også opningstidene er tilpassa kundane, til dømes pendlarar som kjem seint heim om kvelden.

Distriktsbutikkane gir kundane andre tenester i tillegg til daglegvarer osv. Dei viktigaste tenestene er tipping, utlevering av apotekvarer, Post i butikk, drivstoff, miljøstasjon, kafé/pub og turistinformasjon.¹²⁰ Det hender òg at distriktsbutikken leverer ut hyttenøklar til leigetakarar på vegner av eigaren. Desse tenestene påverkar resultatet av verksemda, særleg for dei minste butikkane, der tilleggstenestene gjennomsnittleg er grunnlag for ein tredel av bruttofortenesta.

7.3.7.7 Samspillet mellom distriktsbutikken og daglegvarekjedene

Dei fleste distriktsbutikkane er medlem i kjeder. Kjedene spelar ei viktig rolle i å leggje til rette for vidare drift i utsette butikkar. Særleg viktig er det at butikkane har fri frakt av varer, dvs. at fraktkostnadane blir fordelte på alle og ikkje utlikna på kvar enkelt rekna ut frå avstand og volum. Kjedene er også aktive ved at dei gir opplæring til tilsette og har utvikla system på kjedenivå som butikkane kan nytte seg av, mellom anna slik at distriktsbutikkane betre kan klare å tilpasse tilbodet sitt til marknaden lokalt.

7.3.7.8 Danmark

Oppfatningar om utviklinga i Danmark etter liberaliseringa av opningstidene stod sentralt i fleire høyringsfråsegner i 2015, mellom anna frå UNIO.

Etter dansk rett kan forvaltningsorganet Erhvervsstyrelsen gjere vedtak om at opningstidsreglane (for heilagdagane) ikkje skal gjelde for «butikker, der udelukkende eller hovedsagelig sælger dagligvarer, og som er beliggende i landområder», sjå lukkelova § 6. Erhvervsstyrelsen

¹¹⁹ Halvorsen og Båtevik side 203–204.

¹²⁰ Utvalet av tilleggstenester varierer med storleiken på kunded grunnlaget, sjå Distriktsbutikkenes utfordringer ved full adgang til søndagsåpne butikker. Institutt for bransjeanalyser AS. 2014 side 18.

har avgrensa dette til å gjelde butikkar som er åleine om å selje daglegvarer i eit område, og som dermed er svært viktige for om folk der får gjort innkjøp. Omsetninga i slike butikkar med unntak kan liggje over omsetningsgrensa i lova.

Foreininga De samvirkende Købmænd organiserer særleg dei mindre daglegvareaktørane i Danmark. Dei opplyser at om lag 8 prosent av danske daglegvarebutikkar blei lagde ned i tiåret 2006–2016.¹²¹ I område med under 2000 innbyggjarar er heile 33 prosent av daglegvarebutikkane blitt lagde ned i same periode. Dette kan skape utfordringar for tilgangen på daglegvarer for dei eldre som bur i desse områda. Talet på butikkar i område med over 100 000 innbyggjarar auka i perioden med 25 prosent. Handelen blei med andre ord konsentrert til dei store byane.

Avstandane er kortare i Danmark enn i Noreg. Danskane fastsette vidare opningstider for å hjelpe butikkar med 4 kilometer til næraste konkurrent (truleg ut frå ein tanke om at dette var ein butikk med lite kundegrunnlag). Vidare er kundegrunnlaget til dei minste danske daglegvarebutikkane større enn i Noreg. Dei 132 mest utsette områda (postnummer med berre éin butikk) har 239 651 innbyggjarar, dvs. over 1800 personar per butikk i gjennomsnitt.¹²² I Noreg har 79 prosent av distriktsbutikkane eit kundegrunnlag på under 600 personar.

7.3.7.9 Sverige

Utvalet har fått informasjon om distriktsbutikker i Sverige frå Tillväxtverket.¹²³ Utvalet vil innleiings-

¹²¹ Sjå rapporten Udviklingen i dansk dagligvarehandel frå De samvirkende Købmænd i mai 2017. Ei anna utfordring for små aktørar i dansk varehandel har vore planar om å revidere planlova, som til no har hindra etablering av kjøpesenter utanfor byane.

¹²² Tal frå De samvirkende Købmænd og rapporten Danmarksstatistik 2015 og 2025.

¹²³ Brev frå Tillväxtverket 7. juli 2017. Saksbehandlar Pär Ove Bergquist. Han viser mellom anna til utgreiinga SOU 2015: 35 Service i glesbygd.

vis peike på at sjølv om både Sverige og Noreg har store område med få innbyggjarar, bur det relativt fleire menneske i distrikta i Noreg enn i Sverige. Ein skal derfor vere varsam når ein samanliknar distrikta i Sverige og i Noreg.

I distrikta i Sverige har fire daglegvarekjeder ulike konsept. I områda med låg eller svært låg tilgang til tettstader hadde ICA flest butikkar, deretter Axfood, Coop og Menigo (totalt 382 butikkar).¹²⁴

I Sverige er det i 2017 totalt 4198 daglegvarebutikker. Om lag 90 prosent av butikkane har under 10 km til næraste konkurrent, sjå tabell 7.1.

Tillväxtverket samlar inn informasjon om opningstider frå kjedene. Distriktsbutikkane i Sverige har sjeldnare opent på søn- og høgtidsdagar enn andre dagar. Av dei 180 minste butikkane til ICA var om lag ein tredel søndagsopne. Årsaka var at butikksjefen prioriterte å ha fri etter å ha vore på arbeid heile veka. ICA kommenterte at butikkar som hadde søndagsopent eller hadde utvida opningstida, gjekk betre, men dette seier ikkje noko om kvifor dei gjekk betre.

I Menigo-kjeda er opningstidene generelt vidare i høgsesongen. Om lag 70 prosent av butikkane har opent på søndagar. Det er særleg dei minste som har stengt på søndagar.

Også i Axfood-kjeda er det dei minste butikkane som har stengt på søndagar. Om lag 80 prosent av butikkane har opent på søndagar. Axfood peiker på at kundane har fri på søndagane og ofte er heime og kan handle, medan dei som driv butikken, ønskjer å ha fri.

Kjedene svarer at distriktsbutikkane har stor konkurranse frå søndagsopne butikkar på større stader. Vareutvalet er større (mellom anna faghandel) og prisane lågare, og for mange er handleturen ein søndagstur for heile familien.

¹²⁴ Svenskane har ei ordning med «särskild driftstöd till försäljningsställen för dagligvaror i sårbara lägen». Nettoomsetninga i desse butikkane skal ikkje vere over 11 mill. SEK. 24 butikkar på øyer og 156 butikkar på fastlandet fekk tilskot i 2016. Maksimalt tilskot er 300 000 SEK.

Tabell 7.1 Distriktsbutikker i Sverige

Avstand (km):	Øy-butikk	> 15	10–14,9	5–9,9	0–4,9
Talet på butikkar	33	216	229	348	3372
Avstand (gjennomsnitt) km		23	17,4	13,1	
Omsetning (gjennomsnitt) mill. SEK	9	12,7	17,9	21,8	65,3

Kjelde: Tillväxtverket 2017.

7.3.7.10 Drøfting

På små stader langt frå konkurrentar vil daglegvarebutikken kunne få ein monopolsituasjon, også fordi det ikkje blir levert e-handla daglegvarer der. Dersom norske distriktsbutikkar held opent på søndagar, vil det kunne auke kostnadane og redusere lønnsmda ytterlegare. Det kan føre til nedleggingar, eventuelt saman med auka konkurranse frå kjøpesenter og store butikkar, som alle-reie i dag er konkurrentar til distriktsbutikkane.

Mange distriktsbutikkar i Sverige held stengt på søndagane sjølv om dei har lov til å halde opent. Det er ikkje slik at alle butikkar vil ha opent på søndagar dersom lova blir endra.

Søndagsopne butikkar vil gi pendlarar meir tid til å handle lokalt. Søndagsopne butikkar vil òg gi folk meir tid til å reise til tettstaden for å handle når dei har fri, og vil dermed undergrave fordelene som ligg i å ha lang avstand til næraste konkurrent. Denne fordelene skal ikkje nødvendigvis skjermast gjennom opningstidsreglane. Verkemiddel for å sikre vidare drift av ulønnsame distriktsbutikkar må finnast innanfor distriktspolitikken.

7.3.7.11 Kriterium

Full liberalisering av opningstidene vil kunne gi distriktsbutikkane større konkurranse fordi søndag er ein dag folk stort sett har fri og dermed kan storhandle i tettstadane.

7.3.8 Bilbaserte kjøpesenter og handel i sentrum

7.3.8.1 Innleiing

Mandatet til utvalet viser til at endra opningstidsreglar kan påverke konkurransen mellom butikkar i bysenter, distrikt og kjøpesenter. I Noreg har det vore bekymring for konkurransen mellom bilbaserte kjøpesenter og sentrum i byar og tettstader, noko som var grunngevinga for den såkalla kjøpesenterstoppen i 1999.¹²⁵ Dei felles og vide opningstidene har vore ein av fordelane for kjøpesentera, og mange sentrumsområde har opplevd at handelen har gått tilbake.

Inntrykket frå dialogen med fagfolk i Danmark er at liberaliseringa av opningstidene ikkje har endra ei utvikling som allereie gjekk i retning av meir sentralisert handel og konsolidering av

aktørane.¹²⁶ Utan å kunne peike på djuptgåande analysar eller konkrete data meiner utvalet at ein kan vere rimeleg sikker på at full liberalisering av opningstidene (dvs. opne butikkar og kjøpesenter på søndagar) vil føre til at

- dei største aktørane blir større i alle ledd i varehandelen
- reklamekampanjar kan bli meir effektive fordi helga får éin handledag til, dvs. at kampanjar som blir sette i gang før helga, kan gi sal både fredag, laurdag og søndag
- laurdagen på kjøpesenter og i store butikkar blir noko rolegare fordi handelen blir spreidd over laurdag og søndag.

7.3.8.2 Regulerings som skjermar handel i sentrum mot auka konkurranse?

7.3.8.2.1 Sentrumssoner

SSB arbeider med kartfesta informasjon og kan seie mykje om arealbruk. SSB gir visse område status som sentrumssone basert på statistiske data (sentrumsdefinisjon):¹²⁷

1. Eit sentrum er eit område som er sett saman av éin eller fleire sentrumskjerner og ei sone på 100 meter omkring.
2. Ein sentrumskjerne er eit område med minst fire ulike hovudnæringsgrupper med sentrumsfunksjonar. I tillegg til detaljvarehandel må offentleg administrasjon, helse- og sosialtenester, kulturell verksemd, underhaldning eller anna tenesteyting vere representert. Avstanden mellom verksemdene skal ikkje vere meir enn 50 meter.

Det må vere minst 50 tilsette i sentrumssona.

Ein kunne tenkje seg å knyte opningstidsregleringa til kategorien sentrumssone (SSB). I så fall var det berre for den næringsdrivande å gå inn på kartet og sjå om ho eller han hadde lov til å halde opent. Ulempene ville vere at statistisk koding blei avgjerande for næringsfridommen. Ein næringsdrivande kunne då oppleve å få rammevilkåra sine endra av at andre verksemdar

¹²⁵ Sjø td. <http://www.pblintro.no/box3022.html> og https://www.idunn.no/plan/2008/06/kjopesenterstoppen_-_virket_den.

¹²⁶ Butikkstrukturen er svært ulik i Danmark, Noreg og Sverige. Det vil truleg vere umogleg å undersøkje komparativt forholdet mellom kjøpesenter (utanfor byen) og sentrumshandel og isolere effekten av (endring i) opningstidene.

¹²⁷ Sjø <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/statistikker/areal-sentrum/?fane=om#content> (besøkt 28. september 2017) Sentrumssonene i Noreg går fram av kartet ein finn på <https://kart.ssb.no/share/a96198d7704> (besøkt 28. september 2017). Ein må søkje på sentrumssone som kartinnhald.

flytta (slik at sentrumsstatusen blei borte). Fordi det er registerdata som ligg til grunn for arealavgrensinga, kan det ha betydning kvar til dømes politiet eller Nav (offentleg tenesteyting) legg kontora sine. Flyttar dei til dømes til andre etasje av eit kjøpesenter, kan området få status som sentrumssone.

7.3.8.2.2 Arealformål i reguleringsplan

I plan- og bygningslova er «sentrumsformål» eit eige formål under «bebyggelse og anlegg», sjå §§ 11-7 og 12-5. Ein reguleringsplan gir varig og kartfesta inndeling av areal, og kunne tenkjast å vere eit grunnlag å knytte ei opningstidsregulering til. Til dømes kunne det vere vidare opningstider i areal som var regulerte til sentrumsformål og forretningar, enn på kjøpesenter. Blant ulempene med ei slik regulering er at mange reguleringsplanar er gamle og dermed eit dårleg grunnlag å regulere næringsfridommen på. Dessutan kan kommunane ha ulik eller feil bruk av arealkategoriane.

7.3.8.2.3 Positivt å regulere butikkar i sentrum

Bystatus etter kommunelova (både før og etter 1996) er ikkje eit eigna rettsleg avgrenskingskriterium i opningstidsreguleringa. Derimot er det tenkjeleg at ein kunne stille vilkår i opningstidsreguleringa som opna for at butikkar «langs sentrumsgater» og «med eigen inngang» fekk halde opent når andre måtte halde stengt. Slike vilkår ville hindra bilbaserte kjøpesenter i å halde opent. Det ville vere krevjande for lovgivar presist å avgrense kva som var ei sentrumsgate, og kva som var ein eigen inngang. Slike vilkår kunne vere del av den rettslege kompetansen kommunane eventuelt fekk til å regulere opningstidene, men også kommunen ville kunne få problem når det blei tale om å trekkje ei grense, dersom lokale næringsdrivande på kvar side fekk ulike opningstider. Ei anna ulempe er at mange stader både har sentrumsgater og grender. Ville det vere greitt om berre sentrumsgatene i Fagernes fekk halde opent, medan butikkane i Tisleidalen og Vaset i Nord-Aurdal kommune måtte halde stengt?

7.3.8.3 Drøfting

Varehandelen i Noreg er i endring. Det gjeld òg kjøpesentera. Ein veit ikkje kvar utviklinga går. Det er ikkje sikkert at utfordringane i framtida er dei same som dei vi hadde i går, eller dei vi har i dag.

Å regulere opningstidene er å regulere næringslivet. Det bør vere eit grunnleggjande krav at reguleringa gir mest mogleg like konkurransevilkår. Dersom reguleringa ikkje gir like konkurransevilkår, bør grunngevinga vere svært god.

Gjennomgangen ovanfor viser at det ikkje lèt seg gjere å regulere opningstider på eit fornuftig vis med kriterium knytte til kartdata, arealformål i reguleringsplanar eller lokalisering i bestemte delar av ein tettstad eller kommune. Det gir dessutan ikkje like konkurransevilkår dersom utsalsstader som er lokaliserte i kjøpesenter, systematisk skal ha andre opningstider enn andre. Andre omsyn kan likevel tale for å regulere opningstidene på måtar som gjer at visse utsalsstader må halde stengt på tider då andre kan halde opent. Dersom Stortinget har eit mål om å stimulere handel på bestemte stader, vil ikkje opningstidsreguleringa vere eigna som verkemiddel.

7.3.8.4 Kriterium

Opningstidsreguleringa er ikkje eit tenleg verktøy for å løyse transport- og arealbruksutfordringar knytte til konkurransen mellom handel i tettstader og handel i bilbaserte kjøpesenter.

7.4 Område der friare opningstider kan ha større verknader

7.4.1 Næringa

7.4.1.1 Innleiing

Varehandelen er ein stor bransje med ei omsetning på om lag 530 milliardar kroner.¹²⁸ Ein reknar med at handelen utgjer éin av sju verksemdar, 14 prosent av sysselsetjinga og 9,2 prosent av verdiskapinga i Noreg.¹²⁹ Om lag ein tredel av varehandelen skjer i kjøpesenter, sjå nærare kapittel 5.10.

Utvalet har møtt representantar for store delar av varehandelen, og har også lese høyringsfråsegner frå 2015. Mandatet ber utvalet vurdere konsekvensane for næringslivet:

«Erfaringer fra andre land tyder på at forbrukerne vil velge å handle på søndager dersom de får et tilbud, og at mange butikker vil velge

¹²⁸ Virke: Handelsrapporten 2017/2018 side 3.

¹²⁹ Virke: Handelsrapporten 2017/2018 side 8 og 34. Det vil seie 373 000 sysselsette (255 000 årsverk) og ei verdiskaping på 216 milliardar kroner.

å holde åpent. Hvor stor effekt dette vil få på varehandelens omsetning, sysselsetting, priser og butikkenes lønnsomhet, er usikkert.

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

Næringslivet må tilpasse seg dei rammene som lovgivaren set. Dersom Stortinget fører vidare ei opningstidsregulering, må næringslivet tilpasse seg. Dersom Stortinget opphevar opningstidsreguleringa, får næringslivet større fridom til å tilpasse seg. Utgangspunktet er at næringslivet har størst handlingsrom ved fråvær av regulering. I møta utvalet har hatt, er det berre nokre få næringslivsaktørar som har hatt ønske om ei liberalisering av opningstidsreguleringa. Næringslivet er stort sett nøgd med ikkje å ha lov til å fastsetje opningstidene på søn- og høgtidsdagar.

7.4.1.2 Vil alle butikkar halde opent om dei får sjansen?

7.4.1.2.1 Er butikkane søndagsopne i Noreg?

Heilagdayslova § 5 tillèt søndagsopne butikkar, men innanfor visse rammer. På søndagar kan desse utsalsstadene halde opent:

- om lag 1200 kioskar (2016)¹³⁰
- i overkant av 1100 betente bensinstasjonar¹³¹
- 573 daglegvarebutikkar¹³²
- alle utsalsstadene på 156 typiske turiststader
- alle utsalsstader dei tre siste søndagane før jul
- alle blomebutikkar og hagesenter
- utsalsstader som er omfatta av andre unntak: campingplassar, kunstgalleri, flyplassar osv.

Firmaet Geodata har på oppdrag for utvalet sett på søndagsopne daglegvarebutikkar.¹³³ Av 573 søndagsopne daglegvarebutikkar ligg 466 i tettstader og 107 i distrikta utanom tettstader.¹³⁴ Over 3 millionar nordmenn treng ikkje køyre meir enn 5 minutt for å komme til ein søndagsopen daglegvarebutikk, sjå tabell 7.2. 90 prosent av befolkninga treng ikkje køyre meir enn 15 minutt for å komme til ein søndagsopen daglegvarebutikk.

Dei søndagsopne daglegvarebutikkane er registrerte i ulike intervall for storleik. Berre litt over halvparten av dei ligg i intervall som teoretisk kan oppfylle arealkravet om $\leq 100 \text{ m}^2$. Det tyder på at mange av dei søndagsopne butikkane kjem inn under andre unntak, til dømes unntaket for typiske turiststader. Ein del av butikkane er truleg også registrerte med arealet til hovudbutikken, medan berre ein mindre søndagsbutikk er open på søndagar.

7.4.1.2.2 Er butikkane opne på søndagar på turiststadene?

52 kommunar med turistunntak svarte på spørsmålet om kva for utsalsstader som heldt opent på søn- og høgtidsdagar, sjå kapittel 5.5. I hovudtrekk er daglegvarebutikkar, kioskar, bensinstasjonar og turistretta utsalsstader opne. Det er med andre ord ikkje snakk om eit breitt vareutval eller om at

Tabell 7.2 Køyretid til søndagsopen daglegvarebutikk i og utanom tettstad

Køyretid frå butikkar ¹	Personar
15 min. utanom tettstader	603 495
20 min. utanom tettstader	1 289 982
5 min. i tettstad	3 038 985
10 min. i tettstad	3 798 166
15 min. i tettstad	4 180 525

¹ Køyretida er rekna ut frå systemet Elveg. Det er ikkje snakk om luftlinje.

Kjelde: Geodata, SSB og Nielsen Noreg.

¹³³ Geodata har ikkje informasjon om fysisk plassering av butikkar innanfor faghandelen, storleiken eller opningstidene.

¹³⁴ SSB definerer tettstader slik: «En hussamling skal registreres som et tettsted dersom det bor minst 200 personer der og avstanden mellom husene skal normalt ikke overstige 50 meter.» Fordelinga av befolkninga mellom tettstader og utanom tettstader er om lag den same som for daglegvarebutikkar (om lag 82 prosent i tettstader i 2016), sjå <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/befteft/aar/2016-12-06#content>, besøkt 25. oktober 2017.

¹³⁰ Nielsen Norge: Servicehandelrapporten 2017.

¹³¹ Nielsen Norge: Servicehandelrapporten 2017. Omsetninga av kiosk- og daglegvarer i bensinstasjonane gjekk litt opp frå 2015 til 2016 og litt ned i kioskanene frå 2014.

¹³² Geodatas rapport til utvalet oktober 2017 basert på tal frå Nielsen Noreg.

alle tilsette i varehandelen på turiststadene må på jobb på søn- og høgtidsdagar.

Innanfor faghandelen er det stort sett berre hagesenter som er opne på søn- og høgtidsdagar. I over halvparten av turistkommunane har desse turistretta utsalsstadene opent på søn- og høgtidsdagar: utsalsstader ved ein turistattraksjon, på campingplassar og på museum, sjå figur 5.3. Gardsbutikkar og suvenirbutikkar har i mindre grad opent på søn- og høgtidsdagar.

Stadene med status som typiske turiststader er stort sett små. Det følgjer av regelverket. Dermed er det truleg ikkje kundegrunnlag for alle butikkar til å halde opent på søn- og høgtidsdagar. Dette kunne bli annleis dersom like liberale opningstidsreglar gjaldt i byane eller andre stader der det bur mykje folk. Ein ser i Sverige at det er særleg i byane mange butikkar held opent på søn- og høgtidsdagar, men sjølv i dei store byane i Danmark held fag- og sentrumsbutikkar stengt nokre av søndagane i månaden. Erfaringane frå Danmark, Finland og Sverige tyder på at mange vel å halde stengt sjølv om dei har høve til å halde opent. Det er ei kommersiell vurdering.

7.4.1.2.3 *Er butikkane opne på søndagar i Danmark, Finland og Sverige?*

I Danmark held dei fleste daglegvarebutikkar opent på søndagar, medan det er meir avgrensa i faghandelen, sjå kapittel 6.2.2.3. Utanfor København held færre butikkar opent kvar søndag. Dei største kjøpesentera held opent kvar søndag dei har lov, heile året. I mindre kjøpesenter og store byar er det vanleg å halde opent éin søndag i månaden og i desember.

Evalueringa i Finland i 2017 såg ikkje på kven som likevel valde å halde stengt. Eit stort fleirtal av kioskane og daglegvarebutikkane hadde søndagsopent i 2012, medan eit stort fleirtal av faghandlarane heldt stengt.

I Sverige er butikkane stor sett opne på søndagar i sentrale strøk. Kjøpesenter og daglegvarebutikkar har lange opningstider. Mindre, sjølvstendige butikkar og butikkar på landet har oftare søndagsstengt. Dei store kjedene har drive opp opningstidene, særleg gjeld det daglegvarebutikkar og kjøpesenter.

7.4.1.2.4 *Kva vil skje i Noreg?*

Ei liberalisering kan vere omfattande eller avgrensa. Ved ei omfattande liberalisering som omfattar heile daglegvarehandelen, meinte konsulentfirmaet Damvad at alle daglegvarebutikkar vil

halde søndagsopent på grunn av konkurransesituasjonen.¹³⁵ Stian Skår Ludvigsen kom til motsett konklusjon og viste at nabokommunane til turistkommunar ikkje taper vesentleg på handel.¹³⁶ Det taler for at butikkar som ikkje ligg nær kvarandre, kan ha ulikt søndagsregime utan at den som held stengt, taper vesentleg.

Utsalsstader i kjøpesenter vil etter gjeldande reglar ha avgrensa rett til å fastsetje opningstidene sjølve, sjå kapittel 5.10. Dersom omsetninga ikkje aukar som følgje av forlengde opningstider, vil ikkje senterleigarane få auka inntekter (fordi leiga følgjer omsetninga), og det kan bli eit press frå leietakarane for å tilpasse opningstidene til når kundane faktisk handlar.

Hovudinstrykket frå intervju FAFO gjorde med bransjen, var at i alle fall kjøpesentera og låprisbutikkane i daglegvarebransjen ville halde søndagsopent ved full liberalisering.¹³⁷ Opningstidene i låprisbutikkane ville bli lange. Andre aktørar ville halde søndagsopent dersom konkurransen kravde det.

Opningstidene er sentralt styrte, og senterleigaren har berre fordelar av lengre opningstider. Faghandelen i kjøpesenter må halde opent dersom senterleinga krev det. Andre faghandlarar vil truleg halde stengt dersom dei ikkje ser kommersielle fordelar. Arealkrevjande faghandel og butikkar med mange kundar vil velje å halde opent for å spreie laurdagshandelen over to dagar og stimulere til lengre opphaldstid (og meir sal?). Over tid vil det sjølvstykke skje ei tilpassing av

¹³⁵ Damvad la til grunn for miljøanalysane sine at 80 prosent av butikkane ville halde opent på søndagar, sjå Damvad: Miljøkonsekvenser av søndagsåpne butikker. Rapport til Handelsamarbeidsutvalg (2014) side 6. Sjå òg «1 Notat; Søndagsåpne butikker». PDF-en har årstalet 2015. Bestilt av Virke.

¹³⁶ Stian Skår Ludvigsen: Økonomiske effekter av søndagshandel, Civita-notat nr. 15, 2015. Analysen viste at nabokommunane til turistkommunar ikkje tapte vesentleg handel når ein kommune fekk status som turistkommune. Dette kan tale for at handel ikkje er eit nullsumspel, dvs. at handelsomsetninga kan auke i turistkommunane utan at omsetninga går ned andre stader. Ludvigsen var oppteken av Bislett-effekten: Må ein kommune opne for søndagshandel når nabokommunen gjer det? Ludvigsen såg ikkje på kvar omsetninga i turistkommunane kom frå. Det kan nok hende at utanlandske turistar som fekk høve til å handle på søndag i ein turistkommune, ville kjøpe ting som dei elles ikkje hadde kjøpt i Noreg. Når det gjeld norske turistar, såg Ludvigsen ikkje på om søndagshandlinga kom i tillegg til eller erstatta innkjøp i heimkommunen. Som det går fram av kapittel 5.5, er det grunn til å tru at ein del av daglegvareomsetninga i hyttekommunar på søndagar er til hyttefolk som handlar på heimvegen. I så fall er det kjøpmenn i heimkommunen som taper når omsetninga aukar i turistkommunar.

¹³⁷ Sjå mellom anna Jordfald og Mühlbradt: Arbeidskraftbehov ved søndagsåpne butikker (Faf-notat 2015: 03) side 27–29.

opningstidene på søndagar, og kanskje på kvar-dagar òg. Ein kan sjå for seg at butikkane stengjer dei minst lønnsame (siste) opningstimane alle dagar i veka.

7.4.1.2.5 Oppsummering

Kor mange butikkar som vel å halde opent på sön-dagar etter ei lovendring, er avhengig av utfor-minga av dei nye reglane og om butikkeigarane finn det lønnsamt. Erfaringane frå turiststadene i Noreg og frå andre land tyder på at mange vil velje å halde stengt sjølv ved full liberalisering. Vurde-ringa av konsekvensar av liberaliserte opnings-tidsreglar kan ikkje ta utgangspunkt i at alle butikkar og kjøpesenter vil halde opent. For det første kan Stortinget vedta avgrensa endringar i heilagdayslova § 5. For det andre vil butikkeigarar stort sett ha interesse av å halde stengt dersom dei ikkje meiner det er lønnsamt å halde opent.

7.4.1.3 Kor store er butikkane? Kor mange arbeider i butikkar av ulik storleik?

Det finst ingen offentleg statistikk som viser kor stort salsareal dei enkelte utsalsstadene har. Utva-let har heller ikkje funne slike tal hos private leve-randørar i marknaden. For 2007 publiserte Statis-tisk sentralbyrå tal som fordeler over 24 000 føre-tak i ulike intervall av salsareal.¹³⁸ Statistikken viser at salsarealet i 58 prosent av detaljhandels-føretaka var under 120 m² i 2007, men tala er ikkje sikre. For det første gjeld tala føretak og ikkje bedrifter eller utsalsstader. Det inneber at tala kan vise for store areal fordi eitt føretak kan ha fleire butikkar. For det andre kan salsareala ha endra seg sidan 2007 – butikkane hadde vakse mellom 2002 og 2007.

Det finst ingen offentleg statistikk som for-deler tilsette i varehandelen på butikkar med sals-areal av ulik storleik. Ein kan gjere seg tankar om kor mange tilsette som må til for å halde butikkar av ulik storleik opne i ulike bransjar, men utvalet har ikkje dokumentasjon å vise til. Vaktene på sön-dagar er visstnok ofte kortare enn andre dagar i veka. Det inneber at dersom opningstidene er like

lange, må det fleire tilsette til for å halde butikken open på sön- og høgtidsdagar enn andre dagar i veka. Det er tenkjeleg at vaktene vil tilpassast ei eventuell opningstid på seks timar på ein søndag.

7.4.1.4 Lærlingar

I åra 2014–2016 var det ifølgje Utdanningsdirekto-ratet gjennomsnittleg om lag 950 lærlingar i sals-faget. Læretida går over to år, så kvart år blir halv-parten av desse ferdige med fagbrevet. Om lag 40 prosent av lærlingane er jenter.

Dersom det blir opna for generell søndagsshan-del, vil salsfaget kunne bli oppfatta som mindre attraktivt av ungdommar som skal velje utdan-ningsløp. Det gjeld berre så langt søndagsarbeid og varierende arbeidstid blir oppfatta som mindre attraktivt, og dette har ein ikkje sikre tal på. Det ein derimot kan leggje til grunn, er at søndags-opent truleg vil føre til meir deltid. Det vil vere mindre attraktivt å velje eit utdanningsløp som ikkje gir heile stillingar. Dersom søndagsopent reduserer lønnsemda i varehandelen, kan det vidare bli meir krevjande for arbeidsgivarar å tilby lærlingplassar.

7.4.1.5 Daglegvarehandelen

7.4.1.5.1 Innleiing

Dei om lag 3800 daglegvarebutikkane står for om lag 40 prosent av varehandelen i Norge.¹³⁹

Det er fleire daglegvarebutikkar per innbyg-gjar i Noreg enn i Sverige: Kundegrunnlaget per butikk i Noreg er 1335 personar, eller 0,75 butikkar per 1000 innbyggjarar. I Sverige er det 2530 personar per butikk, eller 0,40 butikkar per 1000 innbyggjarar. Vidare er vareutvalet vesentleg mindre i Noreg enn i Sverige – i alle typar butikkar og i alle ulike storleikar.¹⁴⁰

Folk handlar daglegvarer ofte. 44 prosent handlar tre–fire gonger i veka og 43 prosent ein–to gonger i veka. Tala har vore relativt stabile sidan tidleg på 1990-talet.¹⁴¹

¹³⁸ SSBs tabell 05079: Detaljhandel. Foretak, etter salgsareal og næringsgruppe. SSB har også tal frå 2009, men dei lét seg ikkje fordele på areal per bedrift eller føretak, sjå tabell 07916: Varehandel. Hovedtall, etter næringsundergruppe. Dersom ein i 2007-tala held kioskar og daglegvarebutikkar utanom, er det 59 prosent av føretaka som har eit areal på < 120 m².

¹³⁹ Nielsen Norge: Dagligvarerapporten 2017. Virke: Handelsrapporten 2017/2018 side 29.

¹⁴⁰ SIFO: Vareutvalg av mat og drikke i norske dagligvare-butikker: utvikling, egne merkevarer, og sammenligning med Sverige, Oppdragsrapport nr. 7-2016 side 43.

¹⁴¹ Randi Lavik og Eivind Jacobsen (SIFO): Endring i handle-vaner og holdninger i dagligvaremarkedet på 2000-tallet (Oppdragsrapport nr. 2-2015) side 17.

7.4.1.5.2 Konsentrert eigarskap i daglegvarehandelen

Daglegvaremarknaden i Noreg var i 2016 på om lag 170 milliardar kroner (ekskl. mva).¹⁴² Noreg har ein av dei mest konsentrerte daglegvaremarknadene i Europa – etter Sveits, Sverige, Danmark og Finland.¹⁴³ Marknaden er dominert av tre aktørar i detaljistleddet: NorgesGruppen¹⁴⁴ med 42,3 prosent, Coop¹⁴⁵ med 29,4 prosent og Rema 1000 med 24,4 prosent. Marknaden er vidare sterkt prega av vertikal integrasjon, dvs. at grossistleddet eig eller styrer detaljistleddet.

Ein kan tale om tre former for integrering i varehandelen. Horisontal integrering vil seie at éin daglegvareaktør har fleire profilkjeder. Coop og NorgesGruppen er døme på dette. Vertikal integrasjon vil seie at same konsern er detaljist, grossist, distributør, har eigne varemerke og driv produksjon. Coop, NorgesGruppen og Rema 1000 er døme på dette. Diagonal integrasjon skjer på tvers av kanalar, til dømes ved at daglegvareaktørane eig serveringsstader og kioskar. NorgesGruppen eig til dømes MIX, Deli de Luca, Floriss, Parfymelle, VITA, Norli Libris AS (49 prosent), Kaffebrenneriet, Dolly Dimples, Jafs!, Fresh og Big Horn Steakhouse.¹⁴⁶ Reitangruppen eig mellom anna Narvesen, 7-Eleven, Pressbyrå, Max Mat (75 prosent) og delar av produsentar som Hugaas Rugeri, Staur Foods og Grans.

Talet på butikkar går sakte nedover, og i 2016 var det om lag 3800 daglegvarebutikkar. Frå 1976 til 1995 sokk talet på daglegvarebutikkar frå om lag 9000 til 5200.¹⁴⁷ Medan talet på butikkar har gått nedover, har storleiken og opningstidene auka. Framleis har Noreg ifølgje Virke flest daglegvarebutikkar per person i Europa.¹⁴⁸

Innanfor daglegvare skil ein mellom ulike typar butikkar: lågpris, supermarknad, nærbutikk og hypermarknad. Norske lågprisbutikkar har eit

relativt breitt vareutval samanlikna med utanland-ske.¹⁴⁹ I Noreg er lågprisbutikkane klart dominerande med over 65 prosent av marknaden. Det har lenge gått nedover med marknadsdelen til supermarknader, nærbutikkar og hypermarknader.¹⁵⁰

7.4.1.5.3 Opningstidene

Opningstidene har blitt dramatisk utvida mellom 1985 og 2015.¹⁵¹

- måndagar frå 8 timer og 4 minutt til 13 timer og 41 minutt
- laurdagar frå 4 timer og 41 minutt til 12 timar
- frå at 88 prosent av daglegvarebutikkane stengde kl. 17.00 eller tidlegare på kvardagar, til at 74 prosent av butikkkane stengde kl. 21.00 eller seinare
- frå at 68 prosent av daglegvarebutikkane stengde kl. 13.00 eller tidlegare på laurdagar, til at 71 prosent stengde kl. 20.00 eller seinare

Daglegvarebutikker ≤ 100 m² har lov til å halde opent når som helst, men det betyr ikkje at dei held opent heile døgnet eller opnar svært tidleg. SIFO fann at det vanlegaste var at daglegvarebutikker opna kl. 09 og stengde kl. 21 på søndagar.¹⁵²

7.4.1.5.4 Daglegvarebutikkane på søndagar

Om lag 15 prosent av daglegvarebutikkane heldt opent på søndagar i 2016, mot 5 prosent i 1996.¹⁵³

¹⁴² Nielsen Norge: Dagligvarerapporten 2017. Tala omfattar ikkje KBS eller «convenience-handel». Sjå òg Randi Lavik og Alexander Schjøll: Endringer i åpningstider i dagligvaremarkedet. SIFO Prosjektnotat nr. 2-2016 side 11.

¹⁴³ Særskilt vedlegg til NOU 2011: 4 Mat, makt og avmakt – om styrkeforholdene i verdikjeden for mat side 94.

¹⁴⁴ Meny, Kiwi, Spar/Eurospar, Joker, Nærbutikken.

¹⁴⁵ Extra, Prix, Marked, Matkroken, Mega, Obs.

¹⁴⁶ Kjelder: http://dagligvarehandelen.no/sites/handelsbladet.no/files/dagligvarefasiten_2016.2.pdf og <https://www.regjeringen.no/contentassets/a46b6fc6d9e44882a47be0621ed899a4/serskilt-vedl-nou-4.pdf> vedlegg 2 og Virke: Dagligvarehandelen 2015 (tal for 2014).

¹⁴⁷ SIFO 1997 vedlegg 5 side 3.

¹⁴⁸ Virke: Dagligvarehandelen 2015 side 30.

¹⁴⁹ Ein skil mellom soft og hard discount. Norske lågprisbutikker er soft discount. Eit døme på hard discount er Lidl, som ikkje fekk det til i Noreg.

¹⁵⁰ Nielsen Norge: Dagligvarerapporten 2017. Om den historiske utviklinga, sjå Lavik, Randi og Marit M. Strand: Bekvem dagligvarehandel. Åpningstider, forbrukerne og markedet. SIFO-rapport nr. 3/1997 vedlegg 5 side 4.

¹⁵¹ Randi Lavik og Alexander Schjøll: Endringer i åpningstider i dagligvaremarkedet. SIFO. Prosjektnotat nr. 2-2016 side 9 og side 21–26. Det er særleg i dei fem største byane butikkkane er lenge oppe, sjå side 10 og side 26–28. Om opningstider fordelte på kjedene, sjå side 28–31. Sjå òg Randi Lavik og Alexander Schjøll (SIFO): Søndag og handledag. En sammenfatning av SIFOs forskning på åpningstider. Prosjektnotat nr. 9-2017 side 33–36.

¹⁵² Randi Lavik og Alexander Schjøll: Endringer i åpningstider i dagligvaremarkedet. SIFO. Prosjektnotat nr. 2-2016 side 24–25. Desse tala omfattar både daglegvarebutikker ≤ 100 m² og daglegvarebutikker på turiststader. Utvalet har som eit døme sett på Bunnpris i Oslo. Av dei 20 butikkkane er to døgnope, tre er stengde på søndagar, tre opnar kl. 08, og tolv opnar kl. 09.

¹⁵³ Det er 573 søndagsopne butikkar, seier Geodata og Nielsen. Med Nielsens 3814 daglegvarebutikker blir det 15 prosent. Lavik og Schjøll fann 12 prosent i 2015, sjå Lavik og Schjøll: Endring i åpningstider i dagligvaremarkedet, SIFO 2016 side 26.

Gjennomsnittleg held daglegvarebutikkar opent 11 timar på søndagar. Dei same butikkane held opent 13 timar på laurdagar og 14 timar måndag–fredag.¹⁵⁴

Daglegvarekjedene opplyser at dei på søndagane sel meir tobakk, brus, ferdigmat, kioskvarer, meieriprodukt og frosen pizza enn på kvar-dagane.¹⁵⁵ Dei sel ikkje øl (det er ikkje lov å selje på søndagar), og dei sel mindre av ferskvarer, frukt og grønt samanlikna med kvardagar. Sjølv innanfor det avgrensa vareutvalet i dei små daglegvarebutikkane som held opent på søndagar, ser det dermed ut til at kundane held seg til rask mat og suppleringsvarer på søndagane.

Ei undersøking som Forbrukarrådet gjorde i 2016, viser at 48 prosent meiner det er enkelt å handle mat på søndagar, medan 23 prosent aldri handlar mat på søndagar.¹⁵⁶ Undersøkinga viser geografiske variasjonar mellom landsdelane og kor tettbygd eit område er. På landsbygda og Nord-Noreg svarer 35 og 36 prosent at det er enkelt å handle mat på søndagar, men det er også her det er flest som aldri handlar mat på søndagar. I Oslo og Midt-Noreg er det færrest som aldri handlar mat på søndagar.

Dei geografiske skilnadene var mindre i spørsmålet om daglegvarebutikkar burde ha frie opningstider på søndagar (dvs. ta avgjerda om opningstider sjølv): 45 prosent svarte ja, 46 prosent svarte nei, og 9 prosent visste ikkje. Folk ser ut til vere meir positive til søndagsopne daglegvarebutikkar enn til søndagsopne butikkar generelt.

7.4.1.5.5 Omsetning på seine kveldar

Det er svært mange daglegvarebutikkar som har opent til kl. 22 eller seinare. Dersom dei opnar klokka 06 og held opent til kl. 23, er timane mellom kl. 21 og 23 om lag 12 prosent av opningstida. Held dei opent til kl. 24, utgjør timane mellom kl. 21 og 24 om lag 17 prosent av opningstida. Daglegvarekjedene opplyser at ingen av konseptane har ei omsetning desse timane som svarer til prosenten av opningstida.¹⁵⁷ Dei fire høgaste omset-

ningsprosentane er mellom 4,5 og 6,5 for timane mellom kl. 21 og 24.

7.4.1.5.6 Arealet i daglegvarebutikkane

Nokre av kjedene har mange daglegvarebutikkar $\leq 100 \text{ m}^2$ som kan halde opent heile tida. Rema 1000 har få slike daglegvarebutikkar, men konsernet har svært mange kioskar. Det finst òg daglegvarebutikkar $\leq 100 \text{ m}^2$ som berre held opent på søn- og høgtidsdagar, gjerne vegg i vegg med ein større daglegvarebutikk.

Innanfor daglegvare er svært få butikkar i dag mellom 100 og 200 m^2 . I dei snart to tiåra som har gått sidan 100 m^2 -regelen kom, har daglegvarebutikkane anten tilpassa seg ved å skalere ned til 100 m^2 eller halde seg godt over. Innanfor daglegvare kan ein skilje mellom ulike storleikar, sjå Nielsen Norge AS: Dagligvarerapporten 2017 side 69–70.¹⁵⁸

- $< 99 \text{ m}^2$ (0,3 prosent av daglegvareomsetninga)
- 100–399 m^2 : På grunn av at intervallet omfattar 100 m^2 , høyrer truleg mange av dei små daglegvarebutikkane som har frie opningstider, til her (11,6 prosent av daglegvareomsetninga)
- 400–999 m^2 : små supermarknader (53,1 prosent av daglegvareomsetninga)
- 1000–2499: store supermarknader (28,3 prosent av daglegvareomsetninga)
- Over 2500 m^2 : hypermarknader (6,6 prosent av daglegvareomsetninga)

7.4.1.6 Faghandelen

Faghandelen rommar alle spesialbutikkar og alt som ikkje er daglegvarer eller høyrer til KBS-marknaden. Desember er særleg viktig for faghandelen, med 43 prosent større omsetning enn elles. Delar av faghandelen har over dobbelt så stor omsetning i desember som i dei andre månadene i året i gjennomsnitt. Det gjeld leikebutikkar, platebutikkar, bokhandlarar, urmakarar, gull-smedar og butikkar som sel kjøkkenutstyr.¹⁵⁹

Faghandelen er svært utsett for konkurranse frå e-handelen. Ein ser at marginane er små, og overskotet kjem gjennom volum.¹⁶⁰ Det er stor

¹⁵⁴ Geodata og Nielsen Norge. Om lag ein firedel av dei søndagsopne daglegvarebutikkane har Post i butikk.

¹⁵⁵ Utvalet stilte daglegvarekjedene spørsmål i forkant av møtet med utvalet 13. januar 2017. Alle kjedene svarte om varekategoriane det går meir og mindre av på søndagar, med unntak av Rema, som har få søndagsopne butikkar.

¹⁵⁶ Forbrukarrådet: Søndagsopne dagligvarebutikker - Befolkningsundersøkelse gjennomført av Norstat, juni 2016.

¹⁵⁷ Utvalet stilte daglegvarekjedene spørsmål i forkant av møtet med utvalet 13. januar 2017.

¹⁵⁸ Daglegvarekjedene som møtte utvalet i januar 2017, oppgav nokre tal for butikkane sine. Basert på gjennomsnittleg kvadratmeter i dei ulike konseptane kan ein skilje mellom ulike typar butikkar: 100 m^2 , 300–400 m^2 = nærbutikk (Joker, Bunnpris, Marked, Matkroken), 500–1000 m^2 = lågprisbutikk (Extra, Kiwi, Prix, Rema), over 1200 m^2 = supermarknad (Meny og Mega), over 5000 m^2 = hypermarknad.

¹⁵⁹ Virke: Å jul med din glede (2017) side 14.

¹⁶⁰ Virke: Faghandelen 2020 (2014) side 16 flg.

skilnad i vekstrate innan same bransje. Det er ikkje slik at ein bransje er i vekst, men at enkelte aktørar gjer det godt og andre ikkje. Unntaket er butikkar med såkalla breitt vareutval, som har vakse stort som bransje. Horisontalt ser ein ei bransjeblanding, dvs. at dei same varetypene finst i fleire bransjar. Vertikalt ser ein motsette trendar: eigne varemerke (detaljisten går inn i produsentrolla) og «concept stores» (produsenten blir detaljist).

Utvalet har hatt møte med representantar for faghandelen. Inntrykket er at utfordringane for faghandelen i dag er

- låg lønnsemd på detaljistnivået, særleg i mindre butikkar på mindre stader
- konkurranse frå e-handel og krav til investering i eigne nettbutikkar
- å rekruttere og halde på medarbeidarar med fagutdanning eller lang bransjeerfaring

Høve til å halde opent på søn- og høgtidsdagar vil ikkje hjelpe på desse utfordringane. Utvida opningstider er ikkje eit svar på konkurransen frå e-handelen, sjå kapittel 5.1. Representantane for faghandelen reknar derimot med at kostnadsauken som følgje av dyrare arbeidstimar på søn- og høgtidsdagar kan ta knekken på mindre butikkar. Faghandlarane reknar med at søndag vil bli ein stor handledag fordi folk har fri, men dei trur ikkje den samla omsetninga i fysiske butikkar vil gå tilstrekkeleg opp til å dekkje kostnadane.

Vakter på søn- og høgtidsdagar når dei fleste andre har fri, vil gjere det vanskelegare å halde på flinke folk. Apoteka mistar allereie farmasøytar som ikkje vil jobbe på laurdagar, til arbeidsgivarar med fem arbeidsdagar i veka.¹⁶¹ Dersom kostnadane går opp, blir det freistande å ha færre tilsette på jobb, men det kan auke belastninga dersom det ikkje er nok tilsette til stades når det kjem mange kundar. Også eit slikt press på dei tilsette kan gjere varehandelen mindre attraktiv som framtidig arbeidsplass, sjå kapittel 7.4.1.4.

Dersom det skulle bli lov å halde opent på søn- og høgtidsdagar, meinte representantane for faghandelen at kjøpesentera ville tvinge dei til å halde opent, sjå kapittel 5.10. Det blei vist til at om lag halvparten av faghandelen skjer i kjøpesenter. På spørsmål om ein lovfesta rett til å halde stengt ein dag i veka ville gjere situasjonen betre, svarte dei at kjøpesentereigaren kan presse leigetakarane på

andre måtar, og at ingen butikksjef eller kjede er tent med å bli oppfatta som vanskeleg.

Representantane for faghandlarane var også bekymra for at butikksjefane deira ville få for mykje å gjere dersom dei skulle ha ansvar for ein butikk som heldt opent sju dagar i veka.

Bransjar som i dag held opent sju dagar i veka, til dømes hagesenter, har erfaring for at det går fint: Dei held på fagfolka, kundane er lenger i butikken enn andre dagar, og dei tener pengar. Enkelte aktørar som i Noreg ikkje kan halde opent på søn- og høgtidsdagar, viste til gode erfaringar frå andre nordiske land. Dersom det skulle bli frie opningstider i Noreg, meinte desse aktørane at det ikkje var aktuelt å opne butikkane på første juledag og andre særlege dagar i Noreg, sjølv om første juledag er ein stor handledag i Sverige.

7.4.1.7 Kiosk, service og bensinstasjonar

Utvalet har møtt representantar for kioskar og bensinstasjonar, den såkalla KBS-marknaden. Det blir færre bensinstasjonar, sjå kapittel 5.3, og dei sel mindre av daglegvarer etter at dei små daglegvarebutikkane har fått frie opningstider. Bensinstasjonane har ei konkurranseulempe overfor daglegvarebutikkane fordi lova forbyr dei å selje øl, som er ei svært lønnsam vare.

7.4.1.8 Grensehandelen

På ferie handla nordmenn varer for over 22 milliardar kroner i 2012.¹⁶² Dagsturane til utlandet kjem i tillegg. I 2016 gjennomførte nordmenn ifølgje SSB 7,7 millionar dagsturar til utlandet for å handle for i underkant av 14 milliardar kroner.¹⁶³ 53,3 prosent av handlebeløpet blei brukt i Strømsstad, 15 prosent i Charlottenberg og 5,3 prosent i Töcksfors. Om lag 1 milliard kroner blei brukt på dagsturar i andre land enn Sverige. I 2010 brukte ifølgje SSB nordmenn om lag halvparten av pengane på dagsturar i utlandet på mat.¹⁶⁴ Norsk tollvern og norske avgifter er mellom årsakene til at nordmenn vel å reise til Sverige for å kjøpe daglegvarer.

¹⁶² Virke: Faghandelen 2020 (2014) side 19.

¹⁶³ SSBs tabell 08460: Grensehandel. Antall dagsturer og handlebeløp. Tala er basert på telefonintervju fire gonger i året til om lag 2000 personar mellom 16 og 79 år.

¹⁶⁴ Sjø artikkelen Mest mat i handlekurven på SSBs nettsider <https://www.ssb.no/varehandel-og-tjenesteyting/artikler-og-publikasjoner/mest-mat-i-handlekurven> (besøkt 11. oktober 2017)

¹⁶¹ Apoteka bestemmer heller ikkje prisane på medisinar eller volumet av reseptar som blir skrivne ut. For apoteka kan det vere vanskeleg å tilpasse drifta til lengre opningstider (i kjøpesenter).

Ei undersøking frå SIFO viste at 10 prosent av dagsturane til Sverige for å handle var på søndagar i 2002, sjølv om Systembolaget var stengt.¹⁶⁵ Fordi det er søndagsopne butikkar i Sverige, heiter det i rapporten: «Dagens søndagstur kan derfor kombineres med en handledtur i utlandet.» Laurdag var den store handledagen for nordmenn på dagstur til Sverige, med 20 prosent av turane og det største gjennomsnittlege handlebeløpet. Kjøtt og matvarer dominerte blant varene nordmenn kjøpte i Sverige. 68 prosent kjøpte kjøtt, og 30 prosent kjøpte brennevin. Dette tyder på at det ikkje blir handla meir i Sverige på dagar med stengde butikkar i Noreg.

7.4.1.9 Drøfting

Sjølv om aktørane i norsk varehandel stort sett ønskjer at opningstidene framleis skal vere regulerte, har Stortinget ansvar for å balansere omsynet til etablerte aktørar (og deira investeringar) mot allmenne mål om konkurranse i marknaden, mellom anna at det skal vere mogleg å etablere nye verksemder og innovere.

På grunn av bransjeglidinga bør endringar i opningstidsreglane utformast slik at ikkje daglegvarebutikkane får ein endå betre konkurranse situasjon samanlikna med andre delar av varehandelen.

7.4.1.10 Kriterium

Store delar av norsk varehandel ser seg ikkje tente med ei vesentleg meir liberal regulering av opningstidene på sön- og høgtidsdagar. Friare opningstider vil ikkje betre konkurransevilkåra for norsk varehandel overfor e-handel frå utlandet eller grensehandelen.

7.4.2 Fleire arbeider på sön- og høgtidsdagar i varehandelen

7.4.2.1 Kor mange vil arbeide på sön- og høgtidsdagar dersom ein liberaliserer opningstidene?

Ei justering eller liberalisering av opningstidsreglane i heilagdagslova § 5 får konsekvensar for arbeidstidsvernet som følgjer av arbeidsmiljølova. I dette avsnittet ser utvalet på konsekvensane for forbodet mot arbeid på sön- og høgtidsdagar. I

neste avsnitt ser utvalet på konsekvensar for forbodet mot nattarbeid.

Søndag er allereie arbeidsdag for mange, sjå kapittel 7.1.1. Frie opningstider i norsk varehandel vil føre til at fleire må på jobb på søndagar og høgtidsdagar samanlikna med no. Som utvalet viser i kapittel 7.4.1.2, er det ikkje truleg at alle butikkar held opent sjølv om dei får lov. Fordi søndagen blir oppfatta som annleis enn laurdag, særleg søndag formiddag, vil truleg opningstidene uansett bli meir avgrensa på søndag enn på laurdag.

Ved ei full liberalisering av opningstidene vil søndagen maksimalt bli som laurdagen i varehandelen. Ut frå tala SSB har over dei som har varehandel som hovudjobb, vil om lag 124 000 fleire måtte jobbe på søndag.¹⁶⁶ I tillegg kjem deltidstilsette som ikkje har varehandelen som hovudjobb. Innanfor næringa transport og lagring arbeider 69 000 regelmessig eller av og til på laurdagar og 59 000 regelmessig eller av og til på søndagar. Ved full liberalisering vil truleg søndagen bli meir lik laurdagen, dvs. at 10 000 fleire enn i dag må på jobb regelmessig eller av og til.

FAFO har rekna på kor mange som vil bli eksponerte for søndagsarbeid ved ei liberalisering. Dette er maksimumstal. Det er ikkje tal for kor mange som faktisk må på jobb, men kor mange som arbeider i verksemder som kan halde opent på søndagar ved ei liberalisering. FAFO har teke utgangspunkt i tal frå 2009 som viser kor mange som arbeider innanfor butikk (detaljhandel), ikkje berre dei som har varehandel som hovudjobb. 245 000 fleire personar i handelsverksemder vil bli eksponerte for søndagsarbeid ved ei full liberalisering av opningstidene, har FAFO rekna ut. I tillegg kjem 45 000 fleire personar i andre bransjar som blir påverka av opningstidene i varehandelen.¹⁶⁷

Ein kan spørje om det finst tilstrekkeleg arbeidskraft til å halde søndagsopent: FAFO fann at talet på studentar ikkje er tilstrekkeleg til å dekke opp arbeidskraftbehovet ved søndagsopne butikkar.¹⁶⁸ Det er næringa sjølv som må tilpasse opningstidene til lønnsemda og rekrutteringa. Konkurransen kan drive lønna opp eller opningstidene eller lønnsemda ned. Det er dermed viktig

¹⁶⁵ SIFO: Prøfsforskjeller og grensehandel mellom Norge og Sverige (2003) side 76–78.

¹⁶⁶ SSB tabell 09883: Ansatte som jobber utenom ordinær dagtid i hovedarbeidsforholdet.

¹⁶⁷ Jordfald og Mühlbradt: Arbeidskraftbehov ved søndagsopne butikker (Fafo-notat 2015: 03) side 41. Dette er mellom anna 13 000 frisørar, 10 000 kafé- og restauranttilsette på kjøpesenter, 15 000 innanfor næringsmiddelindustrien, 4000 vektarar og 3000 reinhaldarar.

¹⁶⁸ Jordfald og Mühlbradt: Arbeidskraftbehov ved søndagsopne butikker (Fafo-notat 2015: 03) side 63–34.

at verksemdene får fastsette opningstidene sine sjølve, sjå kapittel 5.10.

Ein har naturleg nok ikkje norske undersøkingar om kor lett det er å få arbeidskraft til varehandelen på søndagar.¹⁶⁹ Inntrykket frå Danmark, Finland, Nederland og Sverige er at det ikkje er vanskeleg å få folk til å jobbe på søndagar.

7.4.2.2 Gjeldande arbeidsrett

Heilagdagslova gjeld søndagar og heilagdagar. Arbeidsmiljølova seier at det skal vere arbeidsfri frå kl. 18 dagen før ein søn- eller helgedag og til kl. 22 dagen før neste kvardag, sjå arbeidsmiljølova § 10-10 første ledd. Jul-, påske- og pinseaftan skal det vere arbeidsfri frå kl. 15 til kl. 22 dagen før neste virkedag. 1. og 17. mai har same status som kyrkjelege heilagdagar, sjå lov om 1. og 17 mai som høgtidsdagar.

Arbeidsmiljølova set grenser for talet på arbeidstimar per veke og søndagar per år. Arbeidstakarar skal normalt ikkje arbeide meir enn ni timar i løpet av 24 timar og 40 timar i løpet av sju dagar, sjå arbeidsmiljølova § 10-4.¹⁷⁰ Det inneber at arbeid på søn- og høgtidsdagar vil føre til fritid andre dagar i veka. Uansett vakter og arbeidstid skal arbeidstakaren ha fri halvparten av alle søndagar i året, jf. § 10-8.¹⁷¹ Arbeidstakarar skal ha ein samanhengande arbeidsfri periode (vekekvile) på 35 timar i løpet av sju dagar, og den arbeidsfrie perioden skal så vidt mogleg omfatte søndag. Landsovereinskomsten mellom Virke og Handel og Kontor gir arbeidstakarar som må arbeide ofte på søndagar, kompensasjon gjennom redusert generell arbeidstid, sjå avtalen punkt 2.2.2. I verksemdar der drifta krev at arbeidstakaren må arbeide minst kvar tredje søndag, skal ordinær effektiv arbeidstid ikkje vere på over ni timar i døgnet og 35,5 timar i veka. Den alminne-

lege arbeidstida for tilsette som ikkje arbeider jamleg på søndagar, er 37,5 timar i veka.

Tillegg er ikkje lovregulerte, men opp til partane i arbeidslivet.¹⁷² Avtalane som NHO og Virke har med Handel og Kontor, seier begge at dei som arbeider mindre enn 12 timar per veke, ikkje får dei avtalte tillegg for kvelds-, natt- og helgearbeid.¹⁷³ 12 timar per veke tilsvarer 32 prosent stilling (rekna frå 37,5 timar per veke).¹⁷⁴

Arbeid på søn- og helgedagar er ikkje tillate «med mindre arbeidets art gjør det nødvendig», sjå arbeidsmiljølova § 10-10 (2). Opningstidsreglane i heilagdagslova regulerer når det er «nødvendig» etter arbeidsmiljølova § 10-10 (2) å arbeide på søn- og høgtidsdagar. Etter kvart som opningstidsrammene er blitt utvida (på kvar-dagar), er vernet etter arbeidsmiljølova blitt snevra inn.¹⁷⁵ Forarbeida til arbeidsmiljølova viser til den meir detaljerte føresegna som gjaldt før.¹⁷⁶ Døme på arbeid som gjer søndagsarbeid nødvendig, er mellom anna

- arbeid som må utførast for at anna arbeid på arbeidsplassen ikkje skal måtte avbrytast, og som på grunn av driftstida på arbeidsplassen må utførast på søn- og helgedagar
- arbeid i verksemdar for sjuke- og pleiehjelp, barneheimar o.l.
- arbeid i herberge- og serveringsverksemdar når det er nødvendig for å ta seg av gjestene¹⁷⁷

¹⁷² Eit unntak er lov om 1. og 17. mai § 3 om minimumsvilkåra desse dagane. Lova er frå 1947, og liknande reglar er ikkje gitt seinare. I andre land finst reglar om storleiken på tillegg på søndagar, sjå kapittel 6.

¹⁷³ Formuleringa er indirekte: «Ordningen gjelder også deltidsansatte med en gjennomsnittlig arbeidstid på 12 timer eller mer pr. uke. Ekstrahjelp med 12 timer eller mer den enkelte uke omfattes også av ordningen.» I 1984 var det truleg ingen slik regel, sjå NOU 1984: 13 side 91.

¹⁷⁴ Diskrimineringsvernet i arbeidsmiljølova kapittel 13 gjeld uttrykkjeleg for personar som arbeider deltid, sjå aml. § 13-1 (3). Drøftinga i NOU 2016: 1 Arbeidstidsutvalget går nokså langt i retning av å avskjere eit svakare vern mot søndagsarbeid for dei tilsette som har dei minste stillingane.

¹⁷⁵ Lovavdelinga i Justisdepartementet har sagt det slik: «Lukningsvedtektene har en funksjon som vern mot ubekvem arbeidstid for ansatte ved utsalgssteder.» Sak JDLOV-1984-4277 av 2. september 1985. Lovavdelinga viste til Ot.prp. nr. 32 (1912–13) side 8 og Ot.prp. nr. 9 (1984–85) side 16. Sjå òg ei seinare sak frå Lovavdelinga, sak 200307504 datert 16. desember 2003). I Ot.prp. nr. 75 (1996–97) side 6 heiter det at «forutsetningen for unntakene i arbeidsmiljøloven har vært at arbeidstakernes interesser på en hensiktsmessig måte blir ivaretatt av reglene om åpningstider for utsalgssteder.»

¹⁷⁶ Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) punkt 13.11 og 25 (særmerkna-dene). Tidlegare hadde arbeidsmiljølova ei liste over verksemdar som ikkje var omfatta av forbodet mot nattarbeid og forbodet mot arbeid på søn- og høgtidsdagar. Unntaka i arbeidsmiljølova av 1977 gjekk attende til dei tidlegare lovene av 1936 og 1956.

¹⁶⁹ Om å skaffe folk resten av veka, sjå FAFO: Kristine Nergaard: Ufrivillig deltid, bemanningsstrategier og deltidstil-linger i varehandel, Fafo-rapport 2012: 41.

¹⁷⁰ Internkontrollkravet i aml. § 3-1 krev at arbeidsgivaren har «rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav fastsatt i eller i medhold av denne lov». Arbeids-givaren må syte for rutinar og at dei er i bruk, slik at arbeidstida held seg innanfor rammene arbeidsmiljølova fastset.

¹⁷¹ Arbeidsgivaren og arbeidstakaren kan skriftleg avtale ei arbeidstidsordning som i gjennomsnitt gir arbeidstakaren arbeidsfri annankvar søn- og helgedag over ein periode på 26 veker, likevel slik at fridøgnet minst kvar fjerde veke fell på ein søn- eller helgedag, jf. § 10-8 fjerde ledd. Arbeids-givaren og arbeidstakaren kan skriftleg avtale arbeid på søn- og helgedagar utanom dei tilfella som er nemnde i § 10-10, mot tilsvarande fri på andre dagar som er helge- eller høgtidsdagar i religionen til arbeidstakaren.

- arbeid innan politi, brannvesen, tollvesen og kriminalomsorg, kyrkjelege tenester, arbeid ved redningssentralar, drift av kringkasting, aviser osv.
- arbeid ved utsalsstader innanfor dei opningstidsrammene som er fastsette i eller i medhald av anna lovgiving

7.4.2.3 Helseverknader av arbeid på søn- og høgtidsdagar i varehandelen

Ein gjennomgang av eksisterande forskning – internasjonalt – som ILO gjorde i 2012, viste at arbeid på søndagar førte med seg ulemper for dei tilsette samanlikna med arbeid på laurdagar.¹⁷⁸ Helgearbeid ser ut til å auke rapporterte plager. Ein del av forskinga kjem frå land med svakare arbeidervernlovgiving enn det vi har i Noreg.¹⁷⁹

I norsk arbeidsliv er det ikkje grunnlag for å seie at arbeid på kveldstid (ikkje natt) og søndagar i varehandelen i seg sjølv har negative helsekonsekvensar. Dette er formulert slik av Arbeidstidsutvalet i 2016:¹⁸⁰

«Reglene om søn- og helgedagsarbeid er først og fremst begrunnet i hensynet til arbeidstakernes sosiale og velferdsmessige behov, og ikke i hensynet til helse og sikkerhet. Det er ansett som viktig å verne om en felles fridag som gir mulighet til samvær og sosial kontakt med familie og venner. Barnehager og skoler har stengt på søndager, og en rekke fritidsaktiviteter er organisert slik at det er ansett nødvendig med en felles fridag. Det er altså ikke den totale arbeidsbelastningen eller hvor mye arbeidstaker ellers arbeider som er avgjørende for begrensningene i anledningen til å arbeide på søn- og helgedager, men hensynet til behovet for en livsrytme der arbeid og hvile veksler, og det er forskjell på hverdag og helg. Felles hvile- og helgedager er også viktig for samfunnet som helhet fordi de muliggjør aktiviteter

som skaper en følelse av fellesskap og kollektiv samhörighet i samfunnet.»

I kombinasjon med lange arbeidsøker, lang samla arbeidstid og utilstrekkeleg eller ujamn kvile er det likevel ikkje tvil om at arbeid på kveldar og søndagar kan ha negative helsekonsekvensar.

7.4.2.4 Ulemper ved ikkje å ha fri når andre har fri

Arbeid på søn- og høgtidsdagar inneber å arbeide når andre har fri, og vil ved ei liberalisering komme i tillegg til arbeid på laurdagar i varehandelen.¹⁸¹ Sjølv om arbeid på søn- og høgtidsdagar kan komme i tillegg til arbeid på laurdagar, må ein ikkje gløyme at det allereie er mange som arbeider på søndag, og at arbeidsmiljølova sikrar alle fri minst halvparten av søndagane i året.

Dei sosiale ulempene ved søndagsarbeid er vanskelege å kartleggje og talfeste. Mellom anna er det vanskeleg å vite om folk trivst med å arbeide på søndagar, eller om vaktene er lette å fylle fordi betalinga kompenserer for sosiale ulemper. For enkelte grupper av arbeidstakarar vil vakter på søndagar passe bra, for andre ikkje. I vekslinga mellom arbeid og fritid skårar varehandelen betre enn andre bransjar når det gjeld arbeid når ein eigentleg har fri, dvs. at færre i varehandelen enn i andre bransjar rapporterer at fritida blir forstyrra av gjeremål knytte til arbeidet (lesing av jobb-e-post osv.).¹⁸² Tilsette i varehandelen opplever dermed sjeldnare at fritida blir arbeidstid. Utvalet har ikkje funne måtar å undersøkje empirisk dei sosiale konsekvensane av at fleire tilsette i varehandelen må arbeide på søn- og høgtidsdagar, men konstaterer at heilagdagslova § 5 i dag gir eit vern som eventuelle lovendringar kan gripe inn i.

Møta i Danmark og Sverige vitnar ikkje om alvorlege konsekvensar for dei tilsette. Inntrykket er ikkje at tilsette i varehandelen har behov for barnehagetilbod på søndagar, og barnehagetilbodet på laurdagar i Noreg i dag er relativt avgrensa.¹⁸³ Samtidig har utvalet merka seg at det på kongressen til arbeidstakarorganisasjonen Handels i Sverige i 2016 blei vedteke ein resolusjon som kravde opningstidsrammer etter 44 år

¹⁷⁷ Andre døme i denne kategorien kan vere bilutleige og andre tenester retta mot turistar (opplevingar).

¹⁷⁸ ILO-rapport frå 2012: The influence of working time arrangements on work-life integration or 'balance': A review of the international evidence (Fagan mfl.) – sjå til dømes side 28–29.

¹⁷⁹ Sindre Bangstad (KIFO, Institutt for kirke-, religions- og livssynsforskning): Søndag som annerledesdag? En rapport om den norske debatten om søndagsåpne butikker og erfaringer fra andre land. 2017. Side 17–21 og 31.

¹⁸⁰ NOU 2016: 1 Arbeidstidsutvalget punkt 16.3.1 Ei rekkje stortingsdokument seier det same: Ot.prp. nr. 41 (1975–76) side 36 og 40–41, Ot.prp. nr. 75 (1996–97) punkt 3.1.3.

¹⁸¹ Å ha fri på kvardagar og ikkje i helga blir karakterisert som «a significant occupational disadvantage» av Lewis og Weigart i artikkelen Social-time: Structures and Meanings (side 86) i: John Hassard (red.): The Sociology of Time (1990).

¹⁸² NOU 2016: 1 Arbeidstidsutvalget punkt 5.10.3.

¹⁸³ Kunnskapsdepartementet har ikkje tal for kor mange barnehagar som har opent på laurdagar og søndagar, ifølgje Sissel Oxholm i barnehageavdelinga.

med frie opningstider, men utan at resolusjonen gjekk imot søndagshandel, sjå kapittel 6.5. I Storbritannia viser ein rapport at mødrer som arbeider kvar andre eller tredje søndag, rapporterer at dei har mindre tid til å følgje opp barna og partnaren sin.¹⁸⁴ Ikkje standard arbeidstid hang i denne studien saman med generelt større misnøye med tida ein fekk med barna sine. Ein annan studie viste at foreldre som arbeidde på søndagar, hadde problem med å ta igjen tida dei mista med borna, seinare i veka.

7.4.2.5 *Mogleg press på tariffavtalane*

Dersom opningstidsreguleringa blir liberalisert, slik at fleire tilsette får søn- og høgtidsdagar som ordinær arbeidstid, vil det kunne føre til press på reguleringane i tariffavtalane, mellom anna når det gjeld lengda på vaktene på søndagar, tillegga og dei høgtidsdagane som er omtalte som fridagar i tariffavtalane.

7.4.2.6 *Kan ein regulere vilkåret om «nødvendig» arbeid på søn- og høgtidsdagar?*

Nødvendig-kriteriet i arbeidsmiljølova er sett ut av spel av heilagdagslova. Ein kunne gjere forsøk på å regulere nærare i heilagdagslova kva som er nødvendig arbeidstid, men dette er truleg ein omveg. Det er meir fornuftig å regulere opningstidsrammene direkte. Derimot kan det vere mogleg med tida og i ein annan samanheng å regulere nærare i arbeidsmiljølova når natt- og søndagsarbeid er nødvendig.¹⁸⁵ Ein modell kunne vere at det med heimel i arbeidsmiljølova blei gitt ei forskrift som lista opp situasjonar då søndagsarbeid skulle vere tillate.¹⁸⁶ Dersom departementet sette daglegvarebutikkar på lista, kunne dei ha tilsette på jobb på søn- og høgtidsdagar. Dersom ein fekk frie opningstider, ville ei slik forskrift leggje rammene for opningstidene. Fordi arbeidsmiljølova gjeld alle typar verksemdar, må dette greiast ut i ein større samanheng enn denne.

7.4.2.7 *Kan partane i arbeidslivet fastsetje rammene for arbeid på søn- og høgtidsdagar?*

Arbeidstidsutvalet drøftar om omsyna bak forbodet mot arbeid på søn- og høgtidsdagar kan ivareta akast av partane i arbeidslivet, eller om det framleis bør vere ei lovregulering, og konkluderer slik: «En felles fridag krever en samfunnsmessig koordinering som det ikke kan forventes at partene i arbeidslivet, særlig på lokalt nivå, kan oppnå. Således oppstår et klart behov for regulering i lov.»¹⁸⁷ Som det går fram av kapittel 6, har styresmaktene i Finland, Nederland og Sverige komme til at det ikkje er behov for ei nasjonal regulering av opningstidene i varehandelen for å sikre ein felles fridag. Arbeidstidsutvalet rådde ikkje til å overlate spørsmålet om arbeid på søn- og høgtidsdagar til partane i arbeidslivet.

Utvalet har likevel ønskt å sjå nærare på korleis dette eventuelt kunne gjerast. Ei vesentleg utfordring er at forbrukarane ikkje er part i drøftingane, slik situasjonen også var etter lukkelova, sjå vedlegg 2.

Reglane i arbeidsmiljølova gjeld alle bransjar, og det er få reglar om arbeidstid i andre lover. Det er likevel mogleg å tenkje seg ei særskild regulering knytt til arbeidstid i heilagdagslova § 5, som dermed direkte vil gjelde varehandel på søn- og høgtidsdagar. Ein modell kunne vere at lova sette rammer for kva avtalen kunne fastsetje, og overlate til partane i arbeidslivet å bli samde om opningstider innanfor desse rammene.

Ein avtale kan gjerast lokalt eller sentralt. Ein lokal avtale vil vere mellom partane på den enkelte arbeidsplassen, men partane kan vere bundne av føresegnar i nasjonale overeinskomstar.¹⁸⁸ I ein sentral avtale vil den eine parten vere ei fagforeining med innstillingsrett (minimum 10 000 medlemmer).¹⁸⁹ Arbeidsgivaren kan inngå avtale direkte med arbeidstakarorganisasjonen og treng ikkje vere bunden av tariffavtalen gjennom arbeidsgivarorganisasjonen.¹⁹⁰ For at avtalen då skulle gjelde alle tilsette i verksemda, måtte heimelen for avtalen liggje i heilagdagslova, fordi ein avtale med heimel i arbeidsmiljølova § 10-12 berre vil gjelde medlemmene i den aktuelle fagforeininga.¹⁹¹

¹⁸⁴ ILO-rapport frå 2012: The influence of working time arrangements on work-life integration or 'balance': A review of the international evidence (Fagan mfl.) side 32–33.

¹⁸⁵ Å regulere nattarbeid generelt i varehandelen i heilagdagslova ville utvide verkeområdet til lova. Ho gjeld i dag berre søndagar og høgtidsdagar.

¹⁸⁶ Ei slik liste stod opphavleg i arbeidsmiljølova av 1977.

¹⁸⁷ NOU 2016: 1 kapittel 16.3.1.

¹⁸⁸ Ein slik modell kunne utformast som ein endring i aml. § 10-10 (4). Dersom ein opphevar vilkåret «dersom det foreligger et særlig og tidsavgrenset behov for dette», ville det vere fritt fram å avtale arbeid på søn- og høgtidsdagar lokalt.

I grossist- og lagerverksemdene har ein nytta heimelen i arbeidsmiljølova til å gjere unntak frå

arbeidstidsreglane.¹⁹² Dette har ført til at det gjeld ulike reglar om arbeidstid og kompensasjon for dei tilsette i daglegvarehandelen og i grossist-

¹⁸⁹ Organisasjonsgraden på arbeidstakersida i varehandelen er på om lag 24 prosent, sjå Kristine Nergaard: Organisasjonsgrader, tariffavtaledækning og arbeidskonflikter 2014 (2016). Dette er ein av dei lågaste organisasjonsgradene på arbeidstakersida i noka næring, sjå Jordfald og Mühlbradt: Arbeidskraftbehov ved søndagsåpne butikker. Fafo-notat 2015: 03 side 9. At arbeidsgivaren er medlem av ein arbeidsgivarorganisasjon, inneber likevel ikkje at vilkåra til alle tilsette treng å følgje tariffavtalen, sjå NOU 2016: 1 Arbeidstidsutvalget punkt 3.2.2, Kristine Nergaard: Organisasjonsgrader, tariffavtaledækning og arbeidskonflikter 2014 side 19 og Jordfald og Mühlbradt: Arbeidskraftbehov ved søndagsåpne butikker. Fafo-notat 2015: 03 side 9.

¹⁹⁰ Dette inneber at ein arbeidsgivar som ikkje ønskjer å vere bunden av ein tariffavtale, eller der dei tilsette ikkje har kravd tariffavtale, likevel kan inngå avtale om avvik frå arbeidstidsreglane i arbeidsmiljølova.

¹⁹¹ I utgangspunktet legg ikkje arbeidsmiljølova rammer for avtalar etter § 10-12 (4). Ein arbeidstakarorganisasjon treng ikkje behandle alle arbeidsgivarar eller arbeidsgivarorganisasjonar likt. Den fridommen arbeidstakarorganisasjonen har, vil truleg vere ramma inn rettsleg av til dømes forboda mot diskriminering, EUs konkurransereglar osv.

Tabell 7.3 Samanlikning av tariffavtalane for grossist/lager og varehandel

Tema	Grossist	Varehandel Virke/HK	Butikk NHO/HK
Ordinær arbeidstid	Normalarbeidsdag 37,5 t/v. Normalarbeidsveke 5 dagar.	Maks. 9 t/d. 37,5 t/v., men 35,5 t/v. dersom ein arbeider meir enn kvar 3. søndag. Kvar anna veke 5 d. og laurdagsfri	
Plassering av arbeidstida	7–17 mån–fre 7–14 laurdagar		
Forskyvd arbeidstid	Arbeid kl. 06–07 og 17–19. Tillegg 40 kr/t.		
Arbeid kl. 4–6	100 % tillegg og regulering av oppgåvene. Krev lokal avtale. § 4		
Skift	Ulike skiftordningar er regulerte. Tillegg 20 % v. 2 skift, 30 % v. 3 skift.	Regulert i 2.12	
Tillegg for kvelds-, natt- og helgearbeid (ulagleg arbeidstid)		Måndag til fredag: etter kl. 18: 22 kr/t, etter kl. 21: 45 kr/t. Laurdag: etter kl. 13: 45 kr/t, etter kl. 16: 90 kr/t. Søndag: heile døgnet: 96 kr/t – ikkje ved < 12 t/v., ferievikar eller leiarar / uavh. stilling.	Måndag til fredag: etter kl. 18: 21 kr/t, etter kl. 21: 42 kr/t. Laurdag etter kl. 13: 42 kr/t, etter kl. 16: 84 kr/t – ikkje ved < 12 t/v. eller ferievikar.
Overtid	50 % tillegg til kl. 21, 100 % kl. 21–07. 100 % søn- og høgtidsdagar. § 6-1	Ikkje overtidstillegg ved ulagleg arbeidstid. 100 % kl. 21–08 kvar dagar, etter ordinær arbeidstidsslutt dagar før søn- eller heilagdag, etter kl. 13 på fridagar før søn- eller heilagdag. 100 % på søndagar, heilagdagar, 1. og 17. mai. 50 % andre tider og før kl. 13 på fridagar før søn- eller heilagdag.	Ikkje overtidstillegg ved ulagleg arbeidstid. 100 % på søn- og heilagdagar og dagar før søn- og heilagdagar etter ordinær arbeidstidsslutt. 100 % kl. 21–08 kvardagar dersom på jobb kl. 06. Elles 50 %.

og lagerverksemdene, som mellom anna leverer til daglegvarebutikkane, sjå tabell 7.3.¹⁹³

7.4.2.8 Drøfting

Stortinget vedtok 6. juni 2017 samrøystes å be regjeringa leggje fram ei stortingsmelding om varehandelen, sjå Innst. 345 S (2016–2017). Opningstidene eller arbeidstidene blei ikkje nemnde verken i representantforslaget eller i innstillinga. Utvalet meiner at spørsmål om arbeidstid i varehandelen bør drøftast i meldinga.

Det er etter lovgivinga i dag ein automatikk i at utvida opningstider etter heilagdagslova § 5 også gjer arbeidstida «nødvendig» etter arbeidsmiljølova. Sjølv om det ikkje er knytt helsefare til arbeid på søn- og høgtidsdagar, inneber eventuelle utvida opningstider på søn- og heilagdagar ei svekking av etablerte vernereglar og ein reduksjon i den felles fritida med familie og venner for ei gruppe arbeidstakarar.

Opningstider er ein konkurranseparameter på linje med pris, service og vareutval. Det er betre å ha nasjonale reglar om opningstider enn å kople opningstidene til avtalar mellom partane i arbeidslivet.

Tariffavtalane for varehandelen er utforma slik at tilsette som ikkje arbeider meir enn 12 timar i veka, ikkje får tillegg for å arbeide på søndagar. Utvalet merkar seg at dette gir deltidstilsette dårlegare lønnsvilkår samanlikna med heiltidstilsette.

Dersom Stortinget opnar for fri søndagshandel, vil søndagsarbeid bli ein naturleg del av yrkesvegen for dei som søker jobb i varehandelen.

7.4.2.9 Kriterium

Med utvida opningstider på søn- og høgtidsdagar kan arbeidstakarane i varehandelen måtte arbeide opp mot halvparten av søndagane i året, men ikkje fleire timar per veke enn i dag. Det er likevel ikkje dekkjande å sjå matematisk på timetalet, for dei sosiale ulempene ved søndagsarbeid kjem i tillegg til ulempene ved arbeid på laurdagar og kveldar.

¹⁹² Grossistoverenskomsten mellom Virke og Norsk Transportarbeiderforbund er omtalt i FAFO (Jordfald og Mühlbradt): Arbeidskraftbehov ved søndagsåpne butikker. Fafo-notat 2015: 03 på side 31–32.

¹⁹³ Grossistavtalen opnar for lokal avtale om bedriftstilpassa arbeidstidsordning (§ 7) som gjer heile døgnet sju dagar i veka til mogleg arbeidstid. Ved ei slik arbeidsordning gjeld: «Arbeid i tiden mellom 17.00 og 07.00 skal i størst mulig grad alternere mellom samtlige ansatte innenfor arbeidsområdet.» Slike føresegnar om fordeling av ulaglege vakter finst ikkje i varehandelen.

7.4.3 Nattarbeid i varehandelen

7.4.3.1 Helsefare

Generelt er arbeidsmiljøet trygt og godt i varehandelen.¹⁹⁴ Den arbeidsrettslege natta startar kl. 21 og varer til kl. 06. Arbeid om natta er helsefarleg, men det er heller ikkje mange i varehandelen som arbeider om natta.¹⁹⁵

I dag er det fritt fram for nattarbeid i varehandelen utanom søndagar kl. 00–24.¹⁹⁶ Tillegg blir gitt fordi arbeidsgivarane som ikkje er bundne til det, følgjer tariffvilkåra.

Finnane rekna ikkje med fleire nattopne butikkar då dei liberaliserte frå 2016, fordi dei butikkkane som allereie kunne halde opent om natta, ikkje hadde gjort det.¹⁹⁷ Det same kan nok leggjast til grunn ved ei eventuell liberalisering i Noreg.

Arbeidsmiljølova er generell, og heilagdagslova § 5 gjeld berre søndagar. Dersom hovudlinjene i dagens regulering blir førte vidare, kan ein fastsetje at unntaket for til dømes turiststader berre gjeld tidsrommet kl. 06–21, altså ikkje den arbeidsrettslege natta. Ulempa er at dette berre ville gjelde på søndagar og ikkje resten av veka. Å regulere opningstider på kvardagar vil sprengje rammene for det som kan regulerast i heilagdags-

¹⁹⁴ STAMI tilbyr fleire verktøy knytte til den nasjonale overvakinga av arbeidsmiljø, mellom anna arbeidsmiljøprofilar for næringar osv., sjå <http://noa.stami.no/arbeidsmiljoindikatorer/arbeidsmiljoprofiler/naringsprofil/> (besøkt 13. oktober 2017)

¹⁹⁵ Om helsefaren ved nattarbeid, sjå NOU 2016: 1 punkt 17 med tilvisingar, Meld. St. 29 (2010–2011) punkt 21.5 og Jenny-Anne S. Lie: Arbeidstid og helse – oppdatering av en systematisk litteraturstudie. STAMI-rapport nr. 1 (2014). Oppsummeringa står på side 98–100. I NOU 2004: 5 side 134 heiter det: «Forbudet mot nattarbeid kan i langt sterkere grad begrunnes i helsemessige forhold enn forbudet mot arbeid på søn- og helligdager.»

¹⁹⁶ Arbeidsmiljølova gjer same generelle unntak frå forbudet mot nattarbeid som søndagsarbeid: «Nattarbeid er ikke tillatt med mindre arbeidets art gjør det nødvendig.» Opningstidsreglane i heilagdagslova § 5 gir dermed det reelle vernet mot nattarbeid i varehandelen. I Sverige er opningstidene frie, men ei føresegn i lova seier at tariffavtalen kan gjere unntak frå forbudet mot nattarbeid (kl. 00–kl. 05) og dette har gitt fagrørsla eit utgangspunkt for å forhandle om plassering av nattarbeid og kompensasjon, sjå Kristin Alsos og Dag Olberg: Åpningstider og arbeidstid i varehandelen (Fafo-notat 2012: 10) side 44–45. I Ot.prp. nr. 11 (2002–2003) blei det gjort framlegg om frie opningstider på kvardagar, dvs. heile døgnet. Dermed blei nattarbeid (mellom kl. 21 og kl. 06) tillate ved utsalsstader utan vilkår: «Vidare må ein rekne med at marknadsstyring av opningstidene på kvardagar - i staden for lovregulering - neppe vil føre til at utsalsstader held ope etter kl. 21 i vesentleg større omfang enn i dag.» (punkt 3.1) Dette taler for at Stortinget med lovendringa ikkje hadde som intensjon å opne for arbeid i stort omfang i tida for nattarbeid etter arbeidsmiljølova.

¹⁹⁷ Sjø proposisjonen RP 88/2015 rd side 11.

lova, og aktualisere behovet for ei opningstids- eller lukkelov.

Ein modell kunne vere at heilagdagslova (eller ei ny opningstidslov) opna for opningstider på kvardagar utanom til dømes kl. 06–23 dersom partane i arbeidslivet blei samde om ein avtale. Ei slik kollektiv løysing ville binde alle arbeidstakarane og ikkje berre dei som etter individuell avtale vil jobbe til kl. 23, noko dei kan etter gjeldande rett. Denne modellen overlèt til partane i arbeidslivet å inngå avtalar om både opningstid og arbeidstid på natta, dvs. å finne balansen mellom behovet for og ulempene ved søndagsopne butikkar for dei tilsette og verksemdene. Fordi nattarbeid er helsefarleg, vil det vere rimeleg å krevje ein sentral avtale, dvs. at den eine parten er ei fagforeining med innstillingsrett etter arbeidstvistlova.

7.4.3.2 Drøfting

Det er i dag relativt få som arbeider i varehandelen natt til søndag, og det vil truleg ikkje bli mange fleire om regelverket skulle tillate fleire butikkar å halde opent på søn- og høgtidsdagar. Dette taler mot å regulere nattarbeid særskilt denne eine natta som det i dag gjeld opningstidsreglar for. I motsett retning taler at forbodet mot nattarbeid (kl. 00–05) i Sverige ser ut til å ha vore viktig for arbeidstakarsida i forhandlingane med arbeidsgivarsida, trass i at opningstidene elles er frie. Ein del av arbeidet i butikkar må gjerast når kundane ikkje er til stades. Dersom butikken er open kl. 07–23 sju dagar i veka, kan det til dømes bli nødvendig å telje varer om natta.

Utvalet viser til at mandatet er avgrensa til å gjelde søn- og høgtidsdagar. Det generelle spørsmålet om nattarbeid i varehandelen må løysast i ein annan samanheng enn denne. Samtidig meiner utvalet at vernet mot nattarbeid som følgjer av heilagdagslova, ikkje bør svekkjast, då nattarbeid er helsefarleg alle dagar i veka, uavhengig av storleiken på butikken. Forbodet mot å halde butikkar opne på søn- og høgtidsdagar rommar òg eit vern mot å arbeide natt til laurdag, som er ei natt då mange er seint oppe. Dei som må på jobb denne natta, går glipp av sosialt samvær, men kan også bli utsette for uheldige sider ved andre folks fest og moro medan dei er på jobb.

7.4.4 Lokal drøfting av behovet for arbeid på søn- og høgtidsdagar og nattarbeid

7.4.4.1 Mandatet og gjeldande rett

Mandatet til utvalet peiker på samspelet mellom arbeidsgivaren og dei tilsette lokalt:

«Endringer i reglene om søndagsåpne butikker kan ha betydning for arbeidstakernes rett til medvirkning i organiseringen av arbeidstiden, og særlig praktiseringen av reglene om at behovet for søndagsarbeid skal drøftes med arbeidstakerne.»

Arbeidsgivaren skal gjennomføre ei drøfting med tillitsvalde før det blir sett i gang nattarbeid og arbeid på søn- og høgtidsdagar, sjå arbeidsmiljølova §§ 10-10 (3) og 10-11 (5).¹⁹⁸ Drøftingsplikta i § 10-10 (3) må ta utgangspunkt i alminnelege reglar om styringsretten til arbeidsgivaren. Styringsretten gir arbeidsgivaren rett til å bestemme arbeidstida for dei tilsette, men berre så langt lov- og avtaleverk ikkje hindrar det. Føreseigna gir dei tilsette rett til medverknad i det arbeidsgivaren bestemmer om søndagsarbeid. Dei tilsette skal ha informasjon, dei skal ha tid og høve til å ivareta interessene sine, og dei skal høyrast. Det er ikkje noko krav om semje mellom partane. I kraft av styringsretten er det arbeidsgivaren som tek den endelege avgjerda.

Når det gjeld drøfting av søndagsarbeid etter § 10-10 (3) på utsalsstader i varehandelen, vil den største delen av det som skal drøftast («behov» for søndagsarbeid), allereie vere vurdert og teken stilling til. Enkelte undersøkingar gir inntrykk av at drøftingane lokalt kunne fungert betre.¹⁹⁹

7.4.4.2 Drøfting

Det er opp til arbeidsgivaren å sørge for reelle drøftingar med dei tillitsvalde om arbeidstida i verksemda. Arbeidstakarar som får påverke arbeidstidsordninga, er i høgare grad motiverte til

¹⁹⁸ Føreseigna skal sikre at arbeidstakarar kan påverke avgjerda om søn- og helgearbeid, jf. Ot.prp. nr. 41 (1975–76) side 62, jf. side 60. Dessutan vil drøftingsplikta bidra til at søn- og helgearbeid ikkje skjer meir enn nødvendig, jf. Ot.prp. nr. 41 (1975–76) side 62, jf. side 60. Drøftingsplikta er ein del av det generelle prinsippet om medverknad i arbeidslivet som er definert slik i NOU 2010: 1, side 15 andre spalte: «Vidt definert kan en si at bedriftsdemokrati eller medbestemmelse omfatter alle tiltak som gir de ansatte innflytelse på avgjørelsesprosesser på alle plan i virksomheten, fra fastsetting av virksomhetens overordnede mål til de løpende avgjørelser i tilknytning til den enkeltes daglige arbeid og innsatsvilje.»

å utføre arbeidet, sjølv om arbeidsgivaren har styringsrett etter lova.

Partane sjølve kan løyse mange av utfordringane innanfor varehandelen utan at Stortinget må hjelpe til, mellom anna kan dei utvikle modellar som gir større medverknad for dei tilsette og meir føreseielege vaktordningar.

Dersom det blir endringar som tillèt søndagsopne butikkar, kan det bli eit mål å styrkje medverknaden lokalt. Det vil ha mindre effekt om ein krev at arbeidsgivaren skal dokumentere vurderingane som blir gjorde i samband med drøftingane etter arbeidsmiljølova §§ 10-10 (3) og 10-11 (3). Derimot kan ein med arbeidsmiljølova § 14-9 som førebilete innføre eit krav om årlege drøftingar, til dømes i form av ei ny setning i § 10-10 (3):

Arbeidsgiver skal drøfte behovet for søn- og helgedagsarbeid med arbeidstakernes tillitsvalgte før det iverksettes. Arbeidsgiver skal minst en gang per år drøfte bruken av søn- og helgedagsarbeid med de tillitsvalgte, blant annet grunnlaget for og omfanget av søn- og helgedagsarbeid, samt konsekvenser for arbeidsmiljøet og arbeidsplanleggingen.

7.4.5 Ufrivillig deltid

Det er store skilnader mellom kjønna når det gjeld heiltid og deltid i varehandelen, sjå tabell 7.4. Medan over halvparten av kvinnene arbeider deltid, har meir enn tre firedelar av mennene heil stilling. På tvers av næringane arbeider i gjennom-

snitt kvar fjerde arbeidstakar deltid – 15 prosent av mennene og 37 prosent av kvinnene. Kvinner arbeider i større grad enn menn regelmessig utanom ordinær dagtid, dvs. utanom måndag til fredag kl. 06–18, sjå SSBs tabell 09734. Dette kan vere ein negativ arbeidsmiljøfaktor. Langt fleire kvinner enn menn i varehandelen ønskjer større stillingsprosent enn dei får, sjå tabell 7.5.

I 2013 var 66 000 personar undersyssette i Noreg, dvs. om lag 2,4 prosent av alle syssette og 8,9 prosent av alle deltidssyssette.²⁰⁰ Fleirtalet av dei undersyssette er kvinner fordi det er flest kvinner som arbeider deltid. Av dei 59 000 undersyssette i tredje kvartal 2014 var 44 000 kvinner. Arbeidskraftundersøkinga til SSB har tilsvarende tal for 2016, der 49 000 av dei 74 000 undersyssette er kvinner.²⁰¹

Undersyssette er definerte som yrkesaktive som har avtale om å arbeide deltid, men som har forsøkt å få meir arbeid. Varehandelen ligg over gjennomsnittet når det gjeld undersyssetjing. Utvida opningstider i mellom anna varehandelen har vore med på å skape behov for deltidstilsette, sjå NOU 2016: 1 Arbeidstidsutvalget punkt 5.4.1.

Kvinner i varehandelen tener mindre enn menn. Den gjennomsnittlege månadslønna for kvinner i varehandelen er 90 prosent av tilsvarende lønn for menn, sjå SSBs tabell 11419. Kvinner på heiltid tener 90 prosent av det menn gjer. Kvinner på deltid tener 2 prosent meir enn menn i deltidsstillingar, truleg fordi dei har større stillingsprosent.

Over 60 prosent av dei som arbeider i daglegvarebutikkar, arbeider deltid, sjå Virkes publisasjon Dagligvarehandelen 2015. Nesten halvparten av dei tilsette er under 25 år, og av dei arbeider nesten 90 prosent deltid. Virke forklarar dette slik i Dagligvarehandelen 2015 side 24–25:

«En av forklaringene på den høye graden av deltidssyssette i dagligvarehandelen skyldes bl.a. at butikkene har åpningstider utover vanlig arbeidstid, og at deltidarbeid typisk

¹⁹⁹ Berre 40 prosent av butikksejefane svarer at dei regelmessig drøftar oppsett av arbeidsplanar med dei tilsette, sjå Kristine Nergaard (FAFO): Ufrivillig deltid, bemanningsstrategier og deltidsstillinger i varehandel, Fafo-rapport 2012: 41 side 55–56. Nær 40 prosent diskuterer dette når dei tillitsvalde tek det opp. Resten av svara fordeler seg på «sjeldan» og «aldri». Sjå òg Kristin Alsos og Dag Olberg: Åpningstider og arbeidstid i varehandelen (Fafo-notat 2012:10) side 14–17. Om skiftordningar kan vere ein måte for handelsnæringa å møte arbeidskraftbehovet ved liberalisering av opningstidsreglane på, sjå Jordfald og Mühlbradt: Arbeidskraftbehov ved søndagsåpne butikker (Fafo-notat 2015: 03) side 51. Om jamn fordeling av ulagleg arbeidstid mellom alle tilsette, sjå Kristin Alsos og Dag Olberg: Åpningstider og arbeidstid i varehandelen (Fafo-notat 2012:10) side 37–38, 44 og 56.

²⁰⁰ STAMI Faktabok om arbeidsmiljø og helse 2015 side 49.

²⁰¹ SSBs tabell 04555

Tabell 7.4 Syssette i alt, deltidssyssette og undersyssette, etter kjønn, varehandel og reparasjon av motorvogner. 2016. Kjelde: SSBs tabell 11188

	Syssette i alt	Deltidssyssette	Undersyssette
Menn	193 000	44 000 (23 %)	6 000 (3 %)
Kvinner	167 000	91 000 (54 %)	11000 (7 %)

benyttet utenfor de mest ordinære arbeidstidene, som kveldstid og i helgene. I de fleste tilfeller ønsker de ansatte å jobbe deltid, men det forekommer også tilfeller hvor de ansatte ønsker å jobbe mer.»

I ei undersøking frå 2012 svarte butikksjefane at det ville vere krevjande å drive butikken med færre tilsette på deltid, og at det var lettare å gi tilsette færre enn fleire timar (større stilling).²⁰² Over tre firedelar av butikksjefane innan daglegvare svarte at dei sjeldan eller aldri får spørsmål frå tilsette om større stilling. FAFO-forslag Kristine Nergaard formulerer dilemmaet slik.²⁰³

«Det er behov for økt arbeidsinnsats, men det er krevende å omsette behov for økt arbeidsinnsats på ettermiddag og kveld i større stillinger på grunn av at slike vakter er lite populære blant dem som ønsker større stilling.»

Handel og Kontor og Virke har samarbeidd om prosjektet «Ufrivillig deltid i varehandel». Prosjektet har resultert i fleire Fafo-rapportar og prosjekt i verksemder som Plantasjen og Meny.²⁰⁴

Arbeidstidsutvalet såg på undersyssselsetjing i NOU 2016: 1, sjå punkt 4.3.3:

²⁰² Kristine Nergaard: Ufrivillig deltid, bemanningsstrategier og deltidsstillinger i varehandel, Fafo-rapport 2012: 41. Sjå side 41–42. Rapporten baserte seg på spørsmål til leiarar og tillitsvalde i daglegvare-, klede- (tekstil) og interiørbutikk.

²⁰³ Kristine Nergaard: Ufrivillig deltid, bemanningsstrategier og deltidsstillinger i varehandel, Fafo-rapport 2012: 41. side 35.

²⁰⁴ Gode dømme og praktiske råd og tips er samla på nettstaden <http://ufrivilligdeltid.no/> (besøkt 30. november 2017).

«Ser vi kun på dem som anser seg selv som hovedsakelig yrkesaktive, ønsker om lag en fjerdedel av de deltidsansatte lengre arbeidstid. (...) Om lag 3 av 4 ansatte i varehandelen sier derimot at de er fornøyd med arbeidstiden sin, og andelen som ønsker større stillingsprosent er høyest blant dem med kortest ansiennitet.»²⁰⁵

Fafo undersøkte kven som ville komme til å arbeide på søndagar, ved å intervjuje bransjeaktørar.²⁰⁶ Svare frå arbeidsgivarsida gir lite grunnlag for optimisme når det gjeld spørsmålet om generell søndagshandel vil gi undersyssselsette større stillingar. Heiltid blei oppfatta som lite fleksibelt og dyrt. Det var uklart korleis arbeidsgivarane hadde tenkt å sørgje for eit tilstrekkeleg fagleg nivå i heile den forlengde opningstida.

7.4.5.1 Drøfting

Søndagsopne butikkar vil kunne auke timetalet då butikkane er opne gjennom veka, men ikkje redusere ufrivillig deltid i varehandelen. Basert på erfaringane frå land som har liberalisert reglane for handel på søn- og høgtidsdagar, fører lengre

²⁰⁵ Til den første siterte setninga refererer NOU-en til Nergaard, Kristine (2010): Avtalt arbeidstid og arbeidsønsker blant deltidsansatte, Fafo-notat 2010: 17. Til den andre setninga refererer NOU-en til Nergaard, Kristine (2013): Deltid i varehandelen: Hva sier de ansatte? Fafo-notat 2013: 15. Rapporten frå 2010 viste at 84 prosent av dei tilsette i varehandelen (butikkmedarbeidarar) var nøgde med lengda på arbeidstida. 2 prosent ville ha kortare og 14 prosent ville ha lengre arbeidstid, sjå side 30.

²⁰⁶ Bård Jordfald og Magnus Mühlbradt: Arbeidskraftbehov ved søndagsåpne butikker (Fafo-notat 2015: 03) side 2–31.

Tabell 7.5 Undersyssselsette etter næring (dei deltidstilsette som ønskjer meir arbeid, i prosent av alle tilsette i næringa). 2016

Næring	Undersyssselsette
Alle næringer ¹	2,8 %
Varehandel, reparasjon av motorvogner	4,7 %
Overnattings- og serveringsverksemd	5,6 %
Teknisk og forretningsmessig tenesteyting, eigedomsdrift	3,0 %
Undervisning	2,6 %
Helse- og sosialtenester	4,6 %
Personleg tenesteyting	4,4 %

¹ Denne kategorien omfattar 2,7 millionar sysselsette og 1 million fleire enn summen av dei andre næringane i tabellen. Kjelde: SSBs tabell 11188: Sysselsatte i alt, deltidssysselsatte og undersysselsatte, etter kjønn og næring.

opningstider og opning for søndagshandel til meir deltidssarbeid.

Deltidsprosenten varierer i varehandelen, mellom anna har bransjar med overvekt av menn mindre deltid. Utvalet viser til at partane sjølve kan løyse mange av utfordringane i varehandelen utan at Stortinget må hjelpe til. Det er mellom anna gjort viktig arbeid i spørsmålet om heiltid og deltid.

7.4.5.2 Kriterium

Søndagsopne butikkar vil føre til meir deltidssarbeid.

7.5 Søndagsarbeid og søndagshandel som verdispørsmål

7.5.1 Innleiing

Høyringa i 2015 utløyste eit stort engasjement, og for mange var søndagsopne butikkar eit spørsmål om verdiar. Mandatet til utvalet omtaler søndagen som ein annleis dag i veka:

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

Oppgåva til utvalet er ikkje å grunngi heilagdagsordninga, arbeidstidsreguleringa i arbeidsmiljølova eller behovet for fritid og kvile. Utvalet skal vurdere den gjeldande reguleringa av opningstider på søn- og heilagdagane og eventuelt gjere framlegg om endringar. For å svare på mandatet må utvalet vurdere om endringar i opningstidsreguleringa vil endre eller true vesentlege sider ved søndagen slik denne delen av helga fungerer i det norske samfunnet i dag. Dette er ikkje eit spørsmål det er lett å finne tal og empiri for. Utvalet har forsøkt å beskrive søndagen i dag og set vidare opningstidsreguleringa i eit større perspektiv.

7.5.2 Grunngivinga for hovudregelen om stengde butikkar på søndagar

Vernet mot arbeid på søndagar er grunngitt mellom anna i Ot.prp. nr. 49 (2004–2005):

«Forbudet mot søndagsarbeid kan sies å først og fremst være begrunnet i hensynet til arbeidstakeres sosiale og velferdsmessige behov, og ikke i samme grad i hensynet til liv, helse og sikkerhet. Felles hvile- og helgedager ivaretar en samfunnsinteresse ved at det muliggjør aktiviteter som skaper en følelse av fellesskap og kollektiv tilhørighet i samfunnet, men markerer også det menneskelige behov for en livsrytme der arbeid og hvile veksler, og det er forskjell på hverdag og helg.

Departementet mener at det er viktig ut fra velferdshensyn at adgangen til å arbeide på søndager begrenses. Det er viktig å verne om en felles fridag som gir mulighet til sosial kontakt med venner og familie. Departementet vil videre vise til at barnehager og skoler er stengt på søndag. Videre er en rekke fritidsaktiviteter organisert slik at det er nødvendig med en felles fridag.»²⁰⁷

I Ot.prp. nr. 72 (1998–99) er formålet med lova formulert slik:

«Loven skal ivareta 3 hovedhensyn – hensynet til forbrukerne som skal ha rimelig tilgjengelighet til dagligvarer, hensynet til arbeidstakerne som skal ha rett til beskyttelse mot natt- og helligdagsarbeid og til slutt ønsket om at søndagen skal fremstå som en annerledes dag med begrenset kommersiell aktivitet.»

NOU 2013: 1 Det livssynsåpne samfunn viste til den tradisjonelle funksjonen heilagdagane har, sjå punkt 16.3.1:

«Tradisjonelt har helligdagene både hatt en religiøs og en sosial funksjon; de skulle være en dag for gudstjeneste, en dag for nødvendig hvile, og de skulle legge til rette for at folk skulle kunne markere helligdager og høytidsdager i fellesskap, ved at de fleste hadde arbeidsfri på samme dag.»

²⁰⁷ Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) punkt 13.11.4 (Ein skrivefeil er retta i sitatet.) Stortingskomiteen omtalte arbeid på søndagar som «ugunstig» for arbeidstakaren, sjå Innst. O. nr. 100 (2004–2005) punkt 13.

NOU 2004: 5 Arbeidslivslovutvalget viste til at forbudet mot søndagsarbeid la til rette for kollektive handlingar, sjå punkt 13.5.5:

«Forbudet mot søndagsarbeid kan sies å først og fremst være begrunnet i hensynet til arbeidstakeres sosiale og velferdsmessige behov, og ikke i samme grad i hensynet til liv, helse og sikkerhet. Felles hvile- og helgedager ivaretar dessuten en samfunnsinteresse ved at det muliggjør aktiviteter, seremonier og ritualer som skaper en følelse av fellesskap og kollektiv tilhørighet i samfunnet.»

7.5.3 Er det arbeid eller handel på søndagar ein vil unngå?

Heilagdagslova § 5 forbyr utsalsstader å halde opent på søn- og høgtidsdagar. All handel var aldri forbode, fordi torghandel, automatar osv. ikkje var omfatta av forbudet. Intensjonen med forbudet har til dels vore å unngå kommersiell aktivitet på søn- og heilagdagar som ledd i å skilje søn- og høgtidsdagar frå resten av veka. Etter kvart som e-handelen aukar, blir det klarare at forbudet i heilagdagslova § 5 ikkje regulerer innkjøp, men reduserer talet på menneske som går på jobb i fysiske butikkar. Handel er med ein del unntak lov på søndagar, det er søndagsarbeidet ein vil unngå. Vi har altså reglar mot søndagsopne butikkar for at færrest mogleg skal gå på jobb. På den måten sørgjer ein både for at flest mogleg får ein felles fridag, og markerer søn- og høgtidsdagane som annleis enn andre dagar i veka.

7.5.4 Rytme

7.5.4.1 Må fritida vere felles?

Ein eigenskap ved varehandel og tenesteyting er at nokon må ha fri for at andre skal jobbe – og motsett at nokon må arbeide medan andre har fri.²⁰⁸ Det er ikkje slik at fritid berre har verdi når alle eller mange har fri samtidig.²⁰⁹ Opningstidsregulering er eit forsøk på å regulere tidsbruken i samfunnet slik at folk har fri til same tid, altså ut

frå ein tanke om at koordinert fritid på eit kollektivt nivå har større verdi enn at kvar enkelt kan bruke den tilmålte fritida si slik han eller ho ønskjer. Vi kan sjå fotballkampar, gudstenester og siesta som forsøk på å organisere ei felles fritid.²¹⁰

7.5.4.2 Er det helga som er annleis, eller er det søndagen?

Veka er menneskeskapt i den forstand at ho ikkje korresponderer med nokon rytme i naturen.²¹¹ Helga er fritid for dei fleste, men det er ingen garanti for kvile eller ro.²¹² Søndagen og helga gir likevel veka ein regelmessig rytme.²¹³ Mange framheva i høyringa i 2015 at denne rytmen gir ein kollektiv struktur med helsefremmande effektar. Slik sett vil alle endringar som inneber ei «normalisering» av søndagen, svekkje det kollektive mønsteret. Samtidig ser søndagen og helga ut til å vere annleis enn resten av veka også i land med søndagsopne butikkar, sjå kapittel 7.1.1.²¹⁴

Tradisjonelt er samfunnet innretta ut frå at veksling mellom arbeid og kvile er eit gode for menneske, familiar og samfunnsliv – og at det bør gjelde for alle samtidig. Ein kan sjå dei avgrensa

²¹⁰ Burda, Michael og Philippe Weil (2005), «Blue Laws» side 27. På vanlege søndagar er det ofte fotballkampar, men det er truleg ein sedvane for at ein ikkje skal arrangere konkurransar og liknande på dei store høgtidsdagane som første påskedag, ifølgje Per Tøien i Norges idrettsforbund. Norges idrettsforbund har ikkje noko formelt regelverk som skjermar visse dagar for idrettslige aktivitetar eller konkurransar.

²¹¹ For ei fornøyeleg innføring i og diskusjon om den jødiske sabbaten, sjå Judith Shulevitz: *The Sabbath World: Glimpses of a Different Order of Time* (2010). Utvalet har ikkje undersøkt sosiale normer som seier noko om kva som passar seg å gjere på søndagar. Det vil normalt alltid vere usemje om grensene for kva som er greitt å gjere på ein heilagdag. Diskusjonen om desse grensene er ein del av den samfunnsmessige prosessen med å skilje ein del av tida frå resten av tida. – Ein periode på nokre få dagar har ein hatt i ulike kulturar. Faste dagar mellom marknadsdagane hjelpa bønder og byfolk med å hugse på når det var marknadsdag. Utan klokke og kalender var det greitt å kunne telje dei fire til åtte dagane (alt etter kor raskt landsbruksprodukta heldt seg på den aktuelle staden) mellom marknadsdagane, sjå Witold Rybczynski: *Waiting for the Weekend*, 1991, side 67–68.

²¹² «Sunday, once the day of rest, has become merely one of two days of what is often strenuous activity.» Witold Rybczynski: *Waiting for the Weekend*, 1991, side 11.

²¹³ Kyrkjelege styresmakter sa det slik i høyringa i Finland i 2015: «Kyrkostyrelsen förhåller sig enligt sitt utlåtande i princip positiv till den minskade regleringen, men håller fast vid sin ståndpunkt att det ur samhällsperspektiv är viktigt att upprätthålla en regelbunden veckorytm.» Sjå proposisjonen RP 88/2015 rd side 15.

²¹⁴ Sjå også Sindre Bangstad (KIFO, Institutt for kirke-, religions- og livssynsforskning): *Søndag som annerledesdag? En rapport om den norske debatten om søndagsåpne butikker og erfaringer fra andre land*. 2017. Side 24–27 og 31.

²⁰⁸ Burda, Michael og Philippe Weil (2005), «Blue Laws» side 2–3. Ei utvikling der folk vrir forbruket frå varehandel til meir arbeidskrevjande tenester, vil føre til at endå fleire må arbeide når andre har fri.

²⁰⁹ Forsøk på å effektivisere produksjonen slik at fridagane («helga») rullerte og det alltid var nokon som arbeidde, resulterte visstnok i lågare produksjon. Om alternative «veker» etter den franske revolusjonen og i Sovjetunionen, sjå Witold Rybczynski: *Waiting for the Weekend*, (1991) side 44–48.

opningstidene på søndagar som strukturerande element i samfunnet og i livet til menneske, familiar og verksemdar. Alternativt kan ein leggje vekt på at skoleruta og arbeidsmiljølova skaper denne vekslinga.

Det tredje bodet – om å halde kviledagen heilag – er ikkje eit påbod om å gå i kyrkja. Bodet handlar om at samfunnet må sikre menneska ein rett til å kvile. Vern om heilagdagane er eit forsvar for ein livsrytme ein meiner er bra for folk. Med kyrkjelege ord er det ikkje eit spørsmål om lære (teologi), men eit diakonalt spørsmål. I eit slikt perspektiv blir ei liberalisering av opningstidsreglane å rive kvila laus frå heilagdagen og å la førestillinga om rett til å kvile forsvinne ut av lov-givinga.

Ei endring i opningstidsreguleringa vil ikkje endre på kva som er raude dagar, og kva som er vanlege dagar, og høgtidene vil vere like synlege i kalenderen. At kalenderen og samfunnsrytmen synleggjer heilagdagane, gir ei plattform for å markere og undervise om kristen tru (opplæring). Dette blei framheva i møtet utvalet hadde med representantar for Den norske kyrkja og med representantar for Folkekirken.²¹⁵

7.5.4.3 Behov for bremsar i samfunnsstrukturen?

I NOU 1984: 13 heiter det: «Karakteristisk for tidsoppfatningen i moderne, vestlige samfunn som det norske i dag er troen på at all tid kan utnyttes produktivt; at «tid er penger».» Industrialiseringa førte til at tida blei meir eksakt, og til standardisering av arbeidstid på grunn av felles oppgåver ved same maskin eller synkronisering av ulike funksjonar i eller utanfor verksemda.²¹⁶ Ein del forfatarar ser tidsbruken i vår tid som uttrykk for kommersialisering, og flettar inn kritikk av kapitalismen.²¹⁷ «Alt går så fort i våre dager, ikke bare tiden», song Odd Børretzen. Trond Berg Eriksen seier det slik i boka Tidens historie 1999 (side 226 og 203):

²¹⁵ Også finske kyrkjelege styresmakter framheva dette perspektivet i høyringa i forkant av liberaliseringa i Finland: «Kyrkostyrelsen konstaterar vidare att de kyrkliga högtidsdagarna har stor betydelse med tanke på kyrkans budskap.» Sjå proposisjonen RP 88/2015 rd side 15.

²¹⁶ NOU 1984: 13 side 29–30.

²¹⁷ Sjå til dømes Jonathan Crary: 24/7: Late Capitalism and the Ends of Sleep (2014). Witold Rybczynski spør: «Is the weekend merely the cunning marketing ploy of the materialist culture, a device to increase consumption? Is it a deceptive placebo to counteract the boredom and meaninglessness of the workplace?» Witold Rybczynski: Waiting for the Weekend, 1991, side 19.

«For to hundre år siden lukket natten byportene og soveværelsesdørene. Nå har kunstig belysning utvisket skillet mellom natt og dag. Natten er ikke lenger en gyldig unnskyldning for hvile. Natten er kolonialisert av dagens geskjeftighet. Ikke noen del av den lineære tiden er dermed unndratt organisasjon.»

«Vi ødelegger verden like effektivt med hastverk og rytmisk støy som med industriavfall. Årstidenes tidsbestemte vekslinger, dag og natt, ebbe og flo, har faktisk vært enda mer konstante livsbetingelser enn de romlige.»

NOU 1984: 13 konstaterte (side 30): «For mange kan det være et problem at dagliglivet preges av travelhet, hastverk og rastløshet.» Ei slik kjensle kan vere bakgrunnen for at Human-Etisk Forbund har sett opp tenkjebenker rundt omkring i Noreg med teksten: «Alle har godt av å skru ned tempoet av og til. For tanken vokser der det er plass, og modnes der det er tid.» I boka Øyeblikkets tyranni frå 2001 argumenterer Thomas Hylland Eriksen for at bremsar på tilgjengelegheit og digitale impulsar bør vere innebygde i samfunnsstrukturen, sjå side 204 og 199. Den nødvendige og gode langsemda kan ikkje berast av kvar enkelt åleine. Langsemda treng støtte frå strukturane omkring oss. I møtet med utvalet la han vekt på at rastløyse er ein sivilisasjonssjukdom: Den som lever med blikket festa 10 sekund inn i framtida (til neste melding på telefonen), risikerer å få eit liv utan narrativ, eit liv som ikkje heng saman. Vi taper i djupna det vi vinn i breidda; livet vårt blir meir fragment enn vevnad. Når vi fyller alle mellomrom og ikkje tek oss tid til langsemd, blir det mindre kontemplasjon (tid til å finne seg sjølv, oppleve hytta, religion, å vere heller enn å produsere) og mindre kreativitet (hjernen renn over av inntrykk, er ikkje kreativ når det skjer noko heile tida). Han ser faren ved å romantisere (alt var ikkje berre betre før), og han er skeptisk til autoritært definerte soner (mobilfri på T-banen) eller tider (TV-frie dagar). Kan ein sjå på dette som forureining? Er det behov for ein utvida miljøpolitikk?

7.5.4.4 Ein rett å vere fråkopla?

Ein dansk statsråd innførte forbod mot at dei tilsette i Uddannelses- og Forskningsministeriet sender e-post seg imellom på søndagar. Frankrike har gått eitt skritt lenger. Målet med lova som tok til å gjelde 1. januar 2017, var å trekkje ei klarare grense mellom arbeidsliv og privatliv, ei grense som har blitt mindre klar etter som arbeidstakarar

Boks 7.1 Den franske e-postlova

Utvalet si uoffisielle omsetning:

«Dersom det ikkje er inngått tariffavtale som fastset reglar for bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi som sikrar respekten for arbeidstakarars kvile og fritid og rett til privat- og familieliv, skal arbeidsgivaren utarbeide slike retningslinjer i samråd med bedriftsutvalet eller dei tillitsvalde.¹ Retningslinjene skal gjere greie for korleis retten til å vere fråkopla skal praktiserast, og i tillegg korleis verksemda skal drive opplæring og haldningsskapande arbeid når det gjeld fornuftig bruk av digitale verktøy.»

Lova krev at verksemdar med meir enn 50 tilsette forhandlar med dei tillitsvalde om korleis ein kan hindre arbeidsrelaterte digitale avbrot eller innbrot i privatlivet, men utan å true verk-

semdene med sanksjonar. Fleire grep er moglege:

- å formulere ei intern retningslinje om åtferd og forventningar, til dømes uttrykkjeleg slå fast at verksemda ikkje ventar svar på e-post etter arbeidstid
- å innarbeide ein ny signatur i e-postane i verksemda: «Dersom du får denne e-posten etter arbeidstid, er du ikkje forplikta til å svare.»
- å teknisk avskjere e-post som er send som svar-til-alle etter eit fast tidspunkt på døgnet
- å teknisk avskjere e-post etter arbeidstid, slik Volkswagen visstnok skal ha gjort

¹ Den franske lovteksten viser til Comité d'entreprise, der både representantar for arbeidstakarane og representantar for arbeidsgivaren møter i verksemdar med 50 eller fleire tilsette. Fransk rett ser ut til å krevje at verksemdar med 11 eller fleire tilsette har tillitsvalde.

har tilgang til e-post og annan arbeidsrelatert informasjon på mobil osv. etter arbeidstid. Ved å trekkje denne grensa vil franske styresmakter redusere faren for utbrende arbeidstakarar.

7.5.4.5 Ro vil seie ikkje å slå på eit medium

Det er lenge sidan TV-skjermene var svarte eller viste prøvebiletet på søndagar. Kanalmangfaldet og Internett gjer at søndagen berre er stille om ein tek eit aktivt val om ikkje å slå på eit medium.²¹⁸ Den som har det stille i stova, på badet, i bilen eller på soverommet, har valt å ikkje slå på eit eller anna medium. Dermed er ansvaret for å skape kvile og ro kanskje meir individuelt enn det var før: At vi har tilbod heile døgnet og heile veka, krev òg av oss at vi vel kva vi vil gå glipp av.

Søndagen har vore ein viktig TV-dag, og oppslutninga om NRK TV nådde eit høgdepunkt i 1983, då 92 prosent av befolkninga såg på NRK TV på søndagar.²¹⁹ NRKs søndagstilbod på TV var på 3,5 timar i 1965, 5,5 timar i 1970, 7 timar og 45 minutt i 1975,²²⁰ 6,5 timar i 1980, 8,5 timar i 1985

og over 14 timar i 1990.²²¹ Den samla sendetida for norsk TV har gått opp frå 9 timar per døgn i gjennomsnitt i 1990 til 120 timar i 2010, sjå figur 7.3. Ein ser då bort frå svensk TV, som 20 prosent hadde tilgang til i 1971.²²²

Radiolyttinga har jamt over vore høgare på kvardagane enn på søndagar.²²³ I 1965 sende NRK i underkant av 16 timar radio på søndagar, i 1970 i underkant av 17 timar og i 1975 døgnet rundt.²²⁴ P2 kom i 1984. Den samla sendetida i norsk radio var lengst i 2008, då sju kanalar sende heile døgnet. Samla sendetid var 42 timar per dag i 1991, fordelte på P1 og P2. I 2012 var samla sendetid i norsk radio 144 timar per døgn.

²²⁰ Høgmessa blei overført i TV denne søndagen.

²²¹ Utvalet har sett på Programbladet for første søndag i november kvart femte år frå 1965 til 1995.

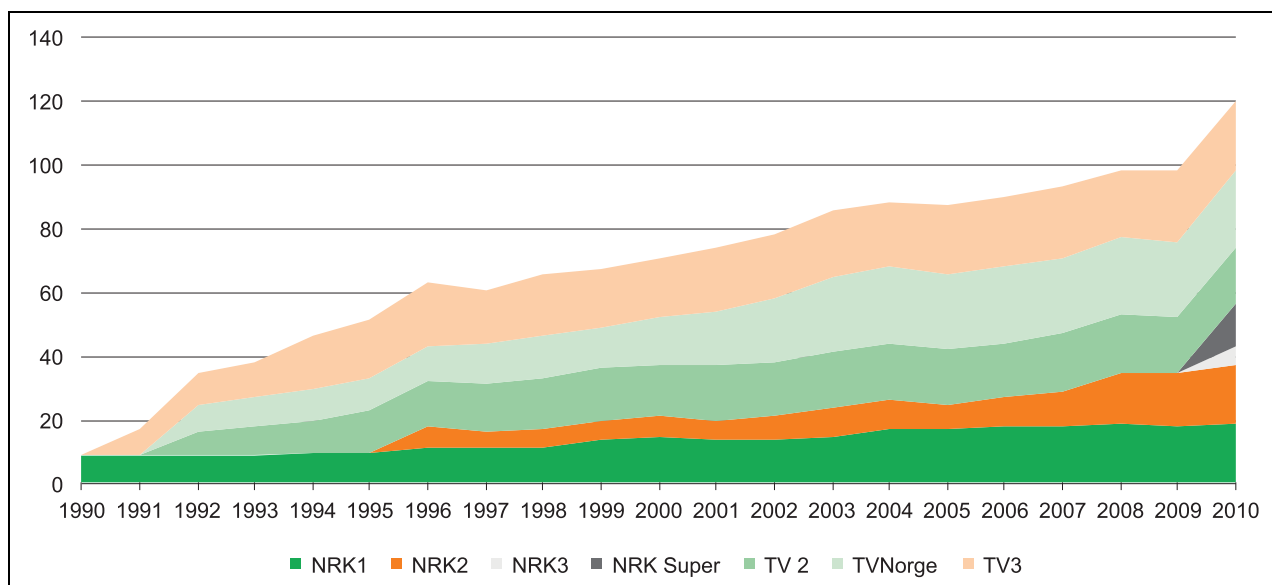
²²² Sjå <http://www.ssb.no/a/histstat/tabeller/6-6-5t.txt>, besøkt 18. oktober 2017. Frå 1985 var mediemangfaldet ein realitet ved at 96 prosent hadde NRK, 31 prosent svensk TV, 7 prosent satellitt-TV, 9 prosent lokal-TV og 18 prosent videospelar.

²²³ Sjå <http://www.ssb.no/a/histstat/tabeller/6-6-4t.txt>, besøkt 18. oktober 2017.

²²⁴ Utvalet har sett på Programbladet for første søndag i november kvart femte år frå 1965 til 1995. Sendetida i radio var 17,1 timar per dag i 1973, 13,8 timar i 1963 og 12,2 timar i 1953, sjå Kyrkje- og undervisningsdepartementet: St. meld. nr. 85 (1973–74–1974) Om verksemda i Norsk rikskringkasting i budsjettåret 1973.

²¹⁸ Tidsbruksundersøkingane viser endra mediebruk over tiåra, frå papiravis og fjernsyn til Internett og digitale spel.

²¹⁹ Sjå <http://www.ssb.no/a/histstat/tabeller/6-6-4t.txt>, besøkt 18. oktober 2017.



Figur 7.3 Sendetid for norske TV-kanalar 1990–2010 (timer/dag)

Kjelde: Medienorge (<http://www.medienorge.uib.no/>)

7.5.4.6 24/7-samfunnet – trugsmål eller uttrykk for mangfold?

Mandatet konstaterer at samfunnsutviklinga har ført til at enkeltpersonar i større grad har fritid på ulike tidspunkt, og at fritida blir brukt meir ulikt.

Måten vi utfører arbeid på, er i endring i samfunnet vårt, og arbeidet er ikkje i like stor grad

Boks 7.2 Kan den enkelte sjølv markere overgangen frå kvardag til helg?

Den svenske pastoren Tomas Sjödin gjer i boka *Mens du hviler* greie for korleis han sjølv markerer helg.¹ Han kallar det sin eigen sabbatsrutine, og meiner at han på denne måten får ein dag som med sitt lågare tempo gjer noko òg med resten av veka.

- Kl. 18 laurdag ettermiddag ringjer kyrkje-klokkene.
- Han tek av seg klokka, slår av lyden på mobilen og slår av datamaskinen.
- Han set seg ned og høyrer på eit radioprogram som tek til kl. 18 på laurdagar.
- Etter radioprogrammet lagar han middag med familien.
- Fram til søndag kl. 18 er klokka av, mobilen lydlaus, datamaskina av, og han handterer normalt ikkje pengar.

¹ Tomas Sjödin: *Mens du hviler* (2015) side 181–188 og 56.

knytt til tid og stad som før. Vekslinga mellom arbeid og fritid har endra seg, og nordmenns forbruksvanar er blitt meir varierte. Ulik livsstil og ulike livssituasjonar gjer etterspørselen etter varer og tenester meir variert og aukar behovet for lengre opningstider. Dei fleste nordmenn som har tilgang til Internett (på PC eller telefon), kan la seg underhalde, sjekke faktainformasjon, utføre banktenester, ha dialog med venner og familie, dele bilete, planleggje reiser og kjøpe varer og tenester heile døgnet. At tilbod er tilgjengelege heile døgnet, legg til rette for mangfald og er eit uttrykk for mangfald. Kvar enkelt får høve til å velje, og må velje kva ho eller han vil gjere når og kor lenge. Større mangfald gir større fridom, men òg eit større personleg ansvar for å ta val.

Vi lever i stigande grad ulike liv, med ulike prioriteringar og preferansar. Større mangfald fører til variasjon i tidsbruk, handlemonster og mediekonsum. Eitt av uttrykka for auka mangfald er større variasjon i tidsbruk – både kva vi gjer, når vi gjer det, og kor lang tid vi bruker på det vi gjer. Større mangfald fører òg til at dei ulike dagane i veka statistisk sett blir meir like kvarandre, og dei kollektive mønstera blir mindre tydelege enn før.

7.5.4.7 Varehandelen som aktør i kampen om tida

For dei som kjem til å arbeide i eventuelle søndagsopne butikkar, vil ei liberalisering av opningstidsreglane endre søndagen i stor grad. Dette vil òg gjelde familien og primær-nettverket deira. For

alle andre vil effektane av liberaliseringa berre påverke søndagen om dei vel å handle og kor lang tid dette tek.

Fredagen er dagen med flest innbyggjarar på handletur (58 prosent), men dei som handlar, bruker mest tid på laurdag (57 minutt), ifølgje tidsbruksundersøkinga til SSB. Sjølv med dagens avgrensa opningstider og tilbod gjer 19 prosent innkjøp av varer og tenester på søndagar, samanlikna med 56 prosent på laurdag. I gjennomsnitt bruker kvar av oss 8 minutt til innkjøp på søndagar, mot 32 minutt på laurdagar. Dei som handlar på søndagar, bruker 44 minutt, dvs. om lag like mykje som dei som handlar på måndagar. Samanlikna med 1971 bruker vi meir tid i butikken no. Det er fordi fleire bruker ein del av dagen sin til innkjøp, men tida vi oppheld oss i butikken per besøk, er om lag den same som i 1971.²²⁵

Tidsbruksundersøkinga til SSB viser at innkjøp av daglegvarer tok 22 minutt måndag til torsdag og 3–5 minutt meir fredag og laurdag.²²⁶ I gjennomsnitt handlar vi daglegvarer 3,4 gonger i veka.²²⁷ Andre typar innkjøp tek lengre tid, ifølgje tidsbruksundersøkinga til SSB. Det kan vere fordi det dreier seg om større investeringar eller eit mindre kjent vareutval. Desse andre innkjøpa tok 46, 54 og 59 minutt måndag–torsdag, fredag og laurdag. Til samanlikning brukte vi i gjennomsnitt (alle) 1 time og 12 minutt på måltid og 2 timar og 19 minutt på å sjå på TV kvar dag.²²⁸

Å unngå kommersiell aktivitet på søndagar er ei av grunngevingane for gjeldande rett. I dag er kommersiell aktivitet ikkje avgrensa til fysiske butikkar. For det første e-handlar folk når det passar dei. For det andre blir vi utsette for kommersiell påverknad på dei fleste nettsider, i aviser, radio og TV, langs vegar og på husvegger. Som nemnt i kapittel 5.1.4, sender nettbutikkar e-post

for å få folk til å handle i nettbutikken på søndagar. Uansett kva for opningstidsreglar Stortinget vedtek, blir nok ikkje søndagen ein dag utan kjøpepress slik Naturvernforbundet ønskte i høyringsfråsegna si i 2015.²²⁹

7.5.4.8 Opningstidsreguleringa som symbol

Engasjementet i høyringa i 2015 kan tyde på at forslaget om frie opningstider på vanlege søndagar blei oppfatta som eit uttrykk for ei utvikling eller verdier som folk ikkje ønskte. Jon Lilletun frå Kristeleg Folkeparti sa det slik i stortingsforhandlingane 19. januar 1995 side 265: «Men skal denne dagen verte annleis, må den ha eit minimum av lovvern som gjer dagen annleis.»

7.5.5 Drøfting

Kampen om tida vil fortsetje uansett kva for opningstidsregulering Stortinget vedtek. Det er sterke krefter i og omkring oss som premierer målretta arbeid og passivt mediekonsum framfor introspeksjon, kontemplasjon, meditasjon, søndagstur og kvile. Kor viktige er opningstidsreglane i den store samanhengen? Dersom vi har blitt eit sofafolk, ikkje eit søndagsturfolk, kan vidareføring av dei same opningstidsreglane få nordmannen opp av sofaen og ut på tur på søndagar? Kan stengde butikkar få foreldre til å leggje frå seg mobilen når dei et middag med familien sin? Dersom målet er ein ny og sunnare tidskultur (for menneske, familiar, lokalsamfunn osv.), er opningstidene riktig arena å kjempe på?

Individuelt kan ein ikkje seie at dei som arbeider på søndagar, har lågare livskvalitet enn dei som arbeider måndag til fredag. På eit kollektivt eller samfunnsmessig plan kan ein likevel leggje vekt på rytmen som søndagen set med dei stengde butikkane, sjølv om effekten ikkje lèt seg måle.

Frå eitt perspektiv vil lovreglar om når butikkar kan halde opent, vere i ytterkant av kva styresmaktene har noko med, fordi det avgrensar fridommen til innbyggjarane og næringslivet utan direkte å sikre vesentlege verdier. Frå eit anna perspektiv gir opningstidereglane eit signal om ei veksling mellom arbeid og kvile som er eit gode for menneske, familiar og samfunnsliv.

²²⁵ Odd Frank Vaage (SSB): Tidene skrifter (2010) side 15.

²²⁶ Odd Frank Vaage (SSB): Tidene skifter (2010) side 99. Dette er tal for tidsbruken til dei som har gjennomført aktiviteten. Det har vore uråd å få tal frå daglegvarekjedene for kor lenge kundane oppheld seg i butikken. Hos Elkjøp varer eit gjennomsnittleg kundebesøk 22 minutt. Dette rommar eit spenn frå enkle, raske kjøp til større investeringar. Det er ikkje stor geografisk variasjon i Noreg her. På dei søndagsopne butikkane i Sverige, Danmark og Finland ser Elkjøp at eit gjennomsnittleg kundebesøk varer fem minutt lenger, truleg fordi kundane er på jakt etter større investeringar. Personleg informasjon frå Jaan Ivar Semlitsch i Elkjøp Nordic.

²²⁷ Sjå <http://www.nielsen.com/no/no/insights/reports/2016/norske-dagligvarekjeder-2016.html>, besøkt 19. oktober 2017.

²²⁸ SSBs tabell 05996: Tid brukt til ulike aktiviteter en gjennomsnittsdag blant personer som har utført aktivitetene.

²²⁹ Det er allereie forbode etter marknadsføringslova § 14 å drive telefonsal «lørdager, helgedager eller dager som i lov er likestilt med helgedager, og på virkedager før kl. 09.00 og etter kl. 21.00.»

7.5.6 Kriterium

Endringar som inneber liberalisering i opnings- tidsreguleringa på søndagar, vil i liten grad endre tidsbruken i det norske samfunnet, men kan oppfattast som ei symbolsk svekking av dei kollektive strukturane som markerer vekslinga mellom arbeid og kvile.

7.6 Oppsummering

7.6.1 Er søndagsopne butikkar samfunnsøkonomisk lønnsamt?

Mandatet til utvalet peiker på spørsmålet om samfunnsøkonomisk lønnsemd:

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

Tabell 7.6 Er det samfunnsøkonomisk lønnsamt at butikkane i større grad kan halde opent på søn- og høgtidsdagar?

Nytte	Kostnad
Større fridom for forbrukarane – Folk kan handle når det passar dei, t.d. barnefamiljar. – Folk kan velje å handle på tidspunkt når dei ikkje har anna å gjere, t.d. kan det blir meir tid til andre (tidsbundne) aktivitetar som forbrukaren set høgare. Fridom for næringslivet – Den samla omsetninga i varehandelen vil truleg ikkje auke. – Nesten-monopol-situasjonen til daglegvarebutikkane $\leq 100 \text{ m}^2$, bensinstasjonane, hagesentera og på turiststadene fell bort. – Fysiske butikkar kan i større grad halde opent når det passar kundane. Fridom for tilsette (til å arbeide til ulike tider) – Tilsette som føretrekkjer å arbeide på søn- og høgtidsdagar, vil få tilbod om det. – Den samla sysselsetjinga vil truleg ikkje auke. – Er det rett bruk av arbeidskrafta i samfunnet å halde butikkane opne i endå større grad enn i dag? Auka konkurranse og produktivitet – Det mandatet kallar «restruktureringer i næringen», vil vere til fordel for nokre aktørar, medan andre vil leggje ned. – Kjøpesenter vil kunne ta omsetning frå mindre aktørar, men også butikkar i tettstader kan ha nytte av å halde opent når folk uansett har fri. – Forbruket av enkelte produktgrupper kan bli endra (vekst for produkt som det til no ikkje har vore mogleg å få tak i på søndagar?)	Fleire må arbeide på søndagar (ulagleg arbeidstid) – Arbeidstida til fast tilsette i heil stilling kan bli flytta til søndagar. – Butikkeigarar og butikksjefar må i større grad arbeide på søndagar, særleg i små verksemdar. – Utvida opningstider på søndagar kan føre til tidlegare stenging på kvardagar og laurdagar. Mindre tid til å vere sosial i helga (velferd). – Kan det setjast ein økonomisk verdi på tapet av felles fritid osv. ved søndagsopne butikkar? Auka kostnader for næringslivet – Ombygging og flytting til lokale som det er lov til å halde opne. – Drift av lokale sju dagar i veka. – Høgare lønn (tillegg) til dei tilsette for ulagleg arbeidstid. Meir deltid i varehandelen. Kostnadsfaktorar som ikkje betyr mykje: – Miljø: Liberalisering av opningstidsreguleringa gir ein marginal auke i klimagassutsleppa frå vegtrafikken i Noreg. – Redusert frivillig innsats: Liberalisering av opningstidsreguleringa vil i liten grad påverke den samla frivillige innsatsen i Noreg. – Folkehelsa: Søndagsopne butikkar vil ikkje vere uheldig for folkehelsa. – Prisar: Utvida opningstider på søndagar vil truleg ikkje føre til høgare prisar for forbrukarane.

statlige kontroll- og tilsynsoppgaver. Dette vil igjen kunne påvirke sysselsetting og økonomiske og administrative kostnader for det offentlige.»

Mandatet krev at utvalet vurderer samfunnsøkonomisk lønnsemd av eventuelle endringar som blir foreslått. Samfunnsøkonomisk lønnsemd er ein metode, ikkje eit omsyn. Samfunnsøkonomisk lønnsemd blir gjerne rekna ut som ein kost–nytte-analyse, dvs. ein systematisk gjennomgang av fordelar og ulemper. Ein skil mellom store og små verknader. Dei små blir vurderte etter skjønn, medan ein forsøker å talfeste dei store. Mandatet ber om ein samfunnsøkonomiske analyse av endringane som utvalet foreslår, men også det å ikkje endre reglane kan ha kostnader (null-alternativet).

Utvalet har ikkje talfesta dei samfunnsøkonomiske konsekvensane av ei liberalisering av opningstidsreglane. I tabell 7.6 går utvalet igjen nom momenta på nytte- og kostnadssida.

7.6.2 Drøfting

Problemstillingane i mandatet til utvalet dreier seg om interesse motsetningar mellom bransjar,

marknadsaktørar, arbeidstakargrupper og samfunnsaktørar med ulikt syn på søndagen som arbeids- og annleisdag. Slike faktorar er vanskelege å talfeste, og argument utan talverdiar vil til sist bli avgjerande. Ein kost–nytte-brøk som konklusjon på vurderingane til utvalet vil gi lite mening.

Ein må vente at næringslivet tilpassar seg dei rammene Stortinget set for arbeidstid og opningstid i fysiske butikkar. Gjennomgangen til utvalet viser at endringar i opningstidsreguleringa vil ha negative og positive konsekvensar for ulike aktørar, men det har ikkje komme fram informasjon som tilseier at ei vidareføring av dagens reglar eller ei omfattande liberalisering vil ha store samfunnsøkonomiske konsekvensar.

7.7 Liste over kriterium for å vurdere alternative måtar å regulere søndagsopne butikkar på

Konsekvensane mandatet nemner, er drøfta ovanfor. Dei vesentlege konsekvensane og kriteria som utvalet tek med seg inn i drøftinga i kapittel 8 og 9, går fram av tabell 7.7.

Tabell 7.7 Kriterium for å vurdere konsekvensar av søndagsopne butikkar

Konsekvensar	Kriterium
For næringa	Store delar av norsk varehandel ser seg ikkje tente med ei vesentleg meir liberal regulering av opningstidene på søn- og høgtidsdagar. Friare opningstider vil ikkje betre konkurransevilkåra for norsk varehandel overfor e-handel frå utlandet eller grensehandelen.
Like konkurransevilkår	Dersom ein vel å regulere opningstidene, bør ein velje rettslege grenser som er lette å forstå, og som gir minst mogleg konkurransevriding. Å ha bransjenøytrale reglar er betre enn å skilje mellom kva varetypar som er lovlege/ulovlege å selje på søn- og høgtidsdagar.
Lokalt sjølvstyre	Lokale styresmakter bør berre få rettsleg kompetanse til å regulere opningstidene innanfor rammer som sikrar at reguleringa ikkje blir konkurransevridande.
Sysselsetjing og vekst	Det er liten grunn til å vente at liberaliserte opningstider vil gi fleire årsverk eller økonomisk vekst.
Prisane	Utvida opningstider på søndagar vil truleg ikkje føre til høgare prisar for forbrukarane.
Folkehelse	Søndagsopne butikkar vil ikkje vere uheldig for folkehelsa.
Frivillig innsats	Ei liberalisering av opningstidsreguleringa vil i liten grad påverke den samla frivillige innsatsen i Noreg.
Miljø	Liberalisering av opningstidsreguleringa gir ein marginal auke i klimagassutsleppa frå vegtrafikken i Noreg.
Distriktsbutikkar	Full liberalisering av opningstidene vil kunne gi distriktsbutikkane større konkurranse fordi søndag er ein dag folk stort sett har fri og dermed kan storhandle i tettstadane.
Bilbaserte kjøpesenter og handel i sentrum	Opningstidsreguleringa er ikkje eit tenleg verktøy for å løyse transport- og arealbruksutfordringar knytte til konkurransen mellom handel i tettstader og handel i bilbaserte kjøpesenter.
Fleire må på jobb på søn- og høgtidsdagar	Med utvida opningstider på søn- og høgtidsdagar kan arbeidstakarane i varehandelen måtte arbeide opp mot halvparten av søndagane i året, men ikkje fleire timar per veke enn i dag. Det er likevel ikkje dekkjande å sjå matematisk på timetalet, for dei sosiale ulempene ved søndagsarbeid kjem i tillegg til ulempene ved arbeid på laurdagar og kveldar.
Deltid	Søndagsopne butikkar vil føre til meir deltidssarbeid.
Søndagsarbeid og søndagshandel som verdispørsmål	Endringar som inneber liberalisering i opningstidsreguleringa på søndagar, vil i liten grad endre tidsbruken i det norske samfunnet, men kan oppfattast som ei symbolsk svekking av dei kollektive strukturane som markerer vekslinga mellom arbeid og kvile.

Kapittel 8

Konsekvensar av ulike måtar å regulere opningstidene på

8.1 Innleiing

I dette kapittelet gjer utvalet greie for fire ulike måtar å regulere opningstidene på, og vurderer konsekvensane av kvar modell. Formålet er å gi komande beslutningstakarar eit grunnlag for å vurdere kva for opningstidsregulering som bør gjelde. I kapittel 7 har utvalet peikt på moglege konsekvensar av endringar i opningstidsreguleringa og utforma kriterium for å vurdere dei ulike modellane. Desse kriteria blir brukt her. I kapittel 9 gir utvalet tilrådinga si.

Utvalet har i kapittel 5 gjort greie for konkrete utfordringar ved gjeldande rett, mellom anna:

- Konkurransesvridande reglar: Hagesenterunntaket hindrar mellom anna byggjevare-, møbel- og jernvarehandlarar i å konkurrere på like vilkår når det gjeld delar av varespekteret. Campingplassunntaket fører til ulike konkurransevilkår innanfor og utanfor campingplassen. Turistunntaket blir praktisert ulikt mellom fylkesmannsembeta, og det skjer ei lokal konkurransevriding når det blir ulike konkurransevilkår for ulike delar av varehandelen i same område, som til dømes i Larvik kommune.
- To reglar blir brotne jamleg: Husflids- og suvenirunntaket blir brukt til å selje industriprodukt på søn- og høgtidsdagar. Ein del mindre faghandlarar i sentrale byområde held søndagsopent utan å falle inn under nokon av reglane i heilagdagslova § 5. Ein må anten endre regelen eller styrkje handhevinga.

I kapittel 7 er det vist at ei meir liberal opningstidsregulering på søn- og høgtidsdagar berre vil ha mindre og noko ulike konsekvensar når det gjeld ei rekkje av dei spørsmåla som var framme i debatten i samband med høyringa i 2015, mellom anna om næringa, lokalt sjølvstyre, sysselsetjing og vekst, prisar, folkehelse, frivillig innsats, miljø, distriktsbutikkar og samfunnsøkonomi. Derimot vil liberaliserte opningstidsreglar ha meir å seie for kor mange som må jobbe på søn- og høgtidsdagar, for kor mange som må jobbe deltid i vare-

handelen, og for søndagen som felles fridag og markering av ein rytme i samfunnet.

8.2 Oversikt over modellane utvalet vurderer i dette kapittelet

Ytterpunkta er anten å halde på gjeldande rett eller ei liberalisering som er litt mindre omfattande enn den som er gjennomført i Danmark, sjå modell 1 og 4 nedanfor. Mellom desse ytterpunkta har utvalet sett på konsekvensane av to modellar. Den første av mellom-modellane er i større grad bransjenøytral enn dagens regulering, gir eit tydeleg vern om søndagen som annleisdag og stramar inn på unntaket for typiske turiststader (modell 2). Den andre mellom-modellen er utforma for å skape like konkurransevilkår, forenkle regelverket og oppheve turistunntaket gjennom ei noko større liberalisering (modell 3).¹ Felles for desse to modellane er at det ikkje blir gjort endringar når det gjeld

- dei tre siste søndagane før jul
- unntaka for auksjon, kunstgalleri, utstillingar/varemesser og produksjonsstader som er tilrettelagde for turisme
- 1. mai og 17. mai, som framleis skal regulerast som første juledag og første påskedag

8.3 Modell 1 (små justeringar)

8.3.1 Omsyn

Denne modellen legg vekt på at færrest mogleg må arbeide på søn- og høgtidsdagar i varehande-

¹ Utvalet går ikkje inn på konsekvensane av å føre vidare gjeldande rett. Utfordringane ved dagens regulering går fram av kapittel 5. Utvalet går ikkje inn på ein modell der daglegvarebutikkar får frie opningstider uansett storleik. Gjennom bransjegliding (hovudsakleg frå faghandelen) og vertikal integrasjon har daglegvarebransjen fått ein svært sterk posisjon i norsk varehandel. Frie opningstider uansett storleik kombinert med eit påbod om at andre bransjar må halde stengt, ville gi daglegvarebransjen ein enda sterkare posisjon og vere konkurransevridande.

len. Modellen inneber ei viss innstramming gjennom at det blir like konkurransevilkår for hagesenter og byggjevereutsal og liknande ved at unntaket for blommar, planter og andre hageartiklar blir oppheva (hagesenter). I denne løysinga blir fleire varetypar inkluderte blant dei som kan seljast når som helst innanfor eit salsareal på $\leq 100 \text{ m}^2$: blommar, planter, husflids- og suvenirvarer (kravet om at varene må vere lokale, blir oppheva). Løysinga fører vidare eit justert turistunntak med distriktpolitisk grunngiving, sjå alternativ 4 i kapittel 5.5. Det inneber at det ikkje lenger blir turistunntak i sentrale strøk, at forvaltninga blir lagd til departementet, og at også butikkane på turiststadene må halde stengt langfredag, første påskedag, 1. mai, 17. mai og første juledag.

8.3.2 Konsekvensar av modellen

8.3.2.1 *Må fleire jobbe på søn- og høgtidsdagar?*

Nei, kanskje til og med færre enn i dag fordi ein stengjer hagesenter og butikkar på ein del turiststader.

8.3.2.2 *Aukar risikoen for at fleire må jobbe deltid?*

Nei.

8.3.2.3 *Kva med søndagen som felles fridag og markering av ein rytme i samfunnet?*

Som i dag. I tillegg må også butikkane på turiststadene halde stengt langfredag, første påskedag, 1. mai, 17. mai og første juledag.

8.3.2.4 *Bransjenøytralitet?*

I noko større grad enn i dag.

8.3.2.5 *Utviklinga i næringa*

Nokre store daglegvarebutikkar vil måtte stengje på søn- og høgtidsdagar på turiststader i sentrale strøk og på campingplassar. Innanfor faghandelen vil dei store hagesentera måtte stengje på søn- og høgtidsdagar, men ein kan få nokre fleire små blommehandlarar, kanskje særleg i byane, som held opent på søn- og høgtidsdagar. Suvenirbutikkar vil halde opent som i dag, så framti dei ikkje er for store.

8.3.3 Økonomiske og administrative konsekvensar

Modell 1 har svært avgrensa økonomiske og administrative konsekvensar. Departementet tek over forvaltningsoppgåvene for turistunntaket frå fylkesmennene. Kommunane får ei tilsynsoppgåve, sjå kapittel 5.9.

8.4 Modell 2 (likare konkurransevilkår)

8.4.1 Omsyn

I denne modellen er det lagt vekt på å skape likare konkurransevilkår og samtidig skjerme søndag formiddag og dei store høgtidsdagane. Modellen gir frie opningstider for utsalsstader som sel kiosk- og daglegvarer, bensinstasjonsvarer, husflidsvarer og suvenirvarer på eit salsareal $\leq 150 \text{ m}^2$. På vanlege søndagar kl. 13–19 kan butikkar i alle bransjar ha opent dersom dei har salsareal $\leq 150 \text{ m}^2$. Dette gjeld vanlege søndagar, andre påskedag og andre pinsedag. Modellen opnar dermed for at søndagshandel i liten skala blir lovleg. Mellom anna kan små bokhandlar, små klesbutikkar, små telebutikkar og små interiørbutikkar halde opent etter kl. 13 på søndagar. Andre hovudpunkt er at ein med denne modellen vil

- oppheve unntaket for hagesenter og blommehandlarar
- oppheve unntaket for utsalsstader på campingplassar
- oppheve kravet om at husflids- og suvenirvarer må vere lokale
- justere unntaket for typiske turiststader, slik at forvaltninga blir lagd til departementet, at det ikkje lenger er turistunntak i sentrale strøk, og at også butikkane på turiststadene må halde stengt langfredag, første påskedag, 1. mai, 17. mai og første juledag, sjå alternativ 4 i kapittel 5.5.

8.4.2 Konsekvensar av modellen

8.4.2.1 *Må fleire jobbe på søn- og høgtidsdagar?*

Modellen inneber at fleire mindre butikkar kan halde opent på søn- og høgtidsdagar, dermed vil noko fleire tilsette i varehandelen måtte arbeide desse dagane. Om lag 600 av om lag 3800 daglegvarebutikkar er opne på søndagar og er dermed stort sett $\leq 100 \text{ m}^2$, men dei fleste daglegvarebutikkar er langt større. Ei litt vidare arealgrense vil truleg ikkje føre til at mange fleire daglegvarebutikkar blir etablerte eller bygde ned til 150 m^2 .

Boks 8.1 Utkast til lovendring i modell 1

Heilagdayslova § 5 skal lyde:

§ 5. Salg fra faste utsalgssteder

På helligdager skal faste utsalgssteder som selger varer til forbrukere, holde stengt. På jul-, påske- og pinseften skal de stenge kl. 16.

Dette gjelder ikke for

1. utsalgssteder som i det vesentlige selger kiosk- eller dagligvarer, *husflids- eller suvenirvarer eller blomster og planter*, og som har en samlet salgsflate som ikke overstiger 100 kvm
2. bensinstasjoner med en samlet salgsflate som ikke overstiger 150 kvm
- ~~3. utsalgssteder på campingplasser i campingseongen~~
4. utsalgssteder på områder som etter vedtak av *departementet* regnes som typiske turiststeder, se sjette ledd, *men ikke langfredag, første påskedag, 1. mai, 17. mai og første juledag.*
5. salg fra serveringssted
6. salg ved auksjon
7. salg av utstilte gjenstander fra kunstgallerier og lignende
8. salg fra tidsbegrensede utstillinger og varemesser som finner sted i lokaler som normalt ikke blir brukt til salgsvirksomhet
- ~~9. utsalgssteder som i det vesentlige selger blomster, planter og andre hageartikler~~
- ~~10. utsalgssteder som i det vesentlige selger lokale husflids- og suvenirvarer~~
- ~~11. utsalgssteder i bygninger for inn- og utsjekking av passasjerer på lufthavner som har tilatelse til avgiftsfritt salg innenfor sikkerhetskontrollen på lufthavner for rutefly~~
12. salg av varer i tilknytning til produksjonssteder mv. som er tilrettelagt for turisme.

Faste utsalgssteder kan holde åpent de tre siste søndagene før julaften mellom kl. 14 og kl. 20.

Med salgsflate, se annet ledd nr. 1 og 2, 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 annet ledd nr. 1 og 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 og synlig ved utsalgsstedet. Mangelfull dokumentasjon medfører at et utsalgssted ikke anses unntatt fra bestemmelsen i første ledd første punktum. *Kommunen skal på oppfordring foreta oppmåling av salgsarealet.*

Departementet kan etter søknad fra kommunen ved forskrift bestemme at et område skal regnes som typisk turiststed, se annet ledd nr. 4, for hele året eller deler av året. Som typisk turiststed kan bare regnes område der salget i de aktuelle periodene hovedsakelig skjer til turister. *Kommunen fører tilsyn med at slik forskrift overholdes. Departementet kan oppheve slik forskrift etter en ny vurdering.*

Fylkesmannen kan etter søknad gi dispensasjon fra paragrafen her når det foreligger særlige grunner. Avgjørelsen kan påklages til departementet.

Utsalgssteder kan ikke bindes til å holde åpent på helligdager og 1. og 17. mai.

Departementet kan gi nærmere forskrifter til utfylling av paragrafen her.

eller mindre. Daglegvarer utgjør om lag 40 prosent av varehandelen, men det vil truleg være nokså få nye tilsette i denne bransjen som må arbeide på søndagar som følge av ei arealgrense på $\leq 150 \text{ m}^2$.

Heller ikkje dei som arbeider i store butikkar (som til dømes IKEA, XXL, store Elkjøp-butikkar, Jula, Maxbo og H&M) vil måtte arbeide på søn- og høgtidsdagar. Tilsette på store hagesenter i sentrale kommunar vil ikkje lenger måtte arbeide på søn- og høgtidsdagar.

Den tillatne opningstida på seks timar frå kl. 13–19 krev færre vakter enn opningstidene på kvardagar og laurdagar. Dermed må færre tilsette på jobb enn om opningstidene var lenger.

At butikkar som er $\leq 150 \text{ m}^2$, får høve til å halde opent, kan føre til at tilsette i andre bransjar, til dømes innan reinhald og pengetransport, også må jobbe. Fordi store butikkar må halde stengt, vil truleg mange kjøpesenter velje å halde stengt, slik at mellom andre vektarar og frisørar på kjøpesenter ikkje må på jobb.

Utvalet har ikkje tal for kor mange butikkar som er $\leq 150 \text{ m}^2$, kor mange som arbeider der, og kor mange som er på jobb for å halde butikken open, sjå kapittel 7.4.1.3 og 7.4.2. Utvalet legg til grunn at det er langt færre nye arbeidstakarar som må på jobb på søndag med modell 2 enn med full liberalisering.

8.4.2.2 *Aukar risikoen for at fleire må jobbe deltid?*

Ja, i dei butikktypene som etter endringa kan halde opent, og som vel å gjere det.

8.4.2.3 *Kva med søndagen som felles fridag og markering av ein rytme i samfunnet?*

Opningstidsreguleringa kan ikkje påverke folks kommersielle aktivitet på mobilen og nettet, men kan skjerme visse tidsrom for handel i visse fysiske butikkar. Høgtidsdagane blir skjerma som i dag, med unntak av at utsalsstader $\leq 150 \text{ m}^2$ kan halde opent kl. 13–19 på andre påskedag og andre pinsedag. På turiststadene må butikkane også halde stengt langfredag, første påskedag, 1. mai, 17. mai og første juledag. På vanlege søndagar skal butikkar halde stengt fram til kl. 13. Utsalsstader $\leq 150 \text{ m}^2$ kan halde opent kl. 13–19 på vanlege søndagar. Lovendringa gjeld også ein del faghandlarar som i dag held opent sjølv om dei ikkje har lov, og inneber dermed ikkje meir søndagshandel enn i dag. Berre utsalsstader $\leq 150 \text{ m}^2$ får lov å halde opent, dermed vil søndagen truleg ikkje bli ein stor handledag.

8.4.2.4 *Bransjenøytralitet?*

Etter kl. 13 på vanlege søndagar vil dei same reglane gjelde i alle bransjar, dermed blir modellen tilnærma bransjenøytral. Å fastsetje ei arealgrense er den minst konkurransevidande måten å avgrense opningstidene på, samanlikna med til dømes avgrensing etter varetype.

8.4.2.5 *Utviklinga i næringa*

Modellen vil gi små butikkar større fridom til å halde opent enn større butikkar. Denne konkurransevidinga er eit utslag av måten ein har valt å regulere søndagshandelen på. Intensjonen er ikkje å stimulere små butikkar i konkurransen med store butikkar, men å velje eit klart kriterium som sørgjer for at ikkje alle tilsette i varehandelen

må arbeide på søn- og høgtidsdagar, og at søndagen framleis skal ha ein annan karakter enn laurdagar og kvardagar.

All regulering er konkurransevidande, og avgrensa areal kan mellom anna føre til at mindre leverandørar får mindre hylleplass her enn dei får i større butikkar. Den arealkrevjande varehandelen må halde stengt og kan oppleve at kundane heller bruker pengar på (mindre) varer som kan seljast på søndagar.

I kjøpesenter kan utsalsstader med salsflate $\leq 150 \text{ m}^2$ halde opent på søndagar, men dei store butikkane må halde stengt. Til dømes må store daglegvare- og klesbutikkar i kjøpesenter halde stengt. Ein veit ikkje kor mange kjøpesenter som vil velje å opne på søndagar når berre utsalsstader med salsflate $\leq 150 \text{ m}^2$ kan halde opent. Utvalet legg til grunn at nokre kjøpesenter vil halde opent, medan andre vil halde stengt, slik ein ser på turiststadene i dag.

Oppheving av campingplassunntaket vil ha svært avgrensa konsekvensar. Oppheving av hagesenterunntaket vil vere ei ulempe for dei forbrukarane som er vane med å handle til hagen og balkongen på søndagar, men ein får same opningstidsreglar for hagesentera og byggjevarehandelen, som delvis har det same vareutvalet.²

8.4.3 **Føresetnadene for ei vellykka gjennomføring**

Nye bransjar må tilpasse storleiken og drifta til ei arealgrense, til dømes slik at ein berre kan selje utstilte varer og ikkje hente andre varer frå lageret. Forståinga av salsareal og kravet til vegger er godt innarbeidd i kiosk- og daglegvarebransjen. No blir det svært mange nye butikksjefar og eigarar som må forstå, respektere og investere for at arealgrensa skal følgjast. Det kan gi utfordringar for handhevinga, særleg i den første tida. Departementet, bransjen og kjedene må truleg setje av ressursar til rettleiing. For å unngå ei vidare utgliding av turistunntaket er det behov for konsistent behandling i departementet av søknader om å få status som typisk turiststad.

² Det felles unntaket for hagesenter og byggjevare ser ut til å fungere i Danmark, men dette gjeld berre 13 heilagdagar. På vanlege søndagar kan alle danske butikkar halde opent. Eit tilsvarande felles unntak i Noreg ville dreie seg om høvet til å konkurrere i marknaden opp mot 50 søndagar i året. Det er svært krevjande å formulere eit unntak som omfattar både hagesenter og byggjevarehandel, utan å skape avgrensingsproblem mot andre næringar.

8.4.4 Økonomiske og administrative konsekvensar

Modell 2 har svært avgrensa økonomiske og administrative konsekvensar. Departementet tek over forvaltningsoppgåvene for turistkommunane, som i dag ligg hos fylkesmennene. Kommunane får ei tilsynsoppgåve, sjå kapittel 5.9. For næringa vil både omsetning og opningstider

kunne flytte seg noko mellom butikkar og bransjar. Nokre verksemdar vil kunne få lågare omsetning, til dømes

- store hagesenter
- butikkar på campingplassar
- butikkar på stader som mistar statusen som turiststad
- suvenirbutikkar som er for store til å halde opent

Boks 8.2 Utkast til lovendring i modell 2

Heilagdagslova § 5 skal lyde:

§ 5. Salg fra faste utsalgssteder

På helligdager skal faste utsalgssteder som selger varer til forbrukere, holde stengt. På jul-, påske- og pinseften skal de stenge kl. 16.

Dette gjelder ikke for

1. utsalgssteder som i det vesentlige selger kiosk- eller dagligvarer, *bensinstasjons-, husflids- eller suvenirvarer*, og som har en samlet salgsflate som ikke overstiger 150 kvm
2. *utsalgssteder som har en samlet salgsflate som ikke overstiger 150 kvm mellom kl. 13 og kl. 19 vanlige søndager, andre påskedag og andre pinsedag*
- ~~2. bensinstasjoner med en samlet salgsflate som ikke overstiger 150 kvm~~
- ~~3. utsalgssteder på campingplasser i campingseongen~~
4. utsalgssteder på områder som etter vedtak av departementet regnes som typiske turiststeder, se sjette ledd, *men ikke langfredag, første påskedag, 1. mai, 17. mai og første juledag*
5. salg fra serveringssted
6. salg ved auksjon
7. salg av utstilte gjenstander fra kunstgallerier og lignende
8. salg fra tidsbegrensede utstillinger og varemesser som finner sted i lokaler som normalt ikke blir brukt til salgsvirksomhet
- ~~9. utsalgssteder som i det vesentlige selger blomster, planter og andre hageartikler~~
- ~~10. utsalgssteder som i det vesentlige selger lokale husflids- og suvenirvarer~~
11. utsalgssteder i bygninger for inn- og utsjekking av passasjerer på lufthavner som har tilatelse til avgiftsfritt salg *innenfor sikkerhetskontrollen på lufthavner for rutefly*

12. salg av varer i tilknytning til produksjonssteder mv. som er tilrettelagt for turisme.

Faste utsalgssteder kan holde åpent de tre siste søndagene før julaften mellom kl. 14 og kl. 20.

Med salgsflate, se annet ledd nr. 1 og 2, 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 annet ledd nr. 1 og 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 og synlig ved utsalgsstedet. Mangelfull dokumentasjon medfører at et utsalgssted ikke anses unntatt fra bestemmelsen i første ledd første punktum. *Kommunen skal på oppfordring foreta oppmåling av salgsarealet.*

Departementet kan etter søknad fra kommunen ved forskrift bestemme at et område skal regnes som typisk turiststed, se annet ledd nr. 4, for hele året eller deler av året. Som typisk turiststed kan bare regnes område der salget i de aktuelle periodene hovedsakelig skjer til turister. *Kommunen fører tilsyn med at slik forskrift overholdes. Departementet kan oppheve slik forskrift etter en ny vurdering.*

Fylkesmannen kan etter søknad gi dispensasjon fra paragrafen her når det foreligger særlige grunner. Avgjørelsen kan påklages til departementet.

Utsalgssteder kan ikke bindes til å holde åpent på helligdager og 1. og 17. mai.

Departementet kan gi nærmere forskrifter til utfylling av paragrafen her.

8.5 Modell 3 (like konkurransevilkår)

8.5.1 Omsyn

I denne modellen er det frie opningstider for alle utsalsstader med avgrensa salsareal. Dermed blir det lovleg med søndagshandel i liten skala i alle bransjar. Det er ein føresetnad at 200 m² er tilstrekkeleg til å oppretthalde eit breitt vareutval, og at ein dermed kan oppheve unntaket for typiske turiststader. Modellen gir likare konkurransevilkår ved at det blir innført bransjenøytrale reglar, og forbrukarane får auka tilgang på fleire varetypar på søndagar.

Det opnar for ei betydeleg forenkling av opningstidsreguleringa å oppheve unntaka for

- typiske turiststader
- små kioskar og daglegvarebutikkar
- bensinstasjonar
- hagesenter og blomebutikkar
- utsalsstader på campingplassar i campingseongen
- lokale husflids- og suvenirvarer

Det er mogleg å kombinere modell 3 med element frå modell 2, til dømes at faghandlar (under 200 m²) først kan opne etter kl. 13, eller eit snevert unntak for turiststader. Utgangspunktet for vurderinga nedanfor er ei generell grense på 200 m².

8.5.2 Konsekvensar av modellen

8.5.2.1 Må fleire jobbe på søn- og høgtidsdagar?

Tilsette i alle bransjar vil i prinsippet måtte jobbe på søndagar, men berre i butikkar ≤ 200 m². Sjølv om alle utsalsstader med eit salsareal på ≤ 200 m² får lov å halde opent, vil berre dei som finn det lønnsamt, gjere det. Alle store butikkar elles vil måtte halde stengt, slik at ikkje alle tilsette i varehandelen vil måtte arbeide søn- og høgtidsdagar. Dei fleste daglegvarebutikkar er over 200 m², men ein stor del av faghandelen vil kunne halde opent. På turiststadene vil færre måtte jobbe på søndagar. At butikkar ≤ 200 m² får frie opningstider, kan føre til at tilsette i andre bransjar, til dømes innan reinhald og pengetransport, også må jobbe. I kjøpesenter som held opent, kan ein konsekvens bli at mellom andre vektarar, kafétilsette og frisørar må jobbe. Det vil framleis vere færre på jobb i varehandelen på søndagar enn på laurdagar.

8.5.2.2 Aukar risikoen for at fleire må jobbe deltid?

Ja, i dei butikktypene som etter endringa kan halde opent, og som vel å gjere det.

8.5.2.3 Kva med søndagen som felles fridag og markering av ein rytme i samfunnet?

Det vil gjelde eigne opningstidsreglar for søn- og høgtidsdagar som inneber at færre butikkar kan halde opent. At store butikkar må halde stengt, vil gjere søndagen annleis enn andre dagar.

8.5.2.4 Bransjenøytralitet?

Same arealgrense for alle utsalsstader heile tida er så nært ein kan komme ei bransjenøytral regulering av opningstidene. Å fastsetje ei arealgrense er den minst konkurransevidande måten å avgrense opningstidene på, samanlikna med til dømes avgrensing etter varetype.

8.5.2.5 Utviklinga i næringa

Frie opningstider for alle butikkar ≤ 200 m² vil skape like konkurransevilkår uavhengig av lokalisering og varetypar. Somme butikkar vil vinne og andre vil tape i konkurransen.

Ei bransjenøytral arealgrense på 200 m² vil utlikne forskjellen på stader med turistunntak og andre stader. Dei minste distriktsbutikkane vil også få frie opningstider. Ein del utsalsstader vil få kostnader med å byggje om eller skaffe nye lokale for å komme under eller opp til arealgrensa.

Eit større salsareal gir høve til å ta inn fleire varer og kan dermed gi auka bransjegliding. Fordi den same arealgrensa vil gjelde for alle, hindrar ikkje regelverket enkelte bransjar i å halde opent og delta i konkurransen. All regulering er konkurransevidande, og avgrensa areal kan mellom anna føre til at mindre leverandørar får mindre hylleplass enn dei får i større butikkar. Den arealkrevjande varehandelen må halde stengt og kan oppleve at kundane heller bruker pengar på (mindre) varer som kan seljast på søndagar.

Halvparten av norsk faghandelsomsetning skjer i kjøpesenter. At berre butikkar ≤ 200 m² i kjøpesentera får lov til å halde opent på søn- og høgtidsdagar, vil utfordre kjøpesentera og kundane som er vane med at heile senteret er opent til same tid. Ein stor del av butikkane i kjøpesenter er under 200 m². Arealgrensa på 200 m² er ei avgrensing som råkar dei større verksemdene i varehandelen, men det gjeld i så fall likt for alle.

8.5.3 Økonomiske og administrative konsekvensar

Modell 3 opphevar turistunntaket og tek dermed vekk forvaltningsoppgåver som i dag ligg hos fylkesmennene.

Alle bransjar vil kunne konkurrere på søndagar dersom butikkane ikkje er for store. Det kan gi vekst for butikkar som ligg slik til at mange kjem innom på søndagar, til dømes i byar, på utfartsstader og på turistdestinasjonar. Nokre verksemdar vil kunne få lågare omsetning, til dømes

- store hagesenter
- store butikkar på campingplassar
- store butikkar på turiststader
- suvenirbutikkar som er for store til å halde opent

8.6 Modell 4 (liberalisering)

8.6.1 Omsyn

Ved ei omfattande liberalisering vil ikkje lenger lova forby handel når det passar forbrukarane og butikkeigaren. Opningstidene blir opp til aktørane i marknaden, og ein får ei klar forenkling av den offentlege næringsreguleringa. Modellen her er utforma med ei skjerming fram til kl. 13 på søndagar og dei store høgtidsdagane. Dei praktiske konsekvensane av ein slik modell vil vere om lag dei same som i modellen regjeringa sende på høyring i 2015 og som med full liberalisering etter svensk modell.³

Boks 8.3 Utkast til lovendring i modell 3

Heilagdagslova § 5 skal lyde:

§ 5. Salg fra faste utsalgssteder

På helligdager skal faste utsalgssteder som selger varer til forbrukere, holde stengt. På jul-, påske- og pinseften skal de stenge kl. 16.

Dette gjelder ikke for

1. utsalgssteder som i det vesentlige selger kiosk- eller dagligvarer, og som har en samlet salgsflate som ikke overstiger 200 kvm
2. bensinstasjoner med en samlet salgsflate som ikke overstiger 150 kvm
3. utsalgssteder på campingplasser i campingseongen
4. utsalgssteder på områder som etter vedtak av fylkesmannen regnes som typiske turiststeder, se sjette ledd
5. salg fra serveringssted
6. salg ved auksjon
7. salg av utstilte gjenstander fra kunstgallerier og lignende
8. salg fra tidsbegrensede utstillinger og varemesser som finner sted i lokaler som normalt ikke blir brukt til salgsvirksomhet
9. utsalgssteder som i det vesentlige selger blomster, planter og andre hageartikler
10. utsalgssteder som i det vesentlige selger lokale husflids- og suvenirvarer
11. utsalgssteder i bygninger for inn- og utsjeking av passasjerer på lufthavner som har tilatelse til avgiftsfritt salg innenfor sikkerhetskontrollen på lufthavner for rutefly
12. salg av varer i tilknytning til produksjonssteder mv. som er tilrettelagt for turisme.

Faste utsalgssteder kan holde åpent de tre siste søndagene før julaften mellom kl. 14 og kl. 20.

Med salgsflate, se annet ledd nr. 1 og 2, 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 annet ledd nr. 1 og 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 og synlig ved utsalgsstedet. Mangelfull dokumentasjon medfører at et utsalgssted ikke anses unntatt fra bestemmelsen i første ledd første punktum. Kommunen skal på oppfordring foreta oppmåling av salgsarealet.

Fylkesmannen kan etter søknad fra kommunen ved forskrift bestemme at et område skal regnes som typisk turiststed, se annet ledd nr. 4, for hele året eller deler av året. Som typisk turiststed kan bare regnes område der salget i de aktuelle periodene hovedsakelig skjer til turister.

Fylkesmannen kan etter søknad gi dispensasjon fra paragrafen her når det foreligger særlige grunner. Avgjørelsen kan påklages til departementet.

Utsalgssteder kan ikke bindes til å holde åpent på helligdager og 1. og 17. mai.

Departementet kan gi nærmere forskrifter til utfylling av paragrafen her.

8.6.2 Konsekvensar av modellen

8.6.2.1 Må fleire jobbe på søn- og høgtidsdagar?

Alle tilsette i varehandelen vil måtte rekne med å arbeide etter kl. 13 på søndagar, sjølv om ikkje alle butikkar vil halde opent. (Truleg ville dei fleste først opne kl. 12 eller 13, sjølv med heilt frie

³ I Sverige gjeld det ingen reglar om opningstidene i varehandelen. I norsk rett måtte ein då oppheve forboda og unntaka i heilagdagslova § 5. Det ville påverke arbeidstidsreguleringa etter arbeidsmiljølova. For å unngå at det må gjerast ei nødvendig-vurdering ut frå arbeidsmiljølova § 10-10, kunne heilagdagslova § 5 formulerast slik: «På helligdager kan faste utsalgssteder som selger varer til forbrukere, holde åpent.»

opningstider.) I tillegg vil tilsette i enkelte andre bransjar også måtte jobbe.

8.6.2.2 Aukar risikoen for at fleire må jobbe deltid?

Ein ekstra handledag i veka vil truleg føre til mange fleire deltidsstillingar.

8.6.2.3 Kva med søndagen som felles fridag og markering av ein rytme i samfunnet?

Utover det symbolske i at søndagen ikkje lenger vil vere skjerma som handledag i fysiske butikkar,

Boks 8.4 Utkast til lovendring i modell 4

Heilagdagslova § 5 skal lyde:

§ 5. Salg fra faste utsalgssteder

På helligdager skal faste utsalgssteder som selger varer til forbrukere, holde stengt. På jul-, påske- og pinseften skal de stenge kl. 16.

Dette gjelder ikke for

1. utsalgssteder som i det vesentlige selger kiosk- eller dagligvarer, *bensinstasjons-, husflids- eller suvenirvarer*, og som har en samlet salgsflate som ikke overstiger 150 kvm
2. *utsalgssteder mellom kl. 13 og 19 vanlige søndager, andre påskedag og andre pinsedag samt fram til kl. 16 skjærtorsdag*
- ~~2. bensinstasjoner med en samlet salgsflate som ikke overstiger 150 kvm~~
- ~~3. utsalgssteder på campingplasser i campingsonen~~
- ~~4. utsalgssteder på områder som etter vedtak av fylkesmannen regnes som typiske turiststeder, se sjette ledd~~
5. salg fra serveringssted
6. salg ved auksjon
7. salg av utstilte gjenstander fra kunstgallerier og lignende
8. salg fra tidsbegrensede utstillinger og varemesser som finner sted i lokaler som normalt ikke blir brukt til salgsvirksomhet
- ~~9. utsalgssteder som i det vesentlige selger blomster, planter og andre hageartikler~~
- ~~10. utsalgssteder som i det vesentlige selger lokale husflids- og suvenirvarer~~
11. utsalgssteder i bygninger for inn- og utsjekking av passasjerer på lufthavner som har tilatelse til avgiftsfritt salg innenfor sikkerhetskontrollen på lufthavner for rutefly

12. salg av varer i tilknytning til produksjonssteder mv. som er tilrettelagt for turisme.

~~Faste utsalgssteder kan holde åpent de tre siste søndagene for julaften mellom kl. 14 og kl. 20.~~

Med salgsflate, se annet ledd nr. 1 ~~og 2~~, 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 annet ledd nr. 1 ~~og 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 *og synlig* ved utsalgsstedet. Mangelfull dokumentasjon medfører at et utsalgssted ikke anses unntatt fra bestemmelsen i første ledd første punktum. *Kommunen skal på oppfordring foreta oppmåling av salgsarealet.*

~~Fylkesmannen kan etter søknad fra kommunen ved forskrift bestemme at et område skal regnes som typisk turiststed, se annet ledd nr. 4, for hele året eller deler av året. Som typisk turiststed kan bare regnes område der salget i de aktuelle periodene hovedsakelig skjer til turister.~~

Fylkesmannen kan etter søknad gi dispensasjon fra paragrafen her når det foreligger særlige grunner. Avgjørelsen kan påklages til departementet.

Utsalgssteder kan ikke bindes til å holde åpent på helligdager og 1. og 17. mai.

Departementet kan gi nærmere forskrifter til utfylling av paragrafen her.

vil vekerytmen stort sett vere uendra med helg og skolefri som i dag. Unntaket er dei tilsette som må arbeide inntil halvparten av søndagane i året.

8.6.2.4 Bransjenøytralitet?

Ja.

8.6.2.5 Utviklinga i næringa

Truleg vil dei store verksemdene i varehandelen vekse seg større, og det vil bli eit auka press på omstilling og effektivisering i varehandelen. Dette kan gå ut over små butikkar, særleg i distrikta. Dei fleste kjøpesentera vil halde opent. Dei små daglegvarebutikkane og ein del kioskar og bensinstasjonar vil miste omsetning.

8.6.3 Økonomiske og administrative konsekvensar

Modell 4 fører til at forvaltningsoppgåver som i dag ligg hos fylkesmennene, fell bort.

8.7 Dialog på den enkelte arbeidsplassen om arbeid på søn- og høgtidsdagar (arbeidsmiljølova)

Arbeidsgivaren skal drøfte med tillitsvalde før det blir sett i gang arbeid på søn- og høgtidsdagar, sjå arbeidsmiljølova § 10-10 (3). Utvalet har i kapittel

7.4.4 drøfta om medverknaden bør styrkjast ved ei liberalisering av opningstidsreguleringa. Ein modell kunne vere at arbeidsgivaren årleg skal drøfte med dei tillitsvalde arbeidet på søn- og høgtidsdagar. Ei slik lovendring vil særleg vere relevant ved ei vesentleg liberalisering av opningstidsreglane som gjer at mange fleire må arbeide på søn- og høgtidsdagar.

Førebiletet her er den tilsvarande føresegna i arbeidsmiljølova § 14-9 (1) om bruk av mellombels tilsetjing. Sjølv om opningstidsreguleringa tek stilling til om arbeid på søndag er «nødvendig» etter arbeidsmiljølova § 10-10 (2), kan det vere fornuftig å ha ein dialog på den enkelte arbeidsplassen om grunnlaget for og omfanget av arbeid på søn- og høgtidsdagar og om konsekvensane for arbeidsmiljøet og arbeidsplanlegginga. Ei eventuell lovendring vil krevje noko meir dialog mellom dei tillitsvalde og arbeidsgivaren. Arbeidsgivaren har ansvaret for denne dialogen, men kravet om årlege drøftingar vil ha svært avgrensa økonomiske og administrative konsekvensar. Ei eventuell lovendring kan utformast slik at tredje ledd i arbeidsmiljølova § 10-10 skal lyde:

(3) Arbeidsgiver skal drøfte behovet for søn- og helgedagsarbeid med arbeidstakernes tillitsvalgte før det iverksettes. *Arbeidsgiver skal minst en gang per år drøfte bruken av søn- og helgedagsarbeid med de tillitsvalgte, blant annet grunnlaget for og omfanget av søn- og helgedagsarbeid, samt konsekvenser for arbeidsmiljøet og arbeidsplanleggingen.*

Kapittel 9

Tilråding om endring i opningstidsreglane

9.1 Innleiing

Utvalet har i kapittel 8 gjort greie for ulike måtar å utforme nye opningstidsreglar på og konsekvensane desse modellane truleg vil få. I dette kapittelet gjer utvalet greie for tilrådingane sine.

Dersom ein skal unngå all konkurransevriding mellom ulike vareslag og utsalsstader på søndagar, kan dette skje både gjennom å innføre frie opningstider etter modell frå Sverige eller Danmark og gjennom å innføre søndagsstengt for alle, uansett storleik og vareslag. Sidan det er brei semje i samfunnet om å halde på søndagen som ein dag med avgrensa varehandel, har utvalet vurdert modellar som kan redusere noko av konkurransevridinga og samtidig gjere regelverk og handheving enklare.

Det er grunn til å minne om at vi i dag ikkje veit korleis marknads- eller funksjonsfordelinga mellom fysiske butikkar og e-handel kjem til å utvikle seg. E-handelen aukar i omsetning og mengde, teknologien endrar seg raskt, og forbrukarane får nye vanar og forventningar. Det er til dømes ikkje aktuelt å regulere tidsrommet for netthandel eller for utkøyring av varer på sön- og høgtidsdagar. Utviklinga innan teknologi og e-handel vil påverke sysselsetjinga, lønnsemda og butikkstrukturen i varehandelen i Noreg. Fysiske butikkar er viktige for tilsette, butikkeigarar, forbrukarar og lokalsamfunn, og det er grunn for styresmaktene til å følgje med på utviklinga i varehandelen uansett kva for opningstidsreglar som blir gjeldande.

9.2 Primærstandpunkta

Halve utvalet meiner primært at ein best møter omsynet til forbrukarane, utfordringa frå e-handelen og omsynet til like konkurransevilkår gjennom ei liberalisering etter svensk eller dansk modell. Utvalsmedlemmene Gunhild Sun Bellsli, Beate Milford Berrefjord, Carin Blom, Nils-Henrik M. von der Fehr, Gyrid Berge Giæver, Frank

Sve og Ragnar Wiik viser til at erfaringane frå desse landa og frå norske turistkommunar med søndagshandel er at arbeidstakarar, næringsliv og forbrukarar vil klare å tilpasse seg dersom ein opphevar opningstidsreguleringa i varehandelen. Dei fleste er vane med å kunne handle på søndagar, sjølv om vareutvalet er avgrensa i dei fysiske daglegvarebutikkane som har lov å halde opent. På turiststadene er hyttefolk, turistar og innbyggjarar vane med å kunne handle på sön- og høgtidsdagar. Forbrukarane set pris på å kunne handle, og tilsette som er dekte av tariffavtale og arbeider meir enn 12 timar i veka, set pris på å få ekstra betalt. Prinsipielt og praktisk bør tida no vere inn til å oppheve opningstidsreguleringa. Desse medlemmene støttar derfor langt på veg høyringsutkastet frå regjeringa i 2015.

Sidan høyringa i 2015 viste at det er stor motstand mot full liberalisering, og at ønsket om andre reglar på søndagar enn elles i veka står sterkt, har desse medlemmene teke sikte på å utvikle alternative løysingar, som kan få breiare tilslutning, gjennom å avgrense søndagshandelen, men samtidig sikre enklare reglar og likare konkurransevilkår enn i dag.

Utvalsmedlemmene Harald Jachwitz Andersen, Bjørn Næss, Filip Rygg og Trine Lise Sundnes meiner at vesentlege samfunnsomsyn taler for å føre vidare ei regulert opning som bevarer søndagen som ein felles fridag for flest mogleg, også for dei tilsette i varehandelen. Søndagen som ein annleis dag skaper fellesskap, rytme og kvile som er bra for menneske, familiar og samfunn. Veke-rytmen er ein tradisjon det er verdt å ta vare på, særleg når så mykje anna er tilgjengeleg heile tida. Sjølv om høyringa i 2015 viste at det ikkje er fleirtal i meningsmålingane eller høyringa for full liberalisering av opningstidene på vanlege søndagar, tek desse medlemmene likevel utgangspunkt i at folk er vane med eit visst butikktilbod på søndagar, og at næringa har tilpassa seg dette. Utvalsmedlemmen Filip Rygg sluttar seg subsidiært til den eine av mellom-modellane av omsyn til å finne ei løysing som kan stå seg over tid, samti-

dig som søndagen framleis blir ein annleis dag. Filip Rygg viser til at modell 2 skjermar det som tradisjonelt blir rekna som kyrkjetida, innskjerpar opningstidene på turiststadene og hagesentera og gir likare konkurransevilkår for små butikkar.

Resten av medlemmene i utvalet har som primærstandpunkt modellar som inneber ei meir eller mindre avgrensa liberalisering, dvs. modell 2 eller 3.

9.3 Vurdering av modell 2 frå kapittel 8: Søndag som annleisdag, ei viss liberalisering, likare konkurransevilkår

Som subsidiaer løysing kan eit breitt fleirtal i utvalet samle seg om ei forenkling og forbetring av opningstidsreguleringa som svarer til modell 2 i kapittel 8. Desse medlemmene viser til at denne modellen

- skjermar søndagen
- sidestiller sal av daglegvarer, husflids- og suvenirvarer frå kioskar og butikkar med bensinstasjonar ved at alle får same arealgrense på 150 m² eller mindre
- gir faghandlar og andre butikkar på 150 m² eller mindre høve til å halde opent etter kl. 13 på vanlege søndagar
- gir tydelegare kriterium for turiststader
- tek bort unntaka for hagesenter og butikkar på campingplassar
- opphevar kravet om at husflids- og suvenirvarer skal vere lokale

Bak denne tilrådinga står utvalsmedlemmene Gunhild Sun Bellsli, Beate Milford Berrefjord, Carin Blom, Nils-Henrik M. von der Fehr, Gyrid Berge Giæver, Kristina Hansen, Filip Rygg, Frank Sve, Ragnar Wiik og Ståle Økland og utvalsleiar Erling Lae. Desse medlemmene har her teke utgangspunkt i ønsket om å halde på søndagen som ein annleis dag med avgrensa varehandel og har merka seg argumenta for søndagen som felles fridag med ein annan rytme for menneske, familiar og samfunn. I denne modellen vil framleis tilsette i varehandelen som hovudregel ikkje arbeide på søndagar.

Fleirtalet viser til at varehandelen er i utvikling, mellom anna på grunn av e-handel, teknologisk utvikling, internasjonal konkurranse, kjededanning og pressa lønnsemd. Mindre faghandlarar vel òg å halde opent i strid med lova. Ein kan ikkje møte denne utviklinga ved å la alt vere som det er.

Fleirtalet meiner at det bør bli likare konkurransevilkår for ulike bransjar og butikkar. I dag har unntaksreglar for mellom anna hagesenter og typiske turiststader fått utslag som lovgivaren ikkje hadde tenkt seg.

Fleirtalet meiner at ein daglegvarebutikk som vil halde opent heile søndagen, må ha rett til same areal som butikken på bensinstasjonen. Fleirtalet går derfor inn for å auke arealgrensa frå 100 til 150 m² for kiosk- og daglegvarer, og at det same skal gjelde husflids- og suvenirvarer.

Nye reguleringsmåtar vil kunne skape fleire tolkings- og avgrensingsproblem enn berre justeringa av dei gjeldande vilkåra. Dersom Stortinget vel å føre vidare ei skjerming av søndagen, er areal derfor truleg den minst konkurransevridande måten å regulere opningstidene på. Areal er eit bransjenøytralt kriterium, og alle aktørar har høve til å tilpasse seg og konkurrere på like vilkår.

Det er ønskeleg med likare konkurransevilkår for ulike vareslag og butikkar, og det kan vere vanskeleg å stanse ei utvikling der små kles- eller møbelbutikkar har opent i strid med lova. Fleirtalet går inn for å tillate alle butikkar på 150 m² eller mindre å halde opent kl. 13–19 på søndagar, i tråd med arrangementsforbodet i heilagdagslova § 4, slik at same arealkrav og rett til å halde opent vil gjelde for alle butikkar søndag ettermiddag. Mange butikkar har dessutan eit blanda vareutval.

Framlegget skil mellom daglegvarebutikkar og faghandlar for å skjermje søndag formiddag, men konkurransevilkåra for småbutikkar blir likare enn før. Alle butikkar bør dessutan ha rett til å halde stengt på søn- og høgtidsdagar.

Med desse regelendringane meiner fleirtalet at det ikkje er grunnlag for å oppretthalde unntaket for hagesenter, og at det bør vere same reglar for dei som for andre. Det bør også vere same reglar på og utanfor ein campingplass.

Fleirtalet går inn for ei opprydding i unntaket for turiststader, slik at det får ei tydelegare distriktpolitisk grunngeving, og slik at butikkar som konkurrerer i same område, ikkje får ulike opningstider. Forskriftene som gir frie opningstider på turiststadene i sentrale strøk, bør opphevast. Elles fungerer turistunntaket stort sett godt og gir føreseielege og framtidsretta rammevilkår for ei viktig og konkurranseutsett reiselivsnæring med vekstambisjonar.

Fleirtalet går inn for å gjere det lovleg å halde fleire typar butikkar opne på søndagar, hovudsakleg etter kl. 13. Fleirtalet ser at fleire søndagsopne butikkar inneber at fleire tilsette vil måtte arbeide desse dagane. Søndagsarbeid kan vere ei ulempe for nokre tilsette, men kan også skape butikkjob-

bar som er attraktive for studentar, skoleelevar og andre som ikkje kan arbeide på dagtid elles i veka.

Fleirtalet rår departementet til å foreslå for Stortinget lovendringar i tråd med modell 2 frå kapittel 8. Alle lovendingane bør eventuelt ta til å gjelde på same tid. Det vil gi likare konkurransevilkår for dei verksemdene som på ein eller annan måte vil merke endringane. Lovendringar bør evaluerast etter nokre år. Meir omfattande statistikk om varehandelen kan gi eit betre grunnlag for å følgje utviklinga. SSBs tidsbruksundersøkingar har vore ein ressurs for utvalet. Undersøkingane bør først vidare for at ein skal kunne seie om tidsbruken på søndag, i helga og veka har endra seg etter ei eventuell lovending. Ut frå debatten i 2015 og drøftinga i utvalet av søndagen som anleisdag kan det vere grunn til å forske på korleis ein skaper og kan skape soner for stille, kvile og refleksjon heime og i lokalsamfunnet.

9.4 Vurdering av modell 3 frå kapittel 8: Like konkurransevilkår og enklare reglar

Utvalsmedlemmene Beate Milford Berrefjord, Carin Blom, Nils-Henrik M. von der Fehr, Gyrid Berge Giæver, Ragnar Wiik og Ståle Økland meiner at modell 3 i kapittel 8 vil vere ein betre modell enn modell 2, sjølv om dei også kan tilrå modell 2. Modell 3

- skjermar søndagen
- gir alle utsalsstader på 200 m² eller mindre frie opningstider
- opphevar turistunntaket
- gir same reglar over heile landet

Desse medlemmene meiner det bør vere eit mål å ha dei same reglane for unntak frå søndagsforbodet for alle butikkar, uansett vareutval og kvar dei ligg. Modellen går ut på at alle butikkar på 200 m² eller mindre har frie opningstider på søndagar og høgtidsdagar. Dette gir ei regulering som er bransjenøytral og gir like vilkår i heile landet, men utan å gå til ei fullstendig liberalisering av søndagshandelen.

Desse medlemmene har sett arealgrensa til 200 m² etter eit skjønnt ut frå at det då ikkje er nødvendig med dagens turistunntak, men dei meiner at talet på kvadratmeter kan vurderast nærare. Nokre av desse medlemmene meiner at det av omsyn til reiselivsnæringa er nødvendig å vurdere å føre vidare eit unntak for turistdestinasjonar som er meir målretta enn dagens over 150 unntak for typiske turiststader.

Sjølv om denne modellen opnar for ei noko større liberalisering enn modell 2, viser desse medlemmene til at søndagen framleis blir skjerma, samtidig som reglane blir gjennomgåande enklare ved at ei rekkje unntak og føresegner fell bort.

9.5 Særmerknad frå utvalsmedlemmene Harald Jachwitz Andersen, Bjørn Næss og Trine Lise Sundnes

Medlemmene Harald Jachwitz Andersen, Bjørn Næss og Trine Lise Sundnes meiner modell 2 og 3 ikkje representerer nokon forbetring og forenkling av opningstidreguleringa, og er ikkje samde i at modellane skjermar søndagen, eller at tilsette i varehandelen som hovudregel ikkje vil måtte arbeide på søndagar. Dette blir det gjort nærare greie for nedanfor.

Varehandelen er den største private sysselsetjaren i Noreg: 380 000 tilsette utgjer 14 prosent av alle sysselsette i Noreg. Varehandelen har stor betydning som verdiskapar, arbeidsplass og inkluderingsmotor over heile landet. Samtidig får truleg varehandelen ei mindre rolle i og betydning for norsk økonomi og samfunnsliv framover. Til dømes har konsulentfirmaet Samfunnsøkonomisk analyse berekna at demografiske endringar åleine vil redusere sysselsetjingsbehovet i varehandelen med 10 prosent fram mot 2030.

Utvalet har lagt til grunn at det ikkje er politisk fleirtal i Noreg for ei full liberalisering av opningstidene på søn- og høgtidsdagar. Utvalet har derfor i prinsippet vurdert to delvis liberaliserande modellar som alternativ til dagens regulering. Fordi ein stor del av norske butikkar er under 150 og 200 m² i dag, vil begge modellane innebære at mange fleire butikkar enn i dag vil vere søndagsopne, og at titusenvis fleire tilsette vil bli eksponerte for søndagsarbeid. Vidare vil truleg mange aktørar, både kjøpesenter- og daglegvareaktørar, tilpasse både forretningsmodellar og butikkstorleik til eit nytt reguleringsregime. Det har naturleg nok ikkje vore mogleg for utvalet å berekne omfanget og konsekvensane av slike tilpassingar, men dei vil utan tvil trekkje i retning av endå fleire søndagsopne butikkar og søndagseksponerte arbeidstakarar. I tillegg kjem overslagseffektar på tilgrensande bransjar og aktørar, som frisørsalongar og serveringsstader i kjøpesenter.

Desse medlemmene meiner at den modellen fleirtalet i utvalet tilrår, vil vere eit betydeleg skritt i retning av full liberalisering av søndagen, og at

modellen vil kunne gi minst 13 000 fleire butikkar enn i dag høve til å halde søndagsopent. Det vil i sin tur innebære at ein stad mellom 50 000 og 80 000 fleire arbeidstakarar enn i dag vil bli eksponerte for søndagsarbeid, avhengig av kor mange butikkar som vel å halde opent.

Dagens regulering av opningstidene på sön- og høgtidsdagar har svakheiter. Til dømes kan både kvadratmeterreguleringa, turistunntaket og hagesenterunntaket gi opphav til ulike konkurransevilkår og dermed føre til konkurransevriddingar mellom både enkeltaktørar og bransjar. Det er uheldig.

Det har ikkje vore mogleg for utvalet å berekne kor store desse konkurransevriddingane er, og i kva monn dei er blitt styrkte eller svekte over tid. Det har heller ikkje vore mogleg for utvalet å vurdere om sentrale drivarar som demografiske endringar (til dømes aukande sentralisering), endra forbrukaråttferd og teknologiske endringar (som påverkar både tilbod og etterspørsel i varehandelen) vil styrkje eller svekke desse konkurransevriddingane. Det er generelt ei utfordring at tilgjengeleg offisiell statistikk over norsk varehandel er mangelfull. Denne utfordringa må følgjast opp i den varsla stortingsmeldinga om norsk varehandel.

Det er grunn til å tru at drivarane vi har peikt på her, vil føre til store strukturelle endringar i norsk varehandel det kommande tiåret. Digital handel vil overta meir og meir. Dei fysiske butikkane vil truleg bli både færre og mindre og i aukande grad fungere som visingsrom og hente-stader og i mindre grad som tradisjonelle utsalsstader. Følgjeleg vil ein større del av butikkane i Noreg falle inn under 150 m²-grensa og med det kunne halde søndagsopent i tråd med modellen fleirtalet i utvalet tilrår. Vi vil også kunne sjå ei utvikling i retning av at store – gjerne internasjonale – aktørar set opp såkalla one concept-locations (små einingar i kjøpesenter som viser fram varer utan å ha noko særleg lager) som kan halde opent søndagar og omsetje frå utlandet som klikk-og-hent-butikk.

Vidare vil investeringar i handelsverksemd bli mindre stadbundne framover. Investeringane vil i mindre grad skje nær den lokale marknaden og heller vere styrte av kvar det er best vilkår for å drive logistikk og distribusjon. Det er like lett å betene den norske marknaden frå til dømes Göteborg som frå Sandefjord. Skala eller volum har alltid vore viktig innan handel. Framover blir dette ekstremt viktig fordi konkurransen og presset på marginane blir endå hardare, men òg fordi det krevst finansielle musklar for å henge med på

innovasjon og teknologi. Det vil truleg bli færre aktørar innanfor norsk varehandel framover, men dei vil vere større og i aukande grad globale (mellom anna kan dei drive frå land med betydeleg lågare kostnadsnivå enn Noreg og der det kanskje er mogleg med internasjonal skattetilpassing).

Søndagsopne butikkar vil auke kostnadsnivået ved å drive handel i Noreg. Ei liberalisering av søndagen kan derfor svekke insentiva til å lokalisere handelsverksemd i Noreg.

Sjølv om den tilrådde modellen frå utvalsfleirtalet i prinsippet kan karakteriserast som bransjenøytral, vil han i realiteten ikkje verke nøytralt fordi han skil mellom små (gjerne kjøpesenterbaserte) butikkar og arealkrevjande faghandlar. Utvalet har ikkje hatt faktagrunnlag til å vurdere om ei slik forskjellsbehandling vil føre til større eller mindre konkurransevriddingar enn det dagens regulering medfører. Med ei stadig aukande bransjegliding meiner desse medlemmene at det ikkje er grunnlag for å konkludere med at den tilrådde modellen frå utvalsfleirtalet vil føre til mindre konkurransevridding enn dagens regulering. Det er viktig å minne om at alle nye reguleringsregime vil kunne gi opphav til nye, uheldige konkurransevriddingar. Det er berre ytterpunktene «alt stengt» og «alle kan halde opent» som vil vere verkeleg konkurransenøytrale.

Sjølv om høyringa i 2015 viste at det ikkje er fleirtal i meiningsmålingane for full liberalisering av opningstidene på vanlege søndagar, er folk vane med eit visst butikktilbod på søndagane. Desse medlemmene legg derfor til grunn at det i praksis vil vere vanskeleg å få aksept for ei strammare opningstidsregulering enn i dag.

På bakgrunn av dette har desse medlemmene komme til at dagens søndagsregulering inntil vidare bør førast vidare. Praktiseringa av turistunntaket blir oppfatta som lite einsarta på tvers av kommunar og fylke, og unntaket bør justerast slik at forvaltninga blir flytta frå fylkesmennene til departementet.

9.6 Særmerknad frå Trine Lise Sundnes

Som subsidier løysing kan modell 1 i kapittel 8 sørgje for ytterlegare opprydding og likebehandling, mellom anna ved å ta bort unntaket for hagesenter og snevre inn unntaket for typiske turiststader i sentrale strøk. Truleg bør alle turistunntaka vurderast med tanke på likebehandling, til dømes ved at kommunane må søkje på nytt.

Litteratur

Litteraturlista viser dei viktigaste kjeldene utvalet har brukt i arbeidet. Mange av kjeldene ligg på nettet og lenkene virka i november 2017. Norske offentlege dokument som proposisjonar og lover er ikkje tekne med i litteraturlista fordi dei ligg tilgjengeleg på nettsidene til Stortinget eller regjeringa. Tabellane til SSB finn ein ved å søkje på tabellnummeret eller tittelen på nettsida deira. Ei liste over rapportar og dokument frå andre land finst som digitalt vedlegg til rapporten på nettstaden til Kulturdepartementet. Tre tema er skilde ut med eigen litteraturliste:

- rapportar utvalet har bestilt (digitale vedlegg til rapporten på nettstaden til Kulturdepartementet)
- forbrukarspørsmål – kronologisk sortert
- arbeidsmiljø og arbeidsrett – kronologisk sortert

Litteratur og rapportar

Andhøy AS (Karen Marie Løwe Thane Lange): Butikkhandel, servering og service. Bransje for bransje – handel på kjøpesenter og utenfor (2015)

Arbeids- og næringsministeriet (Finland): Bakgrunnsmemorandum til utredning om konsekvenser av å frigjøre butikkens åpningstider samt situasjonen for små foretak i kjøpesentre (juni 2017). Omsett frå finsk.

Bakken, Ingeborg: Oslo Handel og Kontor 75 år, 1907–1982. En beretning (1982)

Bondevik, Kjell Magne: Et liv i spenning (2006)

Broch, S: Norsk kirkeret (1904)

Brundtland, Gro Harlem: Mitt liv. 1939–1986 (1997) <https://www.nb.no/nbsok/nb/3543116be40075f5d014ccfb9fe-c86f4?lang=no#4>

Burda, Michael and Philippe Weil (2005), «Blue Laws». <http://www.philippeweil.com/research/blue2.pdf>

Crary, Jonathan: 24/7 : Late Capitalism and the Ends of Sleep (2014)

Damvad: Miljøkonsekvenser av søndagsåpne butikker. Rapport til Handelens samarbeidsut-

valg (2014) <http://www.virke.no/bransjer/Documents/Milj%C3%B8konsekvenser%20av%20s%C3%B8ndags%C3%A5pne%20butikker.pdf>

Damvad: Prinsippnotat (2015?) – «1 Notat; Søndagsåpne butikker» og «metodenotat» (2015)

DIBS Norsk e-handel 2017: http://info.dibs.no/hubfs/Norsk%20e-handel%202017/NO_-DIBS_single_page_300.pdf?hsCtaTracking=1094cab0-66e9-4fca-a09f-0423184e34db%7C1f3a4070-c977-4ee0-963c-745a23eec08e

Eriksen, Thomas Hylland: Øyeblikkets tyranni. rask og langsom tid i informasjonssamfunnet (2001)

Eriksen, Thomas Hylland: Typisk norsk, Essays om kulturen i Norge (1993) <https://www.nb.no/nbsok/nb/1b8970e5a9b870c07d0498db447cf946?index=5#0>

Eriksen, Trond Berg: Tidens historie (1999) <http://www.nb.no/nbsok/nb/f2d41ed6ab6306b713af019e88f30f88?index=33#0>

EuroCommerce: Overview. Legislation regarding shop opening hours in Europe. Sist oppdatert i mars 2017 http://www.eurocommerce.eu/media/135788/shop_opening_hours_02.03.2017.pdf

Fellestilltakene LO/Virke: Veikart for grønn handel 2050 (2016) <http://etiskhandel.no/noop/file.php?id=13471>

Finansdepartementet (Nederland): Evaluering av åpningstidsloven (2017). Opphavleg tittel: Evaluatie Winkeltijdenwet av BMC onderzoek, november 2016. <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=23c71c78-1586-4a8d-914a-95d1fbbe3538&title=Evaluatie%20Winkeltijdenwet.pdf>

Fjellvik, Einar: HK 100 år. (Handel og Kontors jubileumsbok). 2008

Fæhn, Helge: Gudstjenestelivet i Den norske kirke, 1994

Garfield, Simon: Timekeepers: how the world became obsessed with time (2016)

- Gisholt, Odd (Handelshøyskolen BI): En vurdering av effekter ved søndagsåpne butikker (2015)
- Halvorsen, Lars Julius og Finn Ove Båtevik: I samme båt og øser for livet – forholdet mellom lokalsamfunnet og de minste dagligvarebutikkene. I: Mariann Villa og Marit S. Haugen, Lokalsamfunn (2016)
- Handels: Tar e-handeln över? (2016) <https://www.handels.se/medlem/uppdrag/aktuellt/Fortroende/alla-fortroendevalda/tar-e-handeln-over/>
- Helsedirektoratet: Fysisk aktivitet og sedat tid blant voksne og eldre i Norge Nasjonal kartlegging 2014–2015. <https://helsedirektoratet.no/Lists/Publikasjoner/Attachments/991/Fysisk%20aktivitet%20og%20sedat%20tid%20blant%20voksne%20og%20eldre%20i%20Norge%202014-15.pdf>
- Helsedirektoratet «Kunnskapsgrunnlag fysisk aktivitet» (2014) <https://helsedirektoratet.no/Lists/Publikasjoner/Attachments/292/Kunnskapsgrunnlag-for-fysisk-aktivitet-innspill-til-departementet-IS-2167.pdf>
- Helsedirektoratet: Fysisk aktivitet blant voksne og eldre – Resultater fra en kartlegging i 2008 og 2009. Sjå særleg side 30–31 <https://helsedirektoratet.no/Lists/Publikasjoner/Attachments/715/Fysisk-aktivitet-blant-voksne-og-eldre-resultater-fra-en-kartlegging-i-2008-og-2009-IS-1754.pdf>
- Innovasjon Noreg: Nøkkeltal for norsk turisme 2016 <http://www.innovasjon norge.no/contentassets/0d32e3231c0a4367a96838ee3bb5b294/nokkeltall-for-norsk-turisme-2016.pdf>
- Innovasjon Noreg: Turistundersøkelsen – Oppsummering av sommersesongen 2015. Hovedrapport – nøkkeltall. <http://www.innovasjon norge.no/contentassets/449fab2adfd44372978036ca62252f55/turistundersokelsen-sommerrapport-2015-nokkeltall-03022016.pdf>
- Institutt for bransjeanalyser AS / Per Gunnar Rasmussen (2014): Distriktsbutikkens utfordringer ved full adgang til søndagsåpne butikker <http://www.virke.no/bransjer/Documents/Distriktsbutikkens%20utfordringer%20ved%20full%20adgang%20til%20s%C3%B8ndags%C3%A5pne%20butikke.pdf>
- Larssen, Christian: Trondheim Handel og Kontor 100 år. 1879–1979 (sjå særleg kapitlet Hundre års strid om lukningsvedtekter side 142–164)
- Lewis, J. David og Andrew J. Weigart: Social-time: Structures and Meanings i: John Hassard (red.): The Sociology of Time (1990)
- Moberg, Karen R. og Carlo Aall (Vestlandsforskingsnotat nr. 4/2015): Utredning/scenarier av miljøkonsekvenser knyttet til innføring av søndagsåpne butikker <http://www.virke.no/talloganalyse/Documents/VFnotat-s%C3%B8ndagsa%CC%8Apent.pdf>
- Ludvigsen, Stian Skår: Økonomiske effekter av søndagshandel, Civita-notat av, nr. 15 2015 <https://www.civita.no/publikasjon/nr-15-2015-okonomiske-effekter-av-sondagshandel>
- Nielsen Norge: Dagligvarerapporten 2017
- Nielsen Norge: Servicehandelerapporten 2017
- Notaker, Hallvard: Høyres historie 1975–2005. Opprør og moderasjon, 2012
- NOU 1984: 13 Åpningstider og tilgjengelighet <http://www.nb.no/nbsok/nb/f965d4ed43413ee09ffd0be14b8afba9.nbdigital?lang=no#0>
- Pettersen, Ivar (Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, frå 1. juli 2015 Norsk institutt for bioøkonomi): «Konsekvenser av søndagsåpne butikker» (2014) Rapport skrive for Virke.
- PostNords netthandelsrapport 2017
- Rybczynski, Witold: Waiting for the Weekend, 1991 (Ein kortversjon kan lesast i The Atlantic, august 1991: <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/1991/08/waiting-for-the-weekend/376343/>)
- Røtnes, Rolf (DAMVAD): Søndagsåpne butikker – må betales med lavere produktivitet. side 60-61 i Dagligvarehandelen 2015 (Virke) https://www.virke.no/globalassets/analyse/bransjeanalyser/dagligvarehandelen_2015.pdf
- Samfunnsøkonomisk Analyse: Demografiske endringers betydning for sysselsettingen i varehandelen (Rapport 70–2017). <https://static1.squarespace.com/static/576280dd6b8f5b9b197512ef/t/59a94d64914e6b064d2546fe/1504267623897/R70-2017+Demografiske+endringer+og+sysselsetting+i+varehandel.pdf>
- Shulevitz, Judith: The Sabbath World: Glimpses of a Different Order of Time (2010)
- Sjödin, Thomas: Mens du hviler (2014)
- Statistiska Centralbyrån (SCB): Nu för tiden. En undersökning om svenska folkets tidsanvändning år 2010/11 http://www.scb.se/statistik/_publikationer/le0103_2010a01_br_le123-br1201.pdf
- Svensk Handel: Deregulated shop opening hours: the Swedish experience (2013) <http://>

- www.eurocommerce.eu/media/82113/swedish%20experience%20of%20deregulation%20shop%20opening%20hours.pdf
- Svensk Handel: Det stora detaljhandelsskiftet (2017) http://www.svenskhandel.se/globalassets/dokument/aktuellt-och-opinion/rapporter-och-foldrar/e-handelsrapporter/det_stora_detaljhandelsskiftet_svenskhandel_20170120.pdf
- Virke: Dagligvarehandelen 2015 (Johanne Kjuus og Magnus Flaaten) https://www.virke.no/globalassets/analyse/bransjeanalyser/dagligvarehandelen_2015.pdf
- Virke: Faghandelen 2020 (2014) <https://www.virke.no/tjenester/rapporter-analyse/rapporter/faghandelen-2020/>
- Virke: Handelsrapporten 2017/2018 (2017)
- Virke: Handelsrapporten 2016/2017 (2016)
- Virke: e-handelsrapporten 2017
- Virkes eHandelsbarometer (2015): https://www.virke.no/globalassets/analyse/bransjeanalyser/ehandelsbarometeret_q4.pdf/
- Virke: Å jul med din glede (2017)
- Vista Analyse: «Samfunnsøkonomiske virkninger av friluftsliv» (2016/36) <http://www.norskfriluftsliv.no/wp-content/uploads/2016/09/VA-rapport-2016-36-Samfunns%C3%B8konomiske-virkninger-av-friluftsliv.pdf>
- Aabø, Stein: Sylvia Brustad. I partiets tjeneste. 2012
- Rapportar bestilt av utvalet
- Tore Kvarud (Kvarud Analyse): Sesongsvingninger i kjøpesentrene og i detaljhandelen generelt, juli 2017
- Odd Frank Vaage (SSB): Tidsbruk ulike dager i uka, med fokus på søndager. En kort rapport om tidsbruk på ulike dager i uka, på oppdrag av Kulturdepartementet. August 2017.
- Sindre Bangstad (KIFO, Institutt for kirke-, religions- og livssynsforskning): Søndag som annerledesdag? en rapport om den norske debatten om søndagsåpne butikker og erfaringer fra andre land. 2017
- Transportøkonomisk institutt: Handel overalt alltid. Klimaeffekter av e-handel og søndagsåpne butikker. TØI rapport 1599/2017. Av Frants Gundersen, Erik B. Lunke og Arvid Strand
- Transportøkonomisk institutt ved Frants Gundersen: Vurdering av føresetnadene om transport i Helsedirektoratet i brev av 30.05.2017 (ref 17/12381-3). 16. oktober 2017
- Christian Fr. Wyller: Danske og norske rettsregler. Om tidsbestemte leiekontrakter, oppsigelsesvern og pliktig åpningstid, oktober 2017
- Arbeids- og næringsministeriet: Bakgrunnsmemorandum til utredning om konsekvenser av å frigjøre butikkers åpningstider samt situasjonen for små foretak i kjøpesentre (juni 2017. Omsett frå finsk.
- Oversetting av nederlandsk evaluering (2016)
- Forbrukerspørsmål
- Randi Lavik og Alexander Schjøll (SIFO): Søndag og handledag. En sammenfatning av SIFOs forskning på åpningstider. Prosjektnotat nr. 9–2017
- Forbrukerrådet: Hva mener forbrukerne om søndagsåpne butikker? Resultater fra fokusgrupper og befolkningsundersøkelse. Mai 2017 <https://fil.forbrukerradet.no/wp-content/uploads/2017/11/rapport-sondagsaxxpne-butikker.pdf>
- SIFO: Forbrukstrender september 2017 <http://www.hioa.no/Om-HiOA/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/SIFO/Publikasjoner-fra-SIFO/Forbrukstrender-september-2017>
- Forbrukerrådet: Søndagsåpne dagligvarebutikker – Befolkningsundersøkelse gjennomført av Norstat, juni 2016 <https://fil.forbrukerradet.no/wp-content/uploads/2017/11/fr-2016-befolkningsundersokelse-om-sondagsaxxpne-butikker.pdf>
- SIFO: Endringer i åpningstider i Dagligvaremarkedet, januar 2016. Prosjektnotat nr. 2 – 2016 http://www.sifo.no/files/file80467_prosjektnotat_nr_2-2016.pdf
- SIFO: Dagligvarehandel på en søndag – storhandel eller suppleringskjøp? I: Forbrukstrender 2016, september 2016. http://www.sifo.no/files/file80618_sifosurvey_sept_2016.pdf
- SIFO: Vareutvalg av mat og drikke i norske dagligvarebutikker: utvikling, egne merkevarer, og sammenligning med Sverige, Oppdragsrapport nr. 7–2016 http://www.hioa.no/extension/hioa/design/hioa/images/sifo/files/file80700_oppdagsrapport_7_2016_sifo.pdf
- SIFO: Søndagen – fortsatt en annerledes dag? Sifo rapport 2/2015 http://www.sifo.no/files/file80142_prosjektnotat_nr_2-2015-sondag_som_annerledesdag.pdf
- SIFO: Lavik, Randi og Elling Borgeraas (red.): Forbrukstrender Økonomi 2015 (SIFO-survey). http://sifo.no/files/file80078_endelig-utgave_sifosurvey.pdf

- SIFO: Holdninger til søndagsåpne butikker. Forbrukstrender 2014 http://www.sifo.no/files/file79838_prosjektnotat_8-2014_web.pdf
- SIFO: Endringer i butikkstruktur og handlemønstre i norsk dagligvarehandel. Prosjektnotat nr. 1-2012. http://www.sifo.no/files/file77977_prosjektnotat_1-2012_butikkstruktur_og_handleatferd_rev3.pdf
- SIFO: Prisforskjeller og grensehandel mellom Norge og Sverige. Randi Lavik. Oppdragsrapport nr.5-2003 http://www.hioa.no/extension/hioa/design/hioa/images/sifo/files/file48543_oppdagsrapport2003-5.pdf
- Randi Lavik: Døgnåpen handel – konsekvenser for de ansatte. En arbeidsmiljøundersøkelse SIFO-rapport 3/1998.
- Randi Lavik: Søndagshandel og åpningstider – synspunkter og holdninger i endring? SIFO-arbeidsnotat nr. 7/1999 (1998) http://www.sifo.no/files/file48334_apningstidsunders_juni_1998.pdf
- Lavik, Randi og Marit M. Strand: Bekvem dagligvarehandel. Åpningstider, forbrukerne og markedet. SIFO-rapport nr. 3/1997
- Arbeidsmiljø og arbeidsrett
- NOU 2016: 1 Arbeidstidsutvalget (særleg kapittel 16 og 17) <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-1/id2467468/sec1>
- YS' arbeidslivsbarometer 2016: <http://ys.no/wp-content/uploads/2016/10/YS-Arbeidslivsbarometer-2016.pdf> Tala finn ein direkte på <http://internbarometer.ys.no/webview/>
- Eurofound (2016), Sixth European Working Conditions Survey – Overview report, Publications Office of the European Union https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1634en.pdf
- Statens arbeidsmiljøinstitutt: Nasjonal overvåking av arbeidsmiljø og helse (NOA). Faktabok 2015 http://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/284148/NOA_Fakta-bok_Web_liten.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Generell nettside: <https://stami.no/noa/>
- Jordfald, Bård og Magnus Mühlbradt: Arbeidskraftbehov ved søndagsåpne butikker (Fafo-notat 2015:03) <http://www.fafo.no/images/pub/2015/10214.pdf>
- Lie, Jenny-Anne S. m.fl.: Arbeidstid og helse. Oppdatering av en systematisk litteraturstudie STAMI-rapport nr. 1 (2014) <https://stami.no/publikasjon/stami-rapport-nr-1-2014/>
- Nergaard, Kristine: Deltidsarbeid i varehandel – hva sier de ansatte? (Fafo-notat 2013:15): <http://www.fafo.no/index.php/nb/zoo-publikasjoner/fafo-notater/item/deltidsarbeid-i-varehandel-hva-sier-de-ansatte>
- Alsos, Kristin og Dag Olberg: Åpningstider og arbeidstid i varehandelen (Fafo-notat 2012:10) http://www.fafo.no/media/com_netsukii/10156.pdf
- Nergaard, Kristine: Ufrivillig deltid, bemanningsstrategier og deltidstillinger i varehandel (Fafo-rapport 2012:41) http://www.fafo.no/media/com_netsukii/20268.pdf
- Statens arbeidsmiljøinstitutt: Arbeidsmiljøet i Norge og EU – en sammenligning (2012) <https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/2408206/EWCS-2012-Bok.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Fagan m.fl. (ILO, 2012): The influence of working time arrangements on work-life integration or 'balance': A review of the international evidence (2012) http://www.ilo.org/travail/whatwedo/publications/WCMS_187306/lang-en/index.htm
- Nergaard, Kristine: Avtalt arbeidstid og arbeidstidsønsker blant deltidsansatte (Fafo-notat 2010:17): <http://www.fafo.no/index.php/nb/zoo-publikasjoner/fafo-notater/item/avtalt-arbeidstid-og-arbeidstidsønsker-blant-deltidsansatte>
- Svalund, Jørgen: Undersysselsetting og ufrivillig deltid. Varighet og veien videre (Fafo-rapport 2011:34): <http://www.fafo.no/index.php/nb/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/item/undersysselsetting-og-ufrivillig-deltid>

Vedlegg 1**Ordval****1 Innleiing**

Utvalet gjer her greie for sine språklege val.

2 Norske ord

Hentestad blir brukt i staden for hentepunkt og pick up point.

Visingsrom blir brukt i staden for utstillingslokale og show room.

3 Nynorske ord

Ulagleg arbeidstid blir brukt i staden for ubekvem arbeidstid, i tråd med språkbruken i Meld. St. 29 (2010–2011).

Skjærtorsdag blir brukt i staden for helgetorsdag.

Verkedag blir brukt i staden for vyrkedag, men aller helst unngått heilt.

4 Kor mange kvardagar har vi i veka?

Ein treng å avgrense ulike tidsrom, gjerne i samband med rettslege fristar. Lovgivaren har regulert nærare kva dagar som er omfatta og ikkje omfatta av omgrepet verkedag. Tidsavgrensingane er gjorde på ulike måtar, og ein har ikkje ord i rettspråket som klart nok refererer til dei dagane eller tidsromma ein vil fastsetje.

Eit vanleg utgangspunkt er å skilje mellom seks kvardagar og éin helgedag (søndag) eller fem verkedagar og to dagar helg, men i daglegta- len er ikkje laurdag ein kvardag.¹ Mange får òg til- legg for å arbeide på laurdagar. Fordi det er uklart, vil utvalet freiste å unngå ordet kvardag. Ordet kvardag er heller ikkje vanleg i rettsprå- ket.

¹ I burettslagslova § 4-15 andre ledd er det sagt eksplisitt: «Med kvardagar er meint alle dagar utanom sundagar og andre helgedagar, laurdagar og 1. og 17. mai.» – Norsk ord- bok: (namn på) sjette dag i veka (før 1973 rekna som sjuande dag); siste kvardag i veka.

Ferielova § 5 første ledd seier at laurdagar er verkedagar: *Som virkedager regnes alle dager som ikke er søndager eller lovbestemte helge- eller høytidsdager.* Det inneber at ferie i 25 verkedagar vil seie ferie i fire veker og éin dag. Også i desse lovene er laurdagen verkedag: Domsstollova § 149 (sjå òg kommentarutgåva), foreldelseslova § 29 andre ledd, burettslagslova § 13-3, allmenn- aksjelova § 18-4 tredje ledd, samvirkelova § 7 andre ledd, gjeldsbrevlova § 5, forvaltningslovfor- skrifta, husleigelova § 3-2 andre ledd, skattebeta- lingslova § 10-2.

Gravplassforskrifta § 12 seier eksplisitt at laur- dag ikkje er verkedag når det gjeld fristen for gravlegging i gravferdslova § 10 (10 verkedagar).² Også vallova § 15-5 andre ledd seier at laurdag, innanfor området til vallova, ikkje er kvardag: *Hvis en dato for avslutningen av en frist faller på en lørdag eller en helligdag, løper fristen ut den nærmest påfølgende hverdag.*³ Alkohollova seier at veka har meir enn fem kvardagar, sjå § 3-4 andre ledd: *Åpningstiden for AS Vinmonopolets utsalg fastsettes av departementet. Departementet kan bestemme at salgstiden skal begrenses til ukens 5 første hverda- ger.*

5 Helgedag, heilagdag eller høgtidsdag?

Heilagdagslova nyttar i dag ordet helligdag, og seier i § 2 at søndag er heilagdag.⁴ Opningstids- lova av 1985 nytta ordet helligdag, medan opningstidslova av 1998 nytta helgedag. Arbeids-

² At laurdag ikkje blir rekna med i fristen, følgjer av same lovføresegn, men er knytt til ein annan frist (melding til politiet før kremasjon).

³ Prop. 64. L (2010–2011) gjer greie for at vallova tidlegare opererte med heilagdagar og kvardagar og ikkje hadde noko unntak for fristar som gjekk ut på laurdagar. Lova hadde ikkje blitt endra etter kvart som offentlege kontor tok til å stengje på laurdagar.

⁴ Det er ikkje samanheng mellom heilagdag og heilagdags- fred. I heilagdagslova av 1965 var søndagen heilagdag sjølv om det berre var heilagdagsfred mellom kl. 06 og kl. 13. Etter gjeldande heilagdagslov er julaften ikkje heilagdag, sjølv om utsalsstadene stengjer kl. 16 og heilagdagsfreden tek til då.

miljølova nyttar søn- og helgedag.⁵ Arbeid på laurdagar er ikkje særleg regulert i arbeidsmiljølova, anna enn som dag før søn- og helgedag (det utvida søndagsdøgnet). Lov om 1. og 17. mai som høgtidsdager taler om høgtidsdagar. Alkohollova nyttar ordet helligdag, og reguleringa er tydeleg på at 1. og 17. mai ikkje er omfatta av omgrepet.⁶ Husleigelo- og skattebetalingslova skil mellom søndag og heilagdag, slik at det kunne gjelde ulike reglar for søndagar og for (andre) heilagdagar, til forskjell frå arbeidsmiljølova, som regulerer dei to likt (søn- og helgedagar).

Opningstidsreglane i heilagdagslova § 5 gjeld òg på 1. og 17. mai.⁷ I mangel av fellesomgrep vel utvalet å tale om søn- og høgtidsdagar. Dette

omfattar søndagar, heilagdagar og høgtidsdagane 1. og 17. mai. Høgtidsdag er eit ord som ikkje spelar på at noko er heilag (religiøst), og kan ikkje forvekslast med helg (laurdag og søndag då skulebarn og dei fleste arbeidstakarar har fri).

⁵ Det er ein interessant diskusjon om orda helgedag og heilagdag er synonym.

⁶ Det gjeld andre reglar for aftnane før 1. og 17. mai enn før heilagdagar, sjå alkohollova § 3-4a.

⁷ Ein kan spørje om dagane som er regulerte i heilagdagslova § 2, skal kallast kyrkjelege høgtidsdagar eller kristne høgtidsdagar. Ordet kristen vil peike i retning av at grunngevinga for heilagdagen er ei felles kristen forståing eller følgjer direkte av Bibelen. Ordet kyrkjeleg peiker meir i retning av at heilagdagen er eit resultat av den organiserte verksemda innanfor kristendommen i ulike kyrkjesamfunn. Innanfor kristendommen er det fleire sett med heilagdagar og jamvel ulike kalendrar (slik at høgtidene fell på ulike dagar). Alle desse ulike heilagdagane vil vere kristne, men heilagdagane i heilagdagslova som gjeld i Noreg, spring ut av vestkyrkja (den romersk-katolske og protestantiske) sine tradisjonelle festdagar. Dette taler for å kalle norske heilagdagar for kyrkjelege, ikkje kristne. Fordi austkyrkja utvilsamt er kristen, men har ulik kalender, kallar vi dei religiøst grunngitte norske heilagdagane for kyrkjelege.

Vedlegg 2**Historia om opningstidsreglane****1 1000-talet – Gulatingslova**

Gulatingslova er samlinga av reglane som gjaldt for dette området fram til 1274. Nedskrivinga tok truleg til i siste halvdel av 1000-talet.¹ Lova hadde eit eige kapittel «um sundagshald».²

«Det er no dinæst at kvar sjuande dag er heilag, og den dagen kallar me sundag. 2. Men laurdagen fyre skal vera heilag frå non [dvs. kl. 15], når ein tridjepart av dagen er att, og måndagsnatti til hane-otta; so ein ikkje skal arbeida, fanga korkje fisk eller fugl og arbeide korkje på åker eller eng, anna enn dette som er gjort til undantak: um folk ror si leid og har snøre utanbords eller ror med farm som er lasta på ein vyrkedag. 3. Men um dei kjem heim medan det er helg og der er hamnlaus stad, då skal dei kasta farmen upp or flodmålet og berga skipet sitt; eller folk fer si leid landvegen og driv hest med kløv som er bundi på ein vyrkedag. 4. Den som vert sannskyldig i det at han arbeider på sundag, han skal bøta 6 øyrar for det og gå til skrifte og bøta til Krist. 5. Men um ein manns utanlandske træl arbeider utan at drotten vil det, då skal han slå hudi av han eller bøta 3 øyrer til biskopen.»

Ein skulle ikkje arbeide på søndagar.

2 1687/1735 – Norske Lov / Sabbatsforordninga

I dag er vi vane med at gudstenesta tek til kl. 11 og varer i inntil halvannen time. På 1600-talet begynte den store gudstenesta (høgmesse) kl. 09, i alle fall i byane.³ På 1800-talet begynte gudstenesta ein time seinare om vinteren. På landet varierte når gudstenesta begynte frå kl. 09 til kl. 11. Gudstenestene varte mykje lenger enn i dag fordi dåp, vigsel og gravferd skulle skje under høgmesse. Dessutan blei det gjerne preika ein time eller meir.

Etter Norske Lov 6-3-1 og sabbatsforordninga av 12. mars 1735 hadde alle plikt til å gå i kyrkja på søndagar og heilagdaggar. Kyrkja var staten sin reiskap for ro og orden. Lova innebar den gongen som i dag forbod mot utilbørleg støy, særleg når det forstyrta gudstenesta.⁴ Å forstyrre eller ikkje møte opp til gudstenesta var straffbart. Komedie, skodespel, ball, maskerade «og slig Leeg og Tidsfordriv» var forbode på søn- og heilagdaggar og aftnane før.⁵ Først kl. 17 kunne vertskapet på «Viin-, Thee-, Caffé-, Brændeviins- og Øl-huse» servere gjestane sine på søn- og heilagdaggar – og då til «Maadelighed, men ei til Drukkenskab».

Sabbatsforordninga blei etter kvart tolka slik at utsalsstader måtte halde stengt kl. 10–13 på

¹ <https://snl.no/Gulatingsloven> besøkt 24. juli 2017. Talfestinga i overskrifta til dette avsnittet er med andre ord langt frå presis. Opphavleg omfatta Gulating midtre del av Vestlandet (Firdafylki, Sygnafylki og Hordafylki), men frå 1100-talet omfatta rettsområdet også Sunnmørarafylki (Sunnmøre), Rygjafylki (Rogaland) og Egðafylki (Vest- og Aust-Agder), seinare også Valdres og Hallingdal, sjå <https://snl.no/Gulating> besøkt 24. juli 2017.

² Kapittel 16. Henta frå Omsetjinga til Knut Robberstad: Gulatingslovi, Norrøne bokverk 33, Det norske samlaget, 1937.

³ Helge Fæhn: Gudstjenestelivet i Den norske kirke, 1994, særleg side 99, 200, 215, 299 og 343.

⁴ Forordninga konstaterer at «mange have i steden for at søge Kirken og der opbygges, deels anvendt Søn- og helligdagene til forfængeligt Arbeide og ufor nødne Forretninger, deels misbrugt den til værdslig Fornøielse, Vellyst og andre Laster». Ifølgje Dag Kullerud dreidde utilbørlig larm seg om noko ganske anna på 1700-talet enn i dag. Det var vanleg at bryllaup og gravferder blei haldne i samband med gudstenesta på søndagen. Det hende at brurefølget kom støyande og ropande til kyrkja med trommer og fyrverkeri. Mange hadde forsynt seg godt med drikke og entra Guds hus godt drukne. På same vis kunne gravferder vere prega av lystig liv og drikking, både heime og ved likferda til kyrkja. Sjå tidsskriftet Kirke og Kultur 02/2015 «Lag en ny søndagslov».

⁵ I 1897 oppheva Stortinget forbodet mot handel etter kl. 18 dagen før den såkalla bededagen om hausten, sjå Innst. O. nr. 105 (1896).

søn- og heilagdagane.⁶ Det var forbode med kjøp og sal i næring før «Aftensang er ude».⁷ Tidleg på 1900-talet definerte Absalon Taranger at aftansongen var over kl. 17 eller 18.⁸ I hundreåra før kom aftansongen tidlegare på søndagen og var over ein gong mellom kl. 14 og kl. 15.⁹ Utover på 1800-talet blei det færre gudstenester utanom høgmessa. Høgsterett avklarte i 1883 at der det ikkje blei halde aftansong, gjaldt forbodet til høgmessesgudstenesta var over, sjå Rt. 1883 side 513.¹⁰ Dette innebar at handel var lov på søndagar etter omkring kl. 13.

3 1897 – Forbod mot å arbeide på julaftan

Handel og næringsverksemd blei med denne lova i hovudsak forbode etter kl. 18 på julaftan. Formålet var å hindre «overbebyrdelse» og «overanstrengelse», sjå Ot.prp. nr. 23 (1897) og Innst. O. nr. 62 (1897). Proposisjonen peiker på at alle næringsdrivande blir underlagde dei same grensene.

Tidleg på 1800-talet budde dei som arbeidde i handelen, gjerne hos eigaren og hjelpde til i butikken. Ein del av mennene førebudde seg på ein karriere som sjølvstendige næringsdrivande, men det var ikkje mogleg for kvinnene. Dette er blitt omtalt som patriarkalske forhold.¹¹ I løpet av siste halvdel av 1800-talet blei det klarare at dei som arbeidde i varehandelen, måtte reknast som til-

sette, og mange arbeidde som underordna butikktilsette heile yrkeslivet.

Butikkane hadde lange opningstider og dei tilsette tilsvarende lange dagar. Før hundreårskiftet var vanleg stengjetid kl. 20 måndag til fredag og kl. 22 på laurdagar.¹² Den Kvinnelige Handelsstands Forening i Oslo (stifta 1890) arbeidde for at Stortinget skulle fastsetje 68 timar per veke som øvre grense for arbeidstida for å unngå arbeidsveker på opptil 102 timar.¹³ Krav om lønn var den gongen ikkje noko denne delen av fagrørsla arbeidde med.¹⁴ Også nokre av kjøpmennene arbeidde i 1885 for kortare opningstider, i alle fall i Trondheim.¹⁵ Etter at dei tilsette engasjerte seg, kunngjorde ei rekkje verksemdar i 1894 i avisa at dei ville stengje butikkane kl. 19, med unntak av marknads- og juleveka.

4 1900 – Opningstidene kunne regulast av kommunane med kongeleg stadfesting. Næringsdrivande hadde vetorett

Fram til lov om lukningstid for utsalgssteder av 31. mai 1900 nr. 7 var det ingen andre grenser for opningstidene enn dei som følgde av sabbatsforordninga.¹⁶ Kravet i sabbatsforordninga om å halde stengt kl. 10–13 på søndagar gjaldt formelt fram til 1965. Det var heller ingen føresegner om

⁶ Ot.prp. nr. 50 (1966–67) side 18. Ot.prp. nr. 9 (1984–85) side 6. Forordning om Sabbathens og andre Hellige-Dages tilbørlige helligholdelse, og den hidtil derved foreløbne Misbrugs Afskaffelse er henta frå serien Schous forordninger. Heilagdagane gjekk fram av Norske Lov av 1687 2-4-5.

⁷ Forordninga er sitert som gjeldande rett i boka Norsk kirkeret av S. Broch frå 1904 side 120.

⁸ Absalon Taranger: Norsk kirkeret side 129. Framsida daterer boka til 1910, men i teksten refererer Taranger til Rets-tidende frå 1915. Taranger konstaterer at lukningsvedtekene etter lukkelova av 1913 krev at utsalgssteder er lukka på søndagar, sjå side 1913. Sjå òg Kristian Hansson: Norsk kirkeret, 1957, side 98.

⁹ Aftansongen fann gjerne stad kl. 14, sjå Helge Fæhn: Gudstjenestelivet i Den norske kirke, 1994, side 82 og 99. Sjå òg Ordbog over det danske sprog. Historisk ordbog 1700–1950 på <http://ordnet.dk/ods/ordbog?query=aftensang> besøkt 15. desember 16.

¹⁰ Saka dreidde seg om ein kjøpmann i nærleiken av Tjøttø kyrkje som hadde opna butikken etter preika, men før gudstenesta var over. Dommen drøftar på side 514 ei fråsegn frå Justisdepartementet om kl. 17 som ei grense for heilag-dagsfreden, men retten følgjer ikkje departementet i den konkrete saka. Dommen gir ikkje referansen til fråsegna frå departementet.

¹¹ Ingeborg Bakken: Oslo Handel og Kontor 75 år, 1907–82. En beretning (1982) side 9–10.

¹² Sjå NOU 1984: 13 side 49. I 1910 fann SSB at arbeidstida i varehandelen i halvparten av verksemdene var under 10 timar per dag. Om lag 10 prosent hadde mindre enn 8 timar per dag. Om lag 5 prosent hadde meir enn 12 timars arbeidsdag når middagspausen var trekt ifrå.

¹³ At Kristiania Kvindelige Handelsstands Forening i 1894 hadde bedt Odelstinget om å utarbeide ei lov om maksimal-arbeidstid for underordna butikk- og kontortilsette, blei omtalt som ein bakgrunn for lovframlegget i Ot.prp. nr. 16. (1899/1900). Departementet følgde opp i november 1894 med å be amtmennene (fylkesmennene) hente inn synspunkt frå kommunestyra og handelsorganisasjonane i fylket på om det var behov for å regulere arbeidstida til butikk- og kontortilsette, og informasjon om vanleg arbeidstid, mellom anna for tilsette under 18 år og på søn- og helgedagar. Ein tabell med dei 595 svara er å finne i Ot.prp. nr. 16. (1899/1900) side 19–105.

¹⁴ Einar Fjellvik: HK 100 år. (Handel og Kontors jubileumsbok frå 2008) side 10–16. Ei framstilling av den tidlege fagrørsla innan varehandelen finst på side 142–150 i Christian Larssen: Trondheim Handel og Kontor 100 år. 1879–1979.

¹⁵ Christian Larssen: Trondheim Handel og Kontor 100 år. 1879–1979 side 142. Kapittelet Hundre års strid om lukningsvedtekter (side 142–164) gir mellom anna ei framstilling av den tidlege fagrørsla innan varehandelen.

¹⁶ Ot.prp. nr. 16. (1899/1900). Angaaende udfærdigelse af en lov om lukningstid for udsalgssteder. At det tidlegare ikkje gjaldt lukningsreglar, er omtalt på side 5 i det trykte vedlegget til Ot.prp. nr. 43 (1964–65) og Ot.prp. nr. 9 (1984–85) side 15–16.

arbeidstida for vaksne arbeidrarar i lov av 27. juni 1892 om Tilsyn med Arbeide i Fabriker m.v. Søndags- og overtidarbeid blant butikk- og kontortilsette var utbreidd, og departementet uttalte at:

«(...) en begrænsning ma antages at være paakrævet. Af de indkomne erklæringer fremgaar nemlig, at den ugentlige arbeidstid kan gaa op til over 100 timer, og at der paa enkelte dage arbeides indtil 18 timer uden anden afbrydelse end den fornødne spisetid.»¹⁷

Ei høyring viste at både tilsette og dei som dreiv utsalsstadene, ønskte ei regulering av arbeidstida. Det blei vist til at dei urimeleg lange arbeidsøkene var eit resultat av skarp konkurranse, og at ei regulering også ville vere ein fordel for «principalerne selv». ¹⁸ Det som vog tyngst for departementet mot regulering, var omsynet til publikum, sær-

¹⁷ Ot.prp. nr. 16. (1899/1900) side 9. Departementet hadde grunnlag for kommentaren i tabellen i Ot.prp. nr. 16. (1899/1900) side 19–105.

¹⁸ Ot.prp. nr. 16. (1899/1900) side 10.

leg dei som ikkje hadde råd til å halde tenestefolk, men departementet slo seg til ro med at det knapt kunne bli tale om å stengje utsalsstadene før ein til to timar etter at fabrikkdagen var over – kl. 18 eller 19.¹⁹

Departementet viste til problem med å handheve reglane som grunngeving for at berre utsalsstader og ikkje andre arbeidsplassar med tilsvarende lange arbeidstider blei regulerte i lova. Som argument for reguleringa blei det vist til at det ikkje ville vere til skade for konkurransen at dei same rammene for opningstidene skulle gjelde for alle.²⁰

Hovudgrepet i lova var at kommunane kunne fastsetje stengjetidene for utsalsstadene. Desse kommunale vedtektene måtte stadfestast av Kon-

¹⁹ Ot.prp. nr. 16. (1899/1900) side 11.

²⁰ Departementet valde å ikkje gå vidare med eit framlegg om å regulere tidsrommet mellom arbeidsstart og arbeidsslutt («at betjeningen efter endt daglig arbeidstid skal have en bestemt sammenhængende hviletid – f.eks. 10 eller 11 timer – i døgnet»), fordi mindre verksemdar ikkje ville kunne bære kostnadene ved fleire skift og dermed tape i konkurransen, sjå Ot.prp. nr. 16. (1899/1900) side 9–10.

Boks 1 1900-lova lydde slik då ho blei vedteken:

§ 1 Vedtægt om lukningstid for udsalgssteder¹ inden en kommunes ommraade kan fastsættes af kommnestyret med stadfæstelse af kongen. Vedtægten kan omfatte alle eller visse slags af de udsalgssteder, som findes inden kommunen, i landdistrikterne enten inden hele herredet eller inden dele af dette.

Saadan vedtægt kan ikke fastseættes, ifald en tredjedel af de fastboende næringsdrivende, hvis bedrift vilde omfattes af vedtægten, paa forhaand erklærer sig derimod.

Regler om maaden, hvorpaa disse erklæringer skal indhentes, gives af vedkommende regjeringsdepartement. De med indhentelsen forbundne omkostninger utredes af kommunekassen.

Forandring i gjældende vedtekt maa for at blive gyldig fastsættes af kongen.

§ 2 Vedtægten kan fastsætte de klokkeslet, indenfor hvilke vedkommende udsalgssteder skal holdes lukkede, samt forbud mod at holde udsalgssteder aabne paa visse dage i aaret eller mellem visse klokkeslet på disse dage.

Aabnings- og lukningstiden kan fastsættes forskjellig for de forskjellige forretningsgrene, for de forskjellige aarstider og for de forskjellige

dage i ugen. Inden samme forretningsgren skal dog reglerne altid omfatte og være ens for samtlige handlende.²

Dispensation fra regler i vedtægten kan for kortere tidsrum meddeles af amtmanden, for enkelt leilighed paa landet af lensmanden og i byerne af politimesteren.

§ 3 Overtrædelse af vedtægten straffes med bøder og paatales efter de for politisager gjældende regler.

¹ I merknadene slo departementet fast at utsalsstad skulle forståast i vidaste betydning, «forat ikke en uberettiget konkurranse skal oppstaa». Dette innebar at også såkalla omførsel (mellombelse telt osv.) og «selvkvirkende apparater» skulle vere omfatta, sjå Ot.prp. nr. 16. (1899/1900) side 12–13. Det blei vist til at sal frå automatar kunne skape «uberettiget konkurranse». (I Rt. 1931 side 380 var eit spørsmål om eit apparat som trong tilsyn i driftstida, var å rekne for ein automat som ikkje blei regulert av opningstidsreglane.) Det var ikkje behov for å gjere unntak for billettutsal på teater og jernbane, for apotek, restaurantar osv. fordi departementet kunne gjere unntak (dersom kommunane gløymde det) for utsal som ikkje burde omfattast av påbodet om å halde stengt.

² I merknadene slo departementet fast at det ikkje skulle vere unntak for nokon verksemdar, heller ikkje butikkar som eigaren dreiv utan tilsette. Det skulle vere «absolut lighed», sjå Ot.prp. nr. 16. (1899/1900) side 15.

gen. Kommunane hadde likevel ikkje fullmakt til å fastsetje ei vedtekt om lukketider dersom ein tredel av dei fastbuande næringsdrivande som ville bli omfatta av vedtekta, erklærte seg imot. Med andre ord hadde eit mindretal i den lokale handelsstanden vetorett.²¹

Stortingskomiteen viste til at ein i andre land hadde sett spørsmålet om opningstider i samanheng med arbeidstidsordningar. Sjølv om komiteen fann at reglar om slike spørsmål burde vurderast her heime, slutta komiteen seg til proposisjonen («for tiden»)²².

Den Underordnede Handelsstands Landsforbund (seinare Handel og Kontor) arbeidde for at kommunane skulle vedta at butikkane skulle stengje kl. 19. Dette blei vedteke ein del stader for kvardagane, men på laurdagar var butikkane opne til både kl. 21 og kl. 22.²³ Lukkingsvedtektene for Oslo frå 1902 slo fast at butikkane skulle halde stengt frå kl. 20 til kl. 07, men i sommarmånadene frå kl. 19 til kl. 07. Laurdagar skulle butikkane i Oslo halde stengt frå kl. 22 til kl. 07. Lukketidene gjaldt ikkje for mjølkebutikkar, frukt- og tobakksbutikkar og bakeriutsal. For dei gjaldt berre at dei skulle stengje under preiketida på søn- og heilag-dagar.²⁴

5 1913 – Bykommunane skulle fastsetje opningstidene for utsalsstader med kongeleg stadfesting (lukkelova)

I 1913 hadde 30 bykommunar og 69 landkommunar vedtekter om opningstider etter 1900-lova.

Johan Castberg (V) blei handelsminister i 1913 og lytta til Den Underordnede Handelsstands Landsforening.²⁵ Framlegget til lov 25. juli 1913 nr. 5 om lukningstid for utsalssteder førte vidare hovudreglane frå 1900-lova og regulerte saman med kommunale vedtekter opningstidene i

varehandelen fram til opningstidslova av 1985.²⁶ I kjøpstader og ladestader skulle kommunestyret fastsetje lukkevedtekter, medan det skulle vere frivillig i landdistrikta. At byane hadde plikt til å fastsetje vedtekter, ville sørge for at arbeidstakarane faktisk fekk det vernet Stortinget ønskte.²⁷ Vedtektene måtte stadfestast av Kongen (frå 1978 av fylkesmannen) og handelsstanden hadde ikkje lenger vetorett.

Som ein del av bakgrunnen for framlegget til ny lov viste departementet til ei fråsegn frå Den Underordnede Handelsstands Landsforbund om at opningstidene til ei lang rekkje verksemdar ikkje blei regulerte i vedtektene, til dømes sigarbutikkar, mjølkebutikkar og mindre verksemdar.²⁸ Forbundet såg dette i samanheng med at mindretallet blant dei næringsdrivande lokalt hadde vetorett – dersom kommunen prøvde å regulere opningstidene til dei små verksemdene, ville meir enn ein tredel gå imot og kommunen ikkje ha fullmakt til å vedta forskrifta. Forbundet gjekk ikkje inn for nasjonale opningstidsreglar, mellom anna på grunn av storleiken på landet, i motsetning til Danmark, som hadde nasjonale reglar. Derimot rådde forbundet til å oppheve vetoretten i lova.

Også Norges Detaljkjøbmænds Landsforening hadde skrive til departementet og teke til orde for ei ny lov. Foreininga viste til at formålet med lova var å halde arbeidstida innanfor «rimelighetens grænse», og at dette kunne «store kredse blandt cheferne» også slutte seg til. Framlegget gjekk ut på at lova skulle fastsetje maksimal lengde på arbeidsdagen for dei tilsette, medan opningstidene innanfor denne grensa skulle fastsetjast ved avrøysting av dei næringsdrivande i kommunen.²⁹

Kristiania Politikammer hadde via Justisdepartementet teke til orde for at alle utsalsstader måtte vere stengde frå midnatt til kl. 05. Særleg var fruktbutikkane i sentrum blitt tilhaldsstad for

²¹ Kristiania kommunestyre hadde i 1897 vedteke ei fråsegn der ein føresetnad for regulerte opningstider lokalt var at to tredelar av dei næringsdrivande hadde bedt om det, sjå Ot.prp. nr. 16. (1899/1900) side 3. Departementet hadde vurdert om dei tilsette, som «de i sagen mest interesserede», skulle få uttale seg, men fann at dette ville føre til «saadanne forviklinger», mellom anna om stemmerett og tilknytning til butikkeigaren, at departementet lét det vere, sjå Ot.prp. nr. 16. (1899/1900) side 14.

²² Sjø Indst. O. XII. (1899/1900) side 4.

²³ Einar Fjellvik: HK 100 år. (Handel og Kontors jubileumsbok frå 2008) Side 25–26.

²⁴ Ingeborg Bakken: Oslo Handel og Kontor 75 år, 1907–82. En beretning (1982) side 104.

²⁵ Einar Fjellvik: HK 100 år. (Handel og Kontors jubileumsbok frå 2008) Side 26–27.

²⁶ Forarbeid: Ot.prp. nr. 32. (1913) Endringslover: 1. juli 1926, 25. juni 1965 og 6. juni 1980. Formålet med lova var «å skaffe den underordnede butikkbetjening en rimelig hvile- og fritid», sitert etter innstillinga frå 1937-utvalet, som siterer frå Ot.prp. nr. 51 (1926).

²⁷ Side 7 i det trykte vedlegget til Ot.prp. nr. 43 (1964–65).

²⁸ Ot.prp. nr. 32. (1913) side 2. At vedtektene som blei stadfesta av departementet, gjorde forskjell på ulike næringsdrivande, harmoniserer dårleg med departementet sine merknader til 1900-lova, sjå notane ovanfor, men departementet er i Ot.prp. nr. 32. (1913) side 7 tydeleg på at vedtekter etter 1900-lova ikkje utan vidare gjeld for alle utsalsstadene i kommunen.

²⁹ Ot.prp. nr. 32. (1913) side 3–4. Foreininga la vekt på at den som hadde ansvaret for ei verksemd, måtte kunne velje dei opningstidene «som er mest formaalstjenlig for forretnings trivsel».

«flokker av de værste og brysomste elementer» utover natta.³⁰

Departementet hadde fått innspel om å leggje avgjerda om opningstidene til kommunestyret eller til dei næringsdrivande. I Ot.prp. nr. 32 (1913) peikte departementet på at det var behov for å avgrense arbeidstida for tilsette i butikkar, slik ein tidlegare hadde gjort i industrien.³¹ Fordi det var vanskeleg å treffe rett overalt, ville departementet ikkje gjere framlegg om nasjonale reglar om maksimalarbeidstid i varehandelen. Departementet gjekk inn for at bykommunane (kjøps- og ladestadene) måtte fastsetje lukningsvedtekter, medan det skulle vere frivillig i landkommunane. Vetoretten som ein tredel av dei næringsdrivande hadde, blei omtalt som lite rimeleg og blei ikkje ført vidare i landkommunane. Kommunestyret hadde dei beste føresetnadene for å kunne avvege dei ulike omsyna mot kvarandre når opningstidene skulle fastsetjast. Kravet om kongeleg stadfesting blei ført vidare.

Departementet ville ikkje gjere framlegg om at dei såkalla frihandlarane og handverkarbutikkane skulle vere omfatta av opningstidsreglane. Derimot kunne kommunane bestemme det i dei lokale vedtektene.³² Departementet meinte at nasjonale reglar om at alle handelsverksemdar måtte følgje dei kommunale vedtektene, ville vere «for rigorøs i sine virkninger». Det ville ikkje vere tilrådeleg å vedta ei lov som hindra sal av mjølk og brød etter kl. 19 eller kl. 20, som var tidspunktet dei kommunale lukningsreglane normalt påbaud stenging.³³ Ei føresegn i den nye straffelova gjorde at ein ikkje trong eit særskilt straffebod i lukkelova.

Det var ikkje nokon stad behov for å halde butikkar opne mellom midnatt og kl. 05, meinte departementet,³⁴ men Stortinget slutta seg ikkje

til framlegget frå departementet om at utsalsstader skulle vere stengde mellom midnatt og kl. 05. Komiteen viste til at kommunane kunne fastsetje lukketider for fruktbutikkar om det var behov for slike.³⁵

Det tok tid før kommunane fastsette vedtekter, og i den perioden var opningstidene heilt frie, også på søndagar.³⁶

- I 1930 hadde 300 kommunar ikkje lukningsvedtekt, og departementet følgde opp saka.³⁷
- I 1943 hadde 125 kommunar ikkje lukningsvedtekt.³⁸
- I 1967 hadde 33 kommunar ikkje lukningsvedtekt.³⁹
- I 1984 var det 70 landkommunar med til saman 160 000 innbyggjarar som ikkje hadde fastsett slike vedtekter.⁴⁰

Det var opp til kommunane om dei ville setje vide eller snevre rammer for opningstidene. Lova sette ikkje rammer for tidsrommet kommunane kunne påby at butikkane var stengde.⁴¹ Søndagsopne butikkar var ikkje ukjent, men heller ikkje vanleg.⁴²

Den lokale fridommen førte til ulik regulering rundt om i landet.⁴³ Lova opna for ulik opningstid for butikkar med ulike vareslag.⁴⁴ Vedtektene kunne dermed romme lister over varetypar. Eit døme er vedtekta for Narvik, som sa at:⁴⁵

³⁴ Ot.prp. nr. 32. (1913) side 11. Forbodet mot nattopent blei § 1 i lovutkastet.

³⁵ Sjø Indst. O. nr. 84 (1913) side 4 (side 137 i den trykte versjonen).

Også omtalt på side 7 i det trykte vedlegget til Ot.prp. nr. 43 (1964–65)

³⁶ I Ot.prp. nr. 16. (1899/1900) side 12 var departementet optimistisk når det gjaldt at kommunen ville vedta lukkereglar fordi «den mening snart vil trænge igjennem hos de handlende, at en bestemt regel om butikkers lukning vil være til gagn for alle – principaler saavel som betjening – naar blot ligheden for alle umuliggjør skadelig konkurrence».

³⁷ Ot.prp. nr. 50 (1966–67) side 7.

³⁸ Ot.prp. nr. 50 (1966–67) side 7.

³⁹ Ot.prp. nr. 50 (1966–67) side 8.

⁴⁰ Ot.prp. nr. 9 (1984–85) side 16.

⁴¹ Innst. O. nr. 48 (1984–85) side 1.

⁴² SIFO: Lavik, Randi og Marit M. Strand: Bekvem dagligvarehandel. Åpningstider, forbrukerne og markedet. Rapport nr. 3/1997 side 24–25 og 31–32. Steinkjer kommune fastsette i 1996 opningstidsrammene til kl. 07–22 på kvardagar og kl. 08–10 og 16–22 på søndagar. Sjø NOU 1984: 13 side 58–60 for ei samanlikning av opningstidene i daglegvarebutikkane i Steinkjer og Tinn kommunar i 1983.

⁴³ Sjø Ot.prp. nr. 75 (1996–97) punkt 2.2.1.

⁴⁴ Ot.prp. nr. 9 (1984–85) side 3.

⁴⁵ Sitert etter Rt. 1953 side 1217. Vedtekta blei vedteken av kommunestyret 4. juni 1945 og stadfesta av Sosialdepartementet 14. juni 1945.

³⁰ Ot.prp. nr. 32. (1913) side 5–6.

³¹ Ot.prp. nr. 32. (1913) side 8.

³² Dette kunne føre til rettsleg tvil. I Rt. 1931 side 27 tok Høgsterett stilling til om det at «at bodens tak og vegger, som tidligere var fast forbundet med hjørnestolpene nu bare er festet til disse med krokar», var tilstrekkeleg til at ei verksemd i Stavanger kunne halde opent til midnatt etter dei lokale vedtektene. Høgsterett kom til at det ikkje hadde noko å seie for opningstidsreglane om «utsalgsbodens tak og vegger er forbundet paa en mere eller mindre fast maate». I Rt. 1957 side 775 var Høgsterett ikkje i tvil om at dei lokale opningstidsreglane gjaldt for «Paa hjul anbragt utsalgsbod, ca. 1 meter bred og 2 meter lang, dækket med tak og forsynet med laasbar dør til bruk for betjening, og med lukbar luke for varernes ekspedition, som under salg anbringes ved fortaug og efter salgets ophør skyves ind i gaarden». Høgsterett hadde tidlegare avklart at ei kjerre ikkje var ein utsalsstad, sjå Rt. 1916 side 271. I Rt. 1925 side 486 avklarte Høgsterett at heller ikkje eit bord var ein utsalsstad.

³³ Ot.prp. nr. 32. (1913) side 11.

«(...) utsalgssteder som bare selger tillaget mat, melk, fløte, brød og konditorvarer, friske frukter, blomster, dadler, spisesjokolade, konfekt, sukkertøy, mineralvann, vørterøl, sigarer, sigaretter, tobakk og artikler for tobakksrøking, toalettsåpe, spillkort, spaserstokker, dag- og ukeblad, frimerker, brevkort, skrivepapir og konvolutter skal på hverdager (...) holdes lukket fra kl. 21.00 til kl. 8.00.»

Ein utsalsstad som selde fleire typar varer, måtte stengje på den tidlegaste lukketida for dei aktuelle vareslaga. Det hjelpte ikkje å gøyme vekk varene som ikkje lenger kunne seljast.⁴⁶ Det kunne vere tvil om det dreidde seg om éin eller to utsalsstader.⁴⁷ Bransjegliding førte til problem med å handheve dei lokale vedtektene.⁴⁸

Seinare lovendringar opna for at vedtektene også kunne gjelde for meir enn faste utsalsstader, som «utsalgssteder i portrum eller på andre steder i fri luft». Departementet fekk vidare kompetanse til å fastsetje opningstider på jernbane-, sporvegs- og rutebilstasjonar, ved brygger, svevebanar og på lufthamner.

I Oslo blei sommarlukkinga skjerpa i 1924. Frå 21. juni til 20. august skulle butikkane stengje kl. 17, fredagar kl. 18. Tobakksbutikker skulle stengje kl. 19 og på søndagar i dette tidsrommet. I 1929 kom det nye generelle lukningsvedtekter for Oslo som fastsette at butikkane skulle vere stengde kl. 18–0730 og heile dagen søn- og heilagdagar og 1. og 17. mai. Påskeaftan, pinseftan, julaftan og nyttårsaftan skulle butikkane stengje kl. 17.⁴⁹

Utover 1960- og 1970-talet blei så mange kvinner yrkesaktive at det blei eit problem med lukningsvedtekter som kravde at butikkane stengde kl. 17 på kvardagar. I enkelte kommunar var det også praksis å stengje tidlegare enn vedtektene kravde.⁵⁰

Boks 2 1931-lova lydde slik då ho blei vedteken:

§ 1 I kjøpestæder og ladesteder, hvor der ikke er vedtatt vedtægt om lukningstid for utsalgssteder inden kommunens omraade, skal saadan vedtægt fastsættes av kommunestyret innen 1 aar fra denne lovs ikrafttræden. I land-distriktene kan herredsstyret fastsette saadan vedtægt.

Vedtægterne, som skal stadfæstes av Kongen, kan omfatte alle eller visse slags av de utsalgssteder, som findes i kommunen, i land-distrikterne enten inden hele herredet eller inden dele av dette.¹

Forandring i gjældende vedtægt maa for at bli gyldig stadfæstes av Kongen.

§ 2 Vedtægten skal som regel fastsætte de klokkeslet, indenfor hvilke vedkommende utsalgssteder skal holdes lukket, og kan fastsætte forbud mot at holde utsalgssteder aapne paa visse dage i aaret eller mellem visse klokkeslet på disse dage.

Aapnings- og lukningstiden kan fastsættes forskjellig for de forskjellige forretningsgrener, for de forskjellige aarstider og for de forskjellige dage i uken. Inden samme forretningsgren skal dog reglerne altid omfatte og være ens for alle handlende.

§ 3 Dispensation fra de i henhold til lovens § 1 og lov av 31 mai 1900 utfærdigede vedtægter kan for kortere tidsrum meddeles av amtmanden, for enkelt leilighet, paa landet av lensmanden, i byerne av politimesteren.

¹ Høgsterett slo i Rt. 1926 side 631 fast at automatar ikkje var utsalsstader etter lova.

⁴⁶ Utgangspunktet for høgsterettssaka i Rt. 1935 side 42 var at det gjaldt ulike opningstider for såkalla kortevarebutikker og tobakksbutikker. Ulike opningstidsreglar var tema i Ot.prp. nr. 50 (1966–67) side 6. Før 1960-talet hadde dette ført til etablering av åtskilte avdelingar innan same verksemd: Kolonial: mjølk og brød; tobakk, sjokolade og frukt. Høgsterett slo fast at avdelingane måtte vere sjølvstendige og utan dører mellom; det hjelpte ikkje at ei foldedør kunne låsast, sjå proposisjonen side 7.

⁴⁷ Sjå til dømes Rt. 1936 side 403.

⁴⁸ Ot.prp. nr. 9 (1984–85) side 6.

⁴⁹ Ingeborg Bakken: Oslo Handel og Kontor 75 år, 1907–82. En beretning (1982) side 105–106.

6 1914 – Høgsterett kjem til at heilagdagsforordninga ikkje var falle (heilt) bort

Etter jubileumsutstillinga i Frognerparken i 1914 blei direktør Benno Singer dømd for at aktivite-

⁵⁰ Sjå Ot.prp. nr. 75 (1996–97) punkt 2.2.1. For rammene for opningstidene i dei kommunale vedtektene, sjå NOU 1984: 13 side 81 ff. Om faktiske opningstider i varehandelen, sjå punkt 5.2 i NOU-en. I 1978 sende Forbrukar- og administrasjonsdepartementet ut ein rettleiar om lukkelova til kommunane.

tar⁵¹ var opne pinseften 1914 frå kl. 17 til midnatt og første pinsedag frå kl. 17 til midnatt, sjå Rt. 1915 side 81. Saka seier noko om rettskjeldebiletet i 1914. Den tiltalte hevda at forbodet i heilagdagsforordninga var falle bort. Høgsterett meinte forboda i heilagdagsforordninga «kun gjælder i den utstrækning, som det med sikkerhet kan konstateres, at den i sin almindelighet har været respektert», og fann grunnlag for å dømme Singer til bøter.

7 1919 – Åttetimersdagen

Åttetimersdagen var eit hovudmål for arbeidsrørsla. I Noreg blei åttetimersdagen innført i 1919 saman med ei maksimal arbeidstid per veke på 48 timar.⁵² Dermed var det ikkje lenger lukkelova som sette grensa for kor lenge tilsette i varehandelen arbeidde per dag.

8 1919 – Stortingsmelding om revisjon av heilagdagslovgivinga

I stortingssesjonen 1900/1901 blei regjeringa bedt om å vurdere heilagdagslovgivinga. Siktemålet, som kom fram i stortingsdebatten, var å avløyse dei eldre reglane og innskrenke søndagsarbeidet mest mogleg.⁵³

I 1919 la Departementet for Sociale saker og statsråd Paal Berg (V) fram St.med. nr. 13 (1919) om revisjon av heilagdagslovgivinga. Hovudbodskapen til Stortinget var at sosiale omsyn talte for arbeidsfri på søndagar ettersom dei kyrkjelege omsyna etter kvart var blitt mindre viktige som

grunngeving. Departementet formulerte dei sentrale avvegingane slik:

«(...) det gjælder, om fornødent ved lovgivningens hjælp, at sikre den, som er i avhængig stilling, en regelmæssig og tilstrækkelig ukentlig hviletid – saavidt gjørlig paa den almindelige fridag, søndagen – naar ikke vigtigere samfundsinteresser eller den rene nødvendighed er til hinder for det, og hvis samfundet er nødt til at berøve nogen hans helligdagshvile, maa det ske saa sjelden som mulig og tapet erstattes ham ved et tilsvarende antal fridage udenfor helligdagene.

Ved siden herav vil som almindelig synspunkt – og det uten at dertil behøves nogen uttrykkelig lovbestemmelse – gjøre sig gjældende den regel, at søn- og helligdagene maa vernes som saadanne i den utstrækning, som det tilsiges av den til enhver tid inden samfundet raadende religiøse opfatning.»⁵⁴

Departementet såg klart verdien av fritak frå søndagsarbeid:

«Overfor betraktninger av denne art, som søker at retfærdiggjøre søndagsarbeidet, maa det erindres, at vedvarende arbeide, som helt maa savne søndagens forfriskende og helsebringende regelmæssige avbrydelser, er et natur- og kulturstridig forhold, som det er ønskelig at saavidt gjørlig at bringe ut av verden. Om helligdagshvilen end ikke opfattes som bare beroende paa et guddommelig bud, som det er statens pligt at paase overholdt, og selv om der sees bort fra søndagens betydning for en gudsyndelse viet dag, er der andre og sterke grunde at anføre til fordel for søndagens fredning.»⁵⁵

Departementet nemner helse, sjølvrespekt (at industriarbeidaren slepp å arbeide når borgarskapen har fri), familieliv og usikkerheit om søndagsarbeid er lønnsamt. Det var likevel ikkje utan betydning korleis folk nytta søndagen:

«Hvad angaar hviledagenes anvendelse, kan de som bekendt bruges paa forskjellig maate og med forskjellig resultat. Fritiden anvendes av nogen til kostbare, sundhetsskadelige og svækkende fornøielser (utsvævelser, overdreven sport o.lign.), i hvilket tilfælde hviledagen

⁵¹ Samandraget i Rt: «Spørsmål om og i hvilken utstrækning helligdagsforordningen 12 mars 1735 maa ansees gjældende. Dens § 8 antages ikke ophævet, forsaavidt offentlige forlystelser angaar, men dens bestemmelser er omdannet og modificert ved retsopfatningen og kan alene gjøres gjældende i den utstrækning, som det med sikkerhet kan konstateres, at de har været almindelig respektert. I henhold hertil ansees det utilladelig at holde offentlige forlystelser pinseften efter kl. 9 og hele 1ste pinsedag, derimot tilladelig 2den pinsedag (= alm. søndage) efter kl. 2 eftm.» – Dei aktuelle aktivitetane på utstillinga var: «1. Bjergbanen, 2. Lilleputbanen, 3. Morskapshjulet, 4. Huset med forhindringer, 5. De rullende rør, 6. Vandkarusellen, 7. Det russiske hjul, 8. Den almindelige karusel, 9. Tanagrateatret, 10. Ringkastningen, 11. Dansegulvet, 12. Hatkastningen, 13. Kinematografskytningen, 14. Kraftprøven, 15. Kongelandsbyen og 16. Et Blik i Paradis (Den forkjerte verden)».

⁵² Sjå <https://snl.no/%C3%A5ttetimersdag> og <https://snl.no/arbeidstid#-Historikk> besøkt 30. oktober 2017.

⁵³ St.med. nr. 13 (1919) side 28. Det vi i dag kallar stortingsmelding, blei den gongen kalla stortingsmeddelelse. Derfor kortforma St.med.

⁵⁴ Sitert i Indst. S. nr. 250 (1920).

⁵⁵ St.med. nr. 13 (1919) side 9–10.

medfører tap av penge og arbeidskraft. Den kan tilbringes i ren uvirksomhet, hvilket – undtagen for den helt overanstrengte – er til liten eller ingen gagn. Paa den anden side kan hviledagen nyttes til idræt og uteliv, som styrker helbreden, eller til hvile i kirke og hjem, med det utbytte, at sindet falder til ro, karakteren fæstnes og energien gjenvindes. En søndag, som bærer disse frugter, er også i økonomisk henseende den bedste hviledag.»⁵⁶

Departementet meinte det var for krevjande å lage ei samla lov om arbeidsfri på søndagar («for det arbeidende folk») som tok opp i seg alle særlovsføresegnene som da gjaldt for dei ulike bransjane.⁵⁷ Det mest tenlege meinte departementet ville vere om søndagsfri blei regulert i lovene for dei ulike bransjane, og Stortinget blei bedt om å ta avgjerda om ein (likevel) skulle setje i gang arbeidet med ein «almindelig helligdagslov», som ikkje skulle erstatte særlovene, berre heilagdagsforordninga og anna eldre regelverk.⁵⁸ I Indst. S. nr. 250 (1920) slutta komiteen seg til å «se tiden an, før man forsøker at gi nye almindelige lovregler i et saa omfattende emne».⁵⁹

9 1925 – Reglar om opningstid for visse tenester

Lov om søndagslukning af barber- og frisørforretninger av 17. mai 1897 gav i motsetning til for faste utsalsstader, påbod om å halde stengt på søndagar. Lova kravde lukking frå midnatt før søn- og heilagdagar til neste kvardagsmorgon kl. 07.⁶⁰ Kommunestyra kunne fastsetje vedtekt om lukketid utanom den lukketida som var påbode, men vedtekta måtte stadfestast av departementet.⁶¹

⁵⁶ St.med. nr. 13 (1919) side 10–11.

⁵⁷ Døme på bransjar med eigen regulering som blei drøfta i meldinga: lasting og lossing av dampskip, fotografering, fiske, sporvegar, offentlege tenestemenn og avisbod.

⁵⁸ St.med. nr. 13 (1919) side 46–55. Her drøftar departementet føresegnene i framlegget frå sokneprest J. Schiørn på Kråkerøy og elleve andre til ei lov om «søndagens fredning», sjå side 40–41. Framlegget opna for sal av mjølk og bakarvarer søndag morgon, men forbod sport, lystjakt og foreiningsliv fram til kl. 14. Departementet viste berre til føresegnene i lukkelova av 1913.

⁵⁹ Utgreiinga i forkant av heilagdagslova av 1965 tyder ikkje på at saka kom opp igjen i åra etter 1920.

⁶⁰ Det gjaldt ein særregel når fleire heilagdagar kom etter kvarandre: «§ 2. Når to eller tre helligdager følger på hverandre, er det tillatt å holde forretningene åpne den annen av disse inntil kl. 10 formiddag, dog så at der kan holdes åpent skjærtorsdag morgen, ikke langfredag.»

Boks 3 1925-lova lydde slik:

§ 1 Barber- og frisørforretninger skal holdes lukket i tiden fra kl. 12 natt før søn- og helligdager til næste hverdags morgen kl. 7.

§ 2 Når to eller tre helligdager følger på hverandre, er det tillatt å holde forretningene åpne den annen av disse inntil kl. 10 formiddag, dog så at der kan holdes åpent skjærtorsdag morgen, ikke langfredag.

§ 3 Kommunestyrene kan fastsette vedtekt om lukningstid for forretningene utenfor den lukningstid som er påbudt i §§ 1 og 2.

Vedtekten fastsetter de klokkeslett, mellom hvilke forretningene skal holdes lukket. Den kan påby, at de holdes lukket visse dager eller mellom visse klokkeslett på bestemte dager. Lukningstiden kan settes forskjellig for de forskjellige årstider og for de forskjellige dager i uken.

Vedtekten og senere endringer i den må, for å bli gyldig, stadfestes av vedkommende departement.

§ 4 Lov om søndagslukning av barber- og frisørforretninger av 17 mai 1897 opheves.

Lov av 29. mai 1925 nr. 1 om lukningstid for barber- og frisørsalonger erstatta lov om søndagslukning av barber- og frisørforretninger av 17. mai 1897. Bakgrunnen for den nye lova var at Norges Barberer- og Frisørforbund frykta at den skjerpa konkurransen i nedgangstidene ville gjere det vanskeleg for forbundet å oppretthalde lukketidene det hadde klart å gjennomføre. Forbundet gjekk derfor inn for offentlig regulering.⁶²

10 1926 – Dei kommunale vedtektene kunne regulere opningstida for såkalla porthandel

Departementet viste i Ot.prp. nr. 51 (1926) til at handel frå opne telt, frittstående buer, bord, kasser, kjerrer osv. i portrom eller i friluft (porthandel) ikkje var regulert av opningstidsreglane som var heimla i lukkelova, og at slik handel var

⁶¹ I 1984 var det 60 kommunar som hadde fastsett ei slik vedtekt, dei fleste på 1930-talet, sjå Ot.prp. nr. 9 (1984–85) side 4.

⁶² Ot.prp. nr. 43 (1964–65) side 2.

aukande. Til forskjell frå torghandel gjekk port-handel føre seg på privat grunn.

Formålet med lukkelova var ifølgje departementet å «skaffe den underordnede butikkbetjening en rimelig hvile- og fritid», sjå Ot.prp. nr. 51 (1926) side 2. Sidan porthandlarar i liten grad nytta leigd hjelp, var det ikkje same grunn til å la denne handelen vere omfatta av lukkelova. Departementet såg behov for å regulere denne forma for handel, og gjorde framlegg om at kommunestyra kunne gi opningstidsreglar også for porthandel. Departementet streka under at det ikkje utan vidare var slik at porthandelen skulle stengje når vanlege utsalsstader stengde, og viste mellom anna til omsynet til dei arbeidslause som dreiv porthandel. Dermed var det ikkje noko krav at kommunane fastsette same stengtjetider for til dømes handel med frukt i vanlege utsalsstader som for porthandel. Dei to nye ledda i § 1 var:

«Det kan i vedtekten bestemmes, at den også skal gjælde for utsalgssteder i portrum eller på andre steder i fri luft.

Departementet avgjør i tvilstilfelle med bindende virkning, om et utsalgssted kommer inn under vedtekten og i tilfelle til hvilken gruppe av handlende innehaveren skal henregnes.»

Socialdepartementet fekk fullmakt til å avgjere om ei verksemd var å rekne for ein utsalsstad som var regulert av opningstidsreglane, også i dei tilfella kommunane ikkje hadde gitt vedtekter om utsalsstader i friluft.⁶³

11 1938 – Utval vurderte reglane for sal på torg, i portrom og i friluft. Utkastet til ny lukkelov blei ikkje følgt opp

Fordi det det var ulik regulering av torghandel og porthandel i politivedtektene og i handelslova, var det uklart kva som gjaldt. Dette var ein av grunnane til at Socialdepartementet sette ned utvalet.⁶⁴

Utvalet skulle greie ut spørsmålet om regulering av forholdet mellom føresegnene om lukking for portrom og andre stader i friluft osv. i lov om handelsnæring og lukkelova.⁶⁵ Det blei vist til «en betenkelig uklarhet med hensyn til de to lovgivningers virkefelt». Mandatet blei seinare utvida til å omfatte lukningsføresegnene for bensinstasjon-

nar og konditori og dispensasjon om sommaren av omsyn til turistane. Utvalet kom fram til så mange og omfattande lovendingar at dei utarbeidde eit utkast til ei ny lov, men dei la seg så tett som mogleg opp til den gjeldande lova. Utvalet gjorde i rapporten frå 13. februar 1938 framlegg om at

- bensinstasjonar ikkje skulle regulerast av lukkelova eller av dei kommunale vedtektene⁶⁶
- konditori skulle få halde opent utover lukketidene dersom dei berre selde bakar- og konditorvarer og sjokolade
- dispensasjon av omsyn til turistar kunne gjelde enkelte faste utsalsstader som var namngitt i vedtektene

Resultatet av utvalsarbeidet blei ikkje fremma for Stortinget, men i tiåra som følgde, fekk dei fleire gjensyn med spørsmål kring bensinstasjonar, serveringsstader og turistar.

12 1963 – Utgreiing med utkast til ny lov førte til berre mindre justeringar i 1913-lova

Ein komité fekk 11. desember 1959 i oppdrag av Einar Gerhardsens tredje regjering å vurdere alle sider ved lukningsføresegnene i både lukkelova av 1913 og lova frå 1925 om lukketid for barber- og frisørsalongar. Utvalet skulle vurdere behovet for slike reglar og kva form dei eventuelt skulle ha. Statsrådsforedraget før oppnemninga streka under at utvalet skulle vere heilt ubunde av gjeldande rett.⁶⁷ Komiteen la fram rapporten sin i februar 1963.⁶⁸

⁶⁵ Dokumenta ligg i Riksarkivet og er ikkje publiserte på nett. Dokumenta etter utvalet som blei sett ned av Socialdepartementet 17.12.1936, og som arbeidde med endringar i lukkelova, finst i arkiv S-1436 Kommunaldepartementet, Arbeidsavdelingen: serie Fb, eske 41. Riksarkivet har undersøkt for utvalet om det finst saker om oppfølging av innstillinga frå utvalet, men dei fann ikkje noko.

⁶⁶ Gjeldande rett i 1938 var at bensinstasjonar som berre selde drivstoff og smørjeolje, ikkje var å rekne for utsalsstader og dermed ikkje omfatta av kommunale lukkevedtekter. Dersom bensinstasjonen selde utstyr og materiell til reparasjonar, var det ein utsalsstad, men i praksis følgde mange bensinstasjonar ikkje lukkevedtektene, sjå innstillinga side 20–23.

⁶⁷ Ot.prp. nr. 43 (1964–65) side 1. Leiaren av komiteen var rådmann Arnljot Aarsund. Det kan vere greitt å merke seg at det var meir vanleg med representantar frå departementa i komitear på denne tida. Då som no var dei departementstilsette i denne rolla ikkje bundne av kva den politiske leiinga i departementet meinte om saka.

⁶⁸ Rapporten blei formidla til Stortinget som trykt vedlegg til Ot.prp. nr. 43 (1964–65).

⁶³ Rt. 1929 side 152.

⁶⁴ Omtalt på side 8–9 i det trykte vedlegget til Ot.prp. nr. 43 (1964–65).

Boks 4 1938-utkastet til «lov om lukningstid for faste utsalgssteder»:

§ 1

I kjøpsteder og i ladesteder med eget kommunestyre skal vedtekt om lukningstid for faste utsalgssteder (jfr. lov om handelsnæring av 8. mars 1935 § 2, første og siste ledd) innen kommunens område fastsettes av kommunestyret. I landdistriktene kan herredstyret fastsette sådan vedtekt.

Vedtekten som skal stadfestes av vedkommende departement, skal omfatte alle faste utsalgssteder som ikke ifølge lov er undtatt eller undergitt særskilte bestemmelser.

I landdistriktene kan herredstyret bestemme at vedtekten kun skal gjelde for nærmere bestemte deler av herredet, eller at vedtektens bestemmelser skal være forskjellige for de forskjellige deler av herredet.

De enkelte lukningsbestemmelser skal omfatte alle faste utsalgssteder som selger de samme varer og være ens for disse. Vedtektsbestemmelser som gjør undtagelser herfra skal dog kunne stadfestes når stedlige eller andre særlige hensyn gjør sådanne bestemmelser hensiktsmessige.

§ 2

Vedtekten skal som regel fastsette de klokkeslett innenfor hvilke vedkommende utsalgssteder skal holdes lukket og kan fastsette forbud mot å holde utsalgssteder åpne på visse dager i året eller mellom visse klokkeslett på disse dager. Lukningstiden kan fastsettes forskjellig for de forskjellige årstider og dager i uken.

Faste utsalgssteder som forhandler varer for hvilke det i vedtekt er fastsatt forskjellige lukningsbestemmelser, skal holdes lukket innenfor de klokkeslett og til de tider som er bestemt for hver enkelt av de varer forretningen fører.

§ 3

Dispensasjon fra lukningsvedtektens bestemmelser kan for kortere tidsrum meddeles av fyl-

kesmannen. For en enkelt leilighet kan dispensasjon meddeles i byene av politimesteren og på landet av lensmannen.

Sådan dispensasjon skal omfatte alle de faste utsalgssteder som selger de samme varer og være ens for disse. I landdistriktene kan dispensasjon gjelde hele kommunen eller nærmere bestemte deler av denne.

Uten hensyn til bestemmelser i annet ledd kan dispensasjonen gis nærmere angitte (navngitte) faste utsalgssteder som forhandler varer som turister særlig kjøper i den utstrekning det ansees nødvendig for å gi turistene anledning til å gjøre sine innkjöp.

§ 4

Lukningsbestemmelser utferdiget i medhold av denne lov får ikke anvendelse på bensinstasjoner for salg av smöre- og brenselolje samt reserveredeler og materiell til reparasjon og vedlikehold av motorvogner og motorbåter.

Faste utsalgssteder for salg av baker- og konditorvarer samt sjokolade, hvor det også foregår bevertning, er å anse som lukket efter denne lovs bestemmelser når alt salg av varer som ikke skal fortæres på stedet er ophört.

§ 5

Lukningsvedtekter stadfestet i medhold av lov av 31. mai 1900 og lov av 25. juli 1913 med tilleggslov av 1. juli 1926 skal vedbli å gjelde inntil de avløses av vedtekter stadfestet i henhold til denne lov, eller forsåvidt angår lukningsbestemmelser som gjelder omförselshandel fra utsalgssteder i portrum eller på andre steder i friluft og inntatt i lukningsvedtekt som foran nevnt, inntil de opheves eller avløses av vedtektsbestemmelser stadfestet i henhold til lov om handelsnæring av 8. mars 1935 § 90, jfr. § 109.

Fra ikrafttredelsen av denne lov opheves lov om lukningstid for utsalgssteder av 25. juli 1913 med tilleggslov av 1. juli 1926.

12.1 Bakgrunnen for at komiteen blei oppnemnd

I mandatet frå Kommunal- og arbeidsdepartementet heiter det at lukkelova nærmar seg 50 år, og at det er ei rekkje utfordringar med lukketidene.⁶⁹

«I årene etter krigen viste deg seg at kommunene hadde en tendens til å fastsette så snevre rammer for den tid forretningene kunne holdes åpne, at publikum i stor utstrekning ble tvunget til å gjøre sine innkjøp i arbeidstiden. Spørsmålet ble av den grunn tatt opp av Effektiviseringsutvalget av 1951, som bl.a. uttalte at lukningsvedtektene som alminnelig regel ikke burde påby stengning før kl. 19.00 og at det i visse tilfelle burde være adgang til å holde åpent til kl. 20.00. I Stortingsmelding nr. 30 for 1951 om kommunenes økonomiske stilling ble spørsmålet også berørt, og dette departement uttalte bl.a. at påbudet om stengning kl. 17.00 på vanlige virkedager ikke var tilfredsstillende. Dette fikk Stortingets tilslutning. I et rundskriv til fylkesmennene av 27. desember 1951 viste departementet til disse uttalelser, og henstilte til de kommunale myndigheter ikke å fastsette så snevre rammer for åpningstiden at arbeidslivet kunne lide skade. Departementet har siden for fastsettelse av lukningsvedtekt vanligvis holdt på kl. 18.00 som tidligste lukning på vanlige virkedager og kl. 16.00 på lørdager.

Norges Handels- og Kontorfunksjonærers forbund har ved et par anledninger protestert mot departementets praksis på dette området og forlangt at den må bli omlagt.»⁷⁰

Fagrørsla var ikkje einssidig imot lengre opningstider. I 1948 hadde LOs kvinnenemnd teke initiativ til å få utvida opningstidene mellom anna fordi fråvær frå arbeidet på grunn av at innkjøp måtte gjerast i arbeidstida, var eit argument for å gi kvinner lågare lønn enn menn. Handel og Kontor gjekk etter initiativet inn for forsøk med lengre opningstid éin dag i veka.⁷¹

⁶⁹ Side 4 i det trykte vedlegget til Ot.prp. nr. 43 (1964–65). Mandatet er her det same som foredraget til departementet.

⁷⁰ Den minste fraksjonen i komiteen (medlemmene frå Norges Handels- og Kontorfunksjonærers Forbund og Landsorganisasjonen i Norge) meinte at det ikkje var nokon sterk samanheng mellom opningstidene i butikkane og skoft i arbeidslivet. Dei registrerte at diskusjonen hadde stilna i tida etter 1950. Sjå side 23 i det trykte vedlegget til Ot.prp. nr. 43 (1964–65).

12.2 Opningstidene i 1963. Situasjonsforståinga til komiteen

Komiteen kartla opningstidene i byane. Trass i mange atterhald konkluderte komiteen slik:⁷²

- Dei vide rammene for opningstidene kommunane hadde fastsett, blei ikkje utnytta.
- Opningstid kl. 0830–17 var mest vanleg på kvardagar i byane.
- Opningstid kl. 0830–15 var mest vanleg på laurdagar i byane.
- Variasjonen i faktiske opningstider var mindre enn variasjonen i rammene som kommunane fastsette i vedtektene. Dette talte for at behovet for lokal variasjon «ikke er så stort som man tidligere har gått ut fra».
- Opningstidene varierte lite gjennom året.

Opningstidene var blitt innskrenka, konstaterte utvalet, og meinte at forklaringa låg i kortare arbeidstid. Mange kommunar hadde ikkje ønskt å følgje føringa frå departementet om å setje rammene for opningstida slik at utsalsstadene kunne halde opent til kl. 18 på kvardagar og kl. 16 på laurdagar. Når departementet ikkje stadfesta den kommunale vedtekta, vekte det irritasjon i kommunen, og saksbehandlinga i departementet og kommunen blei «særdeles tungvint og tidkrevende».⁷³ Også elles var det problem med lova. Nokre dømme:

- Når det gjaldt butikkar på campingplassar og sal til turistar, var det av omsyn til reiselivsnæringa behov for unntak utover dei snevre rammene lova gav for å gi dispensasjon.⁷⁴
- Kombinerte utsals- og serveringsstader måtte stengje heilt for den eine delen av verksemda, medan det var lovleg å halde fram med serveringa. Omsynet både til publikum og til handhevinga kunne tale for meir lempelege reglar.

⁷¹ Einar Fjellvik: HK 100 år. (Handel og Kontors jubileumsbok frå 2008) Side 93–94. Fagrørsla arbeidde for redusert arbeidstid, i form av til dømes fri på laurdagar. Ønsket var at dei tilsette i varehandelen skulle få del i det same godet som tilsette i industrien, bankar og offentlege kontor hadde. På 1970-talet kom kravet om laurdagsstengde butikkar opp, med landsmøtet i Handel og Kontor i 1976 som klimaks. Sjå Einar Fjellvik: HK 100 år. (Handel og Kontors jubileumsbok frå 2008) Side 94, 108–109 og 114–117.

⁷² Side 10 i det trykte vedlegget til Ot.prp. nr. 43 (1964–65).

⁷³ Side 13 i det trykte vedlegg til Ot.prp. nr. 43 (1964–65).

⁷⁴ I tiåra før krigen var det i Trondheim fleire rundar der dei tilsette og delar av handelsnæringa blei samde om laurdagsstenging kl. 15, men enkelte bransjar heldt opent lenger av omsyn til turistane, mellom anna på grunnlag av dispensasjon frå fylkesmannen. Sjå Christian Larssen: Trondheim Handel og Kontor 100 år. 1879–1979 side 147–150.

- Utsalsstader med to lokale kunne stengje butikken og halde fram som kiosk. Krava til sjølvstendig utsalsstad hadde vore oppe for domstolane fleire gonger. Mellom anna var det ikkje tilstrekkeleg å låse dørene mellom lokala.
- Departementet hadde hatt vanskelege tolkingssaker knytte til utstillingar med sal av varer.
- Bensinstasjonane hadde utvikla seg frå frittstående utandørs bensinpumper til å likne utsalsstader, men var likevel ikkje omfatta av lova.
- Forholdet mellom vedtekter etter lukkelova og vedtekter for utandørs sal osv. etter handelslova utgjorde eit problem som måtte løysast.

12.3 Tilrådingane frå komiteen

Det var semje i komiteen om at verneomsyna og dei konkurranseregulerande momenta som ein gong var grunngevinga for lukkelova, ikkje hadde

same aktualitet og vekt som før, men ingen av fraksjonane gjorde framlegg om å oppheve lova.⁷⁵

Det var semje i komiteen òg når det gjaldt netter og søn- og heilagdagdar: Av omsyn til ro, orden og heilagdagsfred burde kommunestyra påby stenging om natta og på søn- og heilagdagdar. Bensinstasjonane burde få halde opent også i lukketida dersom dei då berre selde drivstoff, smørjeolje osv. Derimot delte komiteen seg i tre fraksjonar i spørsmålet om kor lenge butikkane skulle kunne vere opne på kvardagar.

Direktoratet for arbeidstilsynet uttalte til rapporten at vanleg dagtid i arbeidslivet normalt skulle vere mellom kl. 06 og kl. 21, laurdagar kl. 06–18. Ut frå det peikte direktoratet på at å utvide handelen utover kvelden kunne innebære eit tilbakeskritt for arbeidstakarane i handelsyrket.⁷⁶

⁷⁵ Side 23 i det trykte vedlegget til Ot.prp. nr. 43 (1964–65).

Tabell 1 Fraksjonane i Aarsund-komiteen om lukketider på kvardagar¹

Fraksjonane sorterte etter storleik	Framlegg til reglar for stengjetid på kvardagar	Grunngiving
Forbrukarrådet, Familie- og forbrukerdepartementet, Politiet, Herreds- og Byforbundet, Handelsdepartementet og Kommunaldepartementet. Støtta av Justisdepartementet, Samferdselsdepartementet, Den Norske Turistforening, Landslaget for Reiselivet i Norge, Norges Automobilforbund, Norges Husmorforbund og Norges Kooperative Landsforening	Kommunane skulle berre kunne påby stenging om natta, dvs. mellom kl. 23 og kl. 07. ²	Arbeidarvernlova og tariffavtalar gav arbeidstakarane tilstrekkeleg vern. Det var ikkje ønskjeleg å regulere lukketider med offentlege reglar. Om dei får bestemme sjølve, vil dei som driv butikk, ta omsyn til behovet til forbrukarane. Like reglar for bensinstasjonar og annan handel. Ikkje behov for særreglar, unntak og dispensasjonar. Mindre variasjon mellom kommunar.
Norges Handelsstands Forbund, Norsk Arbeidsgiverforening, Handelsarbeidsgiverforening. Støtta av Norges Yrkeskvinnars Landsforening	Kommunane skulle kunne påby stenging mellom kl. 20–07. Kommunane skulle kunne tillate butikkar å halde opent lenger enn til kl. 20.	Vanskar med å skaffe skiftarbeidarar ville gjere varene dyrare. Fare for uheldig konkurranse frå utanlandske varehus dersom Noreg blei med i den europeiske fellesmarknaden.
Norges Handels- og Kontorfunksjonærers Forbund og Landsorganisasjonen i Norge. Støtta av Direktoratet for arbeidstilsynet.	Føre vidare gjeldande lov, dvs. utan å avgrense dei opningstidsrammene kommunane kunne vedta.	Fare for stigande vareprisar og kamp om arbeidskrafta ved utviding av opningstida. Opningstidene har funne sitt «naturlige leie og sin naturlige tilpasning til det praktiske liv». Opningstidsrammene blir i dag ikkje utnytta fullt ut.

¹ Kjelde: Side 16–24 i det trykte vedlegget til Ot.prp. nr. 43 (1964–1965). Sjå òg Ot.prp. nr. 43 (1964–1965) side 4–5 og Ot.prp. nr. 50 (1966–1967) side 10–11.

² I lovframlegget nytta fraksjonen omgrepet «fast utsalsstad» for å skilje ut sal frå bilar, buer osv., som følgde reglane i handelslova.

12.4 Proposisjonen og lovendringane

Rapporten blei følgd opp av Einar Gerhardsens fjerde regjering med Ot.prp. nr. 43 (1964–65), der Kommunal- og arbeidsdepartementet gjorde framlegg til to mindre endringar i lukkelova. For det første skulle bykommunane som landkommunane kunne fastsetje ulike vedtekter for ulike delar av kommunen. Dette var særleg viktig fordi det på denne tida var ei rekkje samanslåingar av kommunar (Schei-kommisjonen). For det andre blei føreseigna som kravde like reglar for alle utsalsstader innan same «forretningsgren», lempa med atterhaldet «med mindre allmenne hensyn tilsier noe annet». Det opna for at kommunane kunne fastsetje lengre opningstider for utsalsstader på campingplassar, ferjeleie, jernbarnestasjonar osv.

Departementet vidareførte lukkelova av 1913 – med ein argumentasjon som låg nær den minste fraksjonen i Aarsund-komiteen og Arbeidstilsynet. Lukkelova lét kommunane bestemme lukketidene (også til å la butikkane vere opne til kl. 23). Departementet meinte det var kommunane som i første rekkje ville føle eit eventuelt press på seg til å ha utvida opningstider, men ingen kommunar hadde vedteke opningstidsrammer som var så vide som dei den største fraksjonen gjorde framlegg om. Departementet viste vidare til motstanden frå arbeidstakarorganisasjonane og til fråsegna frå Direktoratet for arbeidstilsynet om at å utvide handelen utover kvelden kunne innebære eit tilbakeskritt for arbeidstakarane i handelsyrket.⁷⁷

I sosialkomiteen på Stortinget gjorde eit mindretal (Høgre, Senterpartiet og Venstre) framlegg om at dei kommunale vedtektene ikkje skulle kunne påby stenging mellom kl. 07–21 på kvar dagar og mellom kl. 07–15 på laurdagar, men det blei ikkje vedteke.⁷⁸

13 1965 – Heilagdagsfred fram til kl. 13 på søndagar

Lov 4. juni 1965 nr. 1 om helligdagsfreden avløyste føresegnene i Norske Lov og i Sabbatsforordninga av 1735.⁷⁹ Lova førte vidare forbodet mot offent-

lege arrangement i Sabbatsforordninga av 1735, mot utilbørleg larm og spesielt mot forstyrning av gudstenesta. Den nye lova slo fast at heilagdagsfreden varte frå kl. 06–13 på vanlege søndagar, nyttårsdag, skjærtorsdag, Kristi himmelfartsdag, andre påskedag, andre pinsedag og andre juledag. På førstedagane i jula, påska og pinsa og på langfredag varte heilagdagsfreden heile døgnet, og på påske-, pinse- og julaften kl. 21–24.⁸⁰

Så lenge det var heilagdagsfred, kunne det etter § 4 ikkje arrangerast offentlege framsyningar osv., men det som seinare blei problematisert i sterkast grad, var forbodet mot dans på hotell på påskeaften. Føresegna lydde:⁸¹

«§ 4. Med de unntak som går fram av §§ 5 og 6 er det mens helligdagsfreden varer ikke tillatt å arrangere eller holde:

1. Offentlige forestillinger eller tilstelninger.

En forestilling eller tilstelning regnes i denne lov for offentlig når den er tilgjengelig for alle, eller for en ubestemt krets av personer eller for medlemmer med bekjente av en forening eller lignende sammenslutning, uansett om det betales entré eller ikke og uansett hvor forestillingen eller tilstelningen holdes.

Som forestilling eller tilstelning regnes bl.a.:

- a. Forlystelser, herunder revy-, kabaret- og varietéforestillinger, tivoli, sirkus og danse-tilstelninger.
- b. Markeder, utstillinger og oppvisninger.
- c. Ballett- og teaterforestillinger, konserter, sangerstevner og filmfremvisninger.

⁷⁹ Sjå Ot.prp. nr. 30 (1964–65). Nokre år tidlegare fell 17. mai på første pinsedag, og Kyrkje- og undervisningsdepartementet måtte finne ut korleis ein kunne feire 17. mai utan å bryte forboda i heilagdagsforordninga. I Ot.prp. nr. 11 (1959) løyste departementet saka slik at dagen i slike tilfelle skulle reknast som ein vanleg søndag – eller laurdag om 17. mai skulle falle på pinseaften. Samferdselsdepartementet råda i høyringa (sitert i Ot.prp. nr. 11 (1959) side 3) Kyrkje- og undervisningsdepartementet til ein fullstendig revisjon av forordninga. Allmenta fekk vite meir om dialogen mellom departementa då enn no.

Dagen før Ot.prp. nr. 11 (1959) blei lagd fram, trykte Aftenposten (på side 2 med omtale på framsida) ein kronikk signert «førstesekretær, cand.jur. Bjørn Haug, Justisdepartementets lovavdeling», som argumenterte mot at det var behov for den lovendringa det ansvarlege departementet la fram dagen etter; 17. mai kunne feirast på vanleg måte første pinsedag om ein berre stod over russetog, kino, teater og offentlig dans. Forståinga av kva saksbehandlarar uttalte seg om, med opplysning om tittel og arbeidsgivar, var mindre restriktiv den gongen.

⁸⁰ Ot.prp. nr. 30 (1964–65). Innstillinga frå utvalet som greidde ut saka, ligg som vedlegg til proposisjonen.

⁸¹ Besl. O. nr. 80 (1964–65).

⁷⁶ Innst. O. nr. 131 (1964–65) side 231 (samlehefte). Formuleringa er tona noko ned i Ot.prp. nr. 50 (1966–67) side 11. Her seier Arbeidstilsynet at forslaget «ikke synes å være ubetinget fordelaktig fra arbeidervernhensyn».

⁷⁷ Ot.prp. nr. 43 (1964–65) side 5.

⁷⁸ Innst. O. nr. 131 (1964–65) side 232 (samlehefte).

2. Basar, lotteri, lykkespill, ferdighetsspill eller fiskekonkurranser som kommer inn under lotteriloven.
3. Opptog eller oppmarsj som ikke står i sammenheng med gudstjeneste.⁸²
4. Underholdning på offentlige bevertningssteder eller på andre offentlige steder.
5. Sportskonkurranser og sportsstevner som er beregnet på å samle tilskuere eller er tillyst åpne for alminnelig deltagelse av publikum.»

Samtidig var det etter § 5 ei rekkje unntak for visse typar arrangement som kunne haldast medan det var heilagdagsfred:

- «Utstillinger av kunstnerisk, vitenskapelig, belærende eller opplysende art»
- «Kunstneriske tilstelninger hvis karakter og formål kan anses forenlig med høytidens innhold»
- «Serios sang og musikk på kaféer og restauranter»
- Sportskonkurranser som var tidkrevjande, eller som ikkje trekte til seg publikum.

Handel blei ikkje regulert i heilagdagslova av 1965, men blei no fullt ut regulert i lukkelova av 1913 med opphevinga av sabbatsforordninga av 1735, som blei tolka som forbod mot sal mellom kl. 10–13 på søn- og heilagdagar. Heilagdagslova av 1965 hadde berre forbod mot å halde utsalsstader som kunne forstyrre gudstenesta, opne.⁸³ Lukkelova av 1913 var ikkje til hinder for å halde utsalsstader opne søndag formiddag, men lova gav kommunen heimel til å forby det.

14 1967 – Proposisjon om utvida opningstider blei trekt av regjeringa

I Ot.prp. nr. 50 (1966–67) gjorde Borten-regjeringa framlegg om ei ny lukketidslov for faste utsalsstader.⁸⁴ Lova skulle erstatte både lukkelova frå 1913 og lova frå 1925 om lukketid for barber- og frisørsalongar. Forvaltningsansvaret for dei to lovene var frå 1. januar 1966 flytta frå Kommunal-

⁸² Barnetog og andre prosesorar var tillate 1. og 17. mai.

⁸³ Sjå NOU 1984: 13 side 86, som siterer ein rettleiar frå departementet i 1978. Det var ikkje behov for at dei lokale opningstidsforskriftene påbaud stenging i kyrkjetida av omsyn til ro under gudstenesta. Det var allereie forbode etter heilagdagslova.

⁸⁴ Borten-regjeringa tiltredde 12. oktober 1965. Proposisjonen blei lagd fram 31. mars 1967.

og arbeidsdepartementet til Familie- og forbrukardepartementet. Det blei i grunngivinga lagt vekt på at lovene hadde fått «mindre betydning som arbeidervern enn før, mens forbrukerinteressen er blitt mer fremtredende».⁸⁵

I proposisjonen blei det konstatert at sjølv om det var reglar for når ein utsalsstad heldt opent for kundane, var det ikkje forbode å arbeide i lokalet utanom opningstidene. Det blei vidare konstatert at det ikkje var reglar for når ein kunne tilby tenester som vask, reparasjon, banktenester, reisebyråtenester osv.

14.1 Praksis i departementet i saker om stadfesting av kommunale lukningsvedtekter

Etter krigen var det ein tendens til at kommunane snevra inn opningstidene for utsalsstadene:

«Etter initiativ fra et spesielt effektiviseringsutvalg, som bl.a. drøftet skoftproblemerne i næringslivet, henstilte departementet i 1951 til kommunestyrene om ikke å fastsette så snevre rammer for forretningstiden at arbeidslivet kunne lide skade.»⁸⁶

Departementet stadfesta etter det helst ikkje vedtekter med tidlegare stengtjetid enn kl. 18 på kvar dagar og kl. 16 på laurdagar.⁸⁷ Vedtekter med snevrare rammer blei gjerne sende tilbake til kommunen. I enkelte tilfelle hadde korrespondansen mellom kommunen og departementet vart i «årevis» før vedtekta blei stadfesta.

14.2 Framlegget

Framlegget i proposisjonen var at kommunane ikkje kunne bestemme at butikkane skulle vere stengde mellom kl. 06–21 på kvardagar.⁸⁸ Desse tidene var i samsvar med definisjonen av «dagtid» i arbeidervernlova. Kommunane kunne vidare ikkje bestemme at butikkane skulle vere stengde

⁸⁵ Ot.prp. nr. 50 (1966–67) side 13.

⁸⁶ Ot.prp. nr. 50 (1966–67) side 7. Sjå Ot.prp. nr. 50 (1966–67) side 8 ff. for ei oversikt over gjeldande opningstidsrammer.

⁸⁷ Ot.prp. nr. 50 (1966–67) side 7: «Norges Handels- og Konforfunktionsærers Forbund har protestert mot departementets praksis, mens derimot Norges Byforbund og Norges Herredsforbund har gitt den sin tilslutning.»

⁸⁸ Sjå utkastet til § 1. Kvardagar ville truleg seie måndag til laurdag. Spørsmålet om laurdagar er ikkje drøfta i Ot.prp. nr. 50 (1966–67) eller i Aarsund-komiteen, men ut frå at lovframlegget berre regulerte kvardagar og søn- og heilag dagar, kan ein slutte at laurdagane var kvardagar.

mellom kl. 06–15 på nyttårs-, påske-, pinse- og julaften. På søn- og heilagdagdar skulle faste utsalsstader vere stengde mellom kl. 10–13 dersom ikkje kommunale vedtekter fastsette noko anna. Vedtektene måtte stadfestast av departementet, medan fylkesmannen kunne dispensere for kortare tidsrom og politiet for enkelttilfelle. Departementet ville berre godkjenne vedtekter med søndagsopent mellom kl. 10–13 på trafikknutepunkt som ikkje forstyrre heilagdagsfreden.⁸⁹

Dei kommunale lukningsvedtektene skulle gjelde alle utsalsstader i kommunen, men det kunne vere eigne opningstider for campingplassar, ferjeleie, jernbanestasjonar osv. Kommunen kunne bestemme at det skulle vere ulike opningstider på ulike dagar eller årstider. Opningstidene etter lova og dei kommunale vedtektene skulle ikkje gjelde for apotekutsal, sal av drivstoff og sal av proviant, brensel osv. til skip og fly.

Ein serveringsstad eller andre tenesteytande verksemdar kunne utan hinder av vedtekter etter lova selje varer som blei brukte opp eller etne/drukne på staden.

Dei kommunale vedtektene skulle òg regulere tidene for tenesteytinga på barber- og frisørsalongar. Kongen skulle få fullmakt til å bestemme at kommunane skulle få høve til å fastsetje lukketider for anna privat tenesteyting frå fast utsalsstad, som personleg pleie, vask, reinsing, reparasjonar, bank-, forsikrings- og reisebyråtenester.⁹⁰

14.3 Grunngivinga til departementet

Familie- og forbrukardepartementet meinte det var behov for lovendringar allereie kort tid etter at Stortinget hadde teke stilling til lukkelova:

- For praktiseringa av lova lokalt og nasjonalt var det nødvendig å få presisert dei formåla kommunestyra kunne leggje til grunn for dei lokale vedtektene, og kva omsyn departementet kunne leggje til grunn ved stadfestinga av dei.
- Problem i handhevinga av lova måtte løysast.
- Dei omsyna som låg til grunn for lovføresegnene som gjaldt, var i hovudsak ikkje lenger til stades.
- Enkelte lokale vedtekter hadde ført til ulike konkurransevilkår.
- Lokale vedtekter og lukningspraksis hadde gjort det vanskelegare for butikkane å tilfredsstille behovet for utvida opningstid hos enkelte grupper av forbrukarar.⁹¹

Departementet drøfta omsynet til arbeidarnar når det gjaldt reglane om lukketider. Behovet for å verne arbeidstakarane burde eventuelt føre til reglar i ei generell lov for heile landet «som direkte regulerer arbeidstiden og dens plassering innen døgnet». Departementet meinte det var lite tenleg

«(...) å fremme arbeidervernhensyn ved en lov som gir kommunene adgang til fritt å fastsette lukningsvedtekter. Vedtakelsen av lov om lukningstid for utsalgssteder synes for så vidt å ha vært en nødutvei en ved begynnelsen av århundret grep til for å forsøke å redusere arbeidstiden i handelen.»

Departementet såg lite behov for å verne dei som dreiv butikk åleine, mot lange opningstider hos konkurrentane, slik forarbeida til lukkelova la opp til – konkurranse på pris, opningstid og service burde ikkje regulerast i kommunale vedtekter.

Departementet viste til at marginen mellom arbeidstida i industri og handverk og opningstida i butikkane hadde skrumpa inn. Det blei vist til ei undersøking der halvparten av hovudforsørgjarane ikkje rakk å handle i ordinær opningstid, men departementet rekna likevel med at eit fleirtal var nøgde med opningstidene slik dei var. Departementet rekna med at 10 til 20 prosent var misnøgde med opningstidene, og viste til einslege og yrkeskvinner. Offentlege myndigheiter burde ikkje hindre kjøpmenn i å innrette opningstida etter behovet desse forbrukarane hadde.

Omsynet til nattero og heilagdagsfred meinte departementet at kommunane kunne sørge for ved å påby stenging mellom kl. 21–06. Departementet viste her til reglane om natt i arbeidarnarlov av 1956. Fordi ein del kommunar ikkje hadde fastsett lukningsvedtekter, gjorde departementet framlegg om at lukkelova skulle påby utsalsstader å stenge kl. 10–13 på søn- og heilagdagdar.

Faren for ulike konkurransevilkår sette grenser for i kor stor grad kommunane kunne fastsetje differensierte vedtekter etter bransje, men ikkje etter vekedag, årstid eller geografisk område. Departementet gjorde framlegg om ikkje å føre vidare regelen om at rammene for opningstida «kan fastsettes forskjellig for de forskjellige forretningsgrener», jf. lukkelova av 1913 § 2 andre ledd.⁹² Også dispensasjonar måtte gjelde alle typar utsalsstader, ikkje berre visse bransjar. Departementet la vekt på å unngå opplisting av varetypar fordi det var vanskelegare å kontrollere kva varer ein selde, enn om utsalsstaden var open.

⁸⁹ Ot.prp. nr. 50 (1966–67) side 19.

⁹⁰ Ot.prp. nr. 50 (1966–67) side 19–20.

⁹¹ Ot.prp. nr. 50 (1966–67) side 13.

⁹² Ot.prp. nr. 50 (1966–67) side 16.

Eit anna handhevingsproblem viste seg i at domstolane allereie hadde måtta ta stilling til om «spisesjokolade også omfatter kokesjokolade, marsipan og boller med sjokoladetrekk». Departementet viste vidare til at det var pussig at tobakk og sjokolade kunne seljast utover kvelden og på søndagar, medan det var forbode å selje mjølk og brød. Den aukande bransjeblandinga gjorde at ein utsalsstad kunne få valet mellom å selje det kundane ønskte, og å utvide opningstidene. Framlegget gjekk dermed ut på at kommunane kunne bestemme når salet skulle gå føre seg, medan marknaden ville avgjere vareutvalet.

Departementet aksepterte at utvida opningstider kunne føre til at prisane steig, men peikte samtidig på at meir effektiv bruk av lokale og personale kunne trekkje i motsett retning. Uansett var det ikkje ei kommunal oppgåve å regulere kor mykje av den framtidige velstandsauken forbrukarane skulle kunne ta ut i form av meir passande opningstider.

14.4 Trekt tilbake

Proposisjonen blei fremma 31. mars 1967 og trekt tilbake 2. juni 1967 ved Ot.meld. nr. 4 (1966–67).⁹³ Grunngevinga i den korte meldinga var at «det innen bestemte interesserte grupper rår en viss motstand mot forslaget». I Innst. O. nr. 77 (1966–67) viste sosialkomiteen til at det under behandlinga av proposisjonen hadde komme inn protestar mot lovframlegget, mellom anna frå

- Norges Kolonial- og Landhandlerforbund (5074 underskrifter). Berre fem av medlemmene var samde i lovforslaget.
- Norges Handels- og Kontorfunksjonærers Forbund (seinare Handel og Kontor)⁹⁴

Medlemmene frå regjeringspartia nøgde seg med å gå ut frå at departementet ville følgje utviklinga på området. Representantane frå Arbeidarpartiet viste i innstillinga til at det hadde gått mindre enn to år sidan dei siste endringane i lukkelova av 1913 blei drøfta i Stortinget og tok til å gjelde, dvs. Ot.prp.nr. 43 (1964–65). Departementet hadde på denne tida ikkje hatt høve til å samle erfaringar som viste at lovendringane Stortinget hadde vedteke, ikkje verka i tråd med intensjonen. Mindretalet var ikkje samd i at dei lokale forskriftene og lukningspraksisen gjorde det vanskeleg for forbrukarane å handle,

og viste vidare til at det ikkje var gjort noka undersøking av om folk ønskte seg utvida opningstider.

15 1972 – NOU rett i skuffen

15.1 Mandatet

15. desember 1972 fekk Forbrukar- og administrasjonsdepartementet overlevert NOU 1973: 7 Salgstider for utsalgssteder. Lars Korvald (Kristeleg Folkeparti) var statsminister. Eva Kolstad (Venstre) var forbrukar- og administrasjonsminister.

Utvalet blei oppnemnt av Borten-regjeringa 22. mai 1970, dvs. tre år etter at Ot.prp. nr. 50 (1966–67) blei trekt tilbake.⁹⁵ I mandatet heitte det at det ikkje var praktisk mogleg å leggje ei så omfattande oppmjuking av reglane til grunn for ein lovrevisjon som det var foreslått i denne proposisjonen. Utvalet skulle derfor føre vidare vide rammer for kompetansen til kommunestyret til å fastsetje lukketidene. Avgrensingar kunne tenkjast ut frå «vesentlige samfunnsmessige interesser, f.eks. trafikkssikkerhet, turisttrafikk, like konkurransevilkår, håndhevingsforhold, rettsbevissthet m.v.».

Det blei i mandatet vist til at heilagdagslova av 1965 ikkje regulerte salsverksemd, fordi ein hadde lagt til grunn at dette blei regulert i lukkelova og i dei kommunale vedtektene: «På denne bakgrunn er salgsvirksomhet forsåvidt utilsiktet gitt større frihet enn den som gjelder for forestillinger, forlystelser, markeder, utstillinger og oppvisninger.»

I mandatet blei det vist til bakgrunnen for oppnemninga av Aarsund-komiteen i 1959: bransjeblanding og handhevingsproblem. Det var særleg handhevingsproblema kring bensinstasjonane som var bakgrunnen for at utvalet blei sett ned i 1970, mellom anna etter at statsadvokaten i Eidsivating hadde bedt departementa løyse handhevingsspørsmåla på landsbasis. Dette ville krevje ei lovendring, og då ville departementet at ei rekkje andre spørsmål også skulle avklarast. Mandatet nemner fire punkt:

- avgrensing av omgrepet «utsalsstad» mot mellom anna utstillinger
- praktiske reglar som tek omsyn til behovet til «et trafikerende publikum», dvs. rammer for dei kommunale lukningsvedtektene. Det blei vist til bensinstasjonar, campingplassar, utfartsstader, hurtigrutekaier, jernbanestasjonar, flyplassar osv.

⁹³ Ot.prp. nr. 9 (1984–85) side 6–7.

⁹⁴ Motstanden frå Handel og Kontor hadde mykje å seie for utfallet, sjå Ingeborg Bakken: Oslo Handel og Kontor 75 år, 1907–82. En beretning (1982) side 107–108.

⁹⁵ Dei tre i utvalet var byrettsdommar Aksel H. Hillestad, sosi- alrådmann i Trondheim Reidar Lyseth og avdelingssjef ved Norsk Produktivitetsinstitutt Bjørn Vidar. Utvalet sende eit førebels framlegg på høyring og gjorde deretter nokre endringar, sjå NOU 1973: 7 side 6.

- drøfting av om kommunane gjennom lukningsvedtektene (reglar om geografisk område, varetypar og bransjar) skulle kunne påverke konkurransen i marknaden og utviklinga i handelen
- forholdet til anna regelverk

15.2 Framlegget

Utvalet gjorde utan dissensar framlegg om at kommunane framleis skulle gi lokale forskrifter om lukketider, men at kommunane ikkje kunne vedta at butikkane skulle vere stengde mellom kl. 07–18 på kvardagar og mellom kl. 07–14 på laurdagar.⁹⁶ Butikkane skulle vidare kunne halde opent til kl. 20 éin dag i veka. Dersom kommunen opna for sal på søn- og heilagdagane, kunne dei ikkje tillate sal mellom kl. 10–13 med unntak av på jernbane-, sporvegs- og rutebilstasjonar, flyplassar, ferjeleie, ved svevebanar, sports- og idrettsanlegg, utfartsstader og offentleg godkjende leirplassar. Lovforslaget kravde at kommunane skulle ta omsyn til «offentlighetens behov for hensiktsmessig vareomsetning» når dei fastsette vedtekta.

Dei rettslege hovudgrepa til utvalet var elles:

- Spegelvending av hovudregelen: Det var påbode å halde stengt så lenge den kommunale vedtekta ikkje gav lov til å halde opent. Resultatet ville bli det same, men den rettslege norma

klarare. Tittelen på framlegget var dermed: «Lov om salgstider».⁹⁷

- Eit kommunestyre som ikkje ønskte å fastsetje lukningsvedtekt (for heile eller delar av kommunen), måtte få også dette stadfesta av departementet. Dersom kommunen fekk lov til ikkje å fastsetje vedtekt, ville det også vere høve for butikkane til å halde opent mellom kl. 10–13 på søndagar.⁹⁸
- Lukkelova gjaldt for sal og bestilling frå utsalsstad til forbrukarar som ledd i næringsverksemd. Meininga var å omfatte alt sal til forbrukarar, også sal frå bilar, portrom og utstillingar, men ikkje sal på dørene til folk.⁹⁹ Unntak måtte følgje av lov eller kommunal vedtekt.¹⁰⁰
- Kommunestyret kunne utvide opningstidene for visse varetypar, men ikkje gi eigne reglar om visse salsformer, som til dømes kiosk- eller torghandel, eller bransjar (forretningsgreier). Salsformene blei behandla likt i heile kommunen.¹⁰¹ Kommunane kunne sjølve bestemme dei ulike varetypane og var ikkje bundne til å skilje ut til dømes kioskvarer eller halde seg til tradisjonelle bransjeinndelingar.¹⁰² Kommunane kunne bestemme at opningstidsreglane ikkje skulle gjelde for visse varer, til dømes aviser og blomar. Slike varer kunne då seljast når som helst. Utvalet ønskte å forenkle systemet og unngå ei lang rekkje ulike opningstider i same kommune.
- Opningstida for butikkar på til dømes jernbane-stasjonar og flyplassar skulle følgje av kommunal vedtekt og ikkje av nasjonalt regelverk.¹⁰³

⁹⁶ Desse tidene var stort sett i tråd med praksisen til departementet i saker om godkjenning av kommunale vedtekter, sjå NOU 1973: 7 side 9. I høyringa som utvalet gjennomførte, ønskte Norges Handels- og Kontorfunksjonærers Forbund snevrare rammer for opningstida: til kl. 17 på kvardagar, kl. 13 på laurdagar og inga utviding av søndags-handelen, sjå NOU 1973: 7 side 12 og 31. Norges Husmorforbund, Handelens Arbeidsgiverforening og Industriforbundet ønskte utvida opningstid, sjå NOU 1973: 7 side 12. Utvalet viste til «den klare tendens til nedsatt aktivitet på lørdager» som grunngeving for å tillate kommunane å påby stenging frå kl. 14 på laurdagar, trass i at departementet hadde lagt seg på kl. 15 i praksis, og trass i protest frå Norges Husmorforbund.

Fleirtalet i Forbrukarrådet uttalte i høyringa: «Når forholdet i dag er at de fleste forretninger først åpner etter at arbeidstiden i samfunnet forøvrig er påbegynt, og lukker umiddelbart etter – eller på flere steder også før arbeidstakerne slutter, synes det klart at dette ikke er tilfredsstillende sett fra et forbrukersynspunkt.» Fleirtalet i Forbrukarrådet tok til orde for å oppheve lukkelova, slik Sverige hadde gjort frå 1. januar 1972, sjå NOU 1973: 7 side 29.

Narvesen hadde same syn på lukkelova som fleirtalet i Forbrukarrådet, sjå NOU 1973: 7 side 31–32. Narvesen ønskte ikkje ei ytterlegare desentralisering av avgjerder om opningstidene, derimot at avgjerdene blei tekne av sentrale statlege organ: «Avgjørelser i lokale kommunestyre vil ofte vært preget av sterkt press fra interessegrupper i retning av begrensede åpningstider ut fra helt spesielle interesser. Det er en kjensgjerning at disse interesser vanligvis ikke faller sammen med f.eks. forbrukernes interesser.»

⁹⁷ NOU 1973: 7 side 9.

⁹⁸ NOU 1973: 7 side 13. Det var eventuelt vedtekta, ikkje lova, som forbaud å halde opent på søndag formiddag. I høyringa kommenterte politimeisteren i Oslo: «Det er i denne forbindelse nærliggende å stille spørsmålet om hvorfor hensynet til helligdagsfreden skal ha så stor virkning i de kommuner som har forskrifter om salgstid, mens man i de andre kan handle så meget man vil i kirketiden bare man ikke støter an mot § 3 i helligdagsloven.» Sjø NOU 1973: 7 side 26.

⁹⁹ NOU 1973: 7 side 11.

¹⁰⁰ NOU 1973: 7 side 9.

¹⁰¹ NOU 1973: 7 side 11. Utvalet la til grunn at behovet til publikum ville vere grunngevinga for utvida salstider, og då ville det riktige vere at alle butikkar som førte varene publikum hadde behov for, kunne halde opent. Framlegget frå utvalet innebar vidare at geografisk differensiering ikkje var mogleg. Alle utsalsstader i ein kommune fekk same høve til å selje same vare til same tid. Kommunen kunne likevel bestemme at opningstidsreglane ikkje skulle gjelde for ein del av kommunen, sjå NOU 1973: 7 side 14.

¹⁰² NOU 1973: 7 side 13.

¹⁰³ Narvesen, NSB og andre gjekk inn for nasjonale reglar om opningstid på slike stader, sjå NOU 1973: 7 side 9 og 38.

- Ein butikk eller kombinerte verksemdar måtte sperre av delar av lokalet når det blei lukketid for dei aktuelle varetypene. Det var krav om ei særskild avdeling som skulle stengjast av, og at publikum ikkje kunne bevege seg mellom avdelingane.¹⁰⁴ Det var heimel til å gi forskrift om ei slik avsperring.
- Varer kunne køyrast ut etter stengt tid.¹⁰⁵
- Kommunen kunne bestemme at dei lokale vedtektene også skulle gjelde for frisørar. Kongen kunne bestemme at lova også skulle gjelde for tenesteyting som til dømes banktenester.¹⁰⁶
- Lova og vedtektene skulle ikkje gjelde
 - sal av bensin, olje og andre varer som var nødvendige for drift av bilar og motorbåtar¹⁰⁷
 - sal av proviant til store båtar
 - sal til publikum på teater, kino og friluftsarangement
 - sal på transportmiddel til passasjerar
 - sal frå automat
 - sal på auksjon
- Lova og vedtektene skulle heller ikkje gjelde for verksemdar som var regulerte av andre lover, som apotek og vinmonopol.

Lovframlegget førte vidare og utvida den kommunale retten til å fastsetje vedtektene om opningstider. Denne retten blei formelt snevra inn ved at lova sette grenser for når kommunane kunne påby butikkane å stengje, men dette innebar ikkje nokon reell reduksjon i den kommunale fridommen.¹⁰⁸ Innsnevringa i det kommunale sjølvstyret ville med lovframlegget til utvalet få heimel i lov og ikkje berre i godkjenningsspraksisen til departementet.

¹⁰⁴ NOU 1973: 7 side 12. I det førebelse utkastet nytta utvalet formuleringa «klar markering», men dette fekk motstand i høyringa og utvalet fann «å måtte bøye seg for de fremkomne innvendinger». Utvalet peikte på at høvet til å stengje av ei avdeling med visse varer kunne vere til nytte for bensinstasjonar.

¹⁰⁵ NOU 1973: 7 side 11.

¹⁰⁶ NOU 1973: 7 side 14.

¹⁰⁷ Bensinhandlernes Landsforbund uttalte i høyringa at unntaket burde ut av lova. Det blei vist til at salet av drivstoff utanfor vanlege opningstider gjekk ned. Utvalet førte vidare unntaket fordi det kunne skape problem for dei vegfarande om bensinstasjonar blei pålagde av det offentlege å stengje i tråd med vanlege opningstider, sjå NOU 1973: 7 side 15 og 28.

¹⁰⁸ Vedtekter med kortare opningstid blei ikkje stadfesta av departementet, sjå NOU 1973: 7 side 12.

15.3 Behandlinga i departementet

Regjeringa følgde ikkje opp utgreiinga med lovframlegg.¹⁰⁹ Utgreiinga blei overlevert i desember 1972.¹¹⁰ I september 1973 var det stortingsval, og Arbeidarpartiet overtok regjeringsmakta aleine.

16 1970-talet – Fagrørsla vil ha laurdagsfri i varehandelen

Omsynet til dei tilsette stod sterkt på 1970-talet.¹¹¹ Fagrørsla arbeidde for redusert arbeidstid, til dømes i form av å kunne ta fri på laurdagar. Ønsket var at dei tilsette i varehandelen skulle få del i det same godet som dei tilsette i industrien, i bankar og offentlege kontor hadde. Kontrasten til tidlegare tider er slående: I 1913 var opningstidene i byane konsekvent lengre på laurdagar enn på kvardagar.¹¹²

På 1970-talet kom kravet om laurdagsstengde butikkar opp, med landsmøtet i Handel og Kontor i 1976 som klimaks.¹¹³ Ved tarifforhandlingane i 1977 kom laurdagsfri ikkje med i det tilrådde framlegget frå Riksmeklareren, og framlegget blei vedteke med knapp margin i uravstemminga. I

¹⁰⁹ Ot.prp. nr. 9 (1984–85) side 7. I NOU 1984: 13 blir det på side 80 vist til eit utkast til ein proposisjon som ikkje blei fremma for Stortinget. I dette utkastet skisserte departementet ifølgje NOU 1984: 13 at kommunane ikkje kunne påby stenging før kl. 17 på kvardagar, men heller ikkje til late opent etter kl. 19. Ein kvardag i veka skulle kommunane tillate opent fram til kl. 20. Laurdagar skulle kommunane ikkje kunne påby stenging før kl. 13.

¹¹⁰ I høyringa som utvalet gjennomførte, argumenterte politimeisteren i Drammen mot lovframlegget og meinte at det ikkje burde fremmast for Stortinget. Det blei lagt vekt på at gjeldande lov var grei å tolke med dei avklaringane som hadde komme, sjå NOU 1973: 7 side 22–23. Politimestrane i Arendal og i Kristiansand meinte at det ikkje var behov for opningstidsreglar. Politimeisteren i Kristiansand meinte det ville vere tilstrekkeleg med eit krav om stengde utsalsstader nyttårsdag, langfredag og første påske-, pinse- og juledag, sjå NOU 1973: 7 side 24.

¹¹¹ Randi Lavik: Døgnåpen handel – konsekvenser for de ansatte. En arbeidsmiljøundersøkelse. SIFO-rapport 3/1998 side 32: «Endringene i åpningstidene har imidlertid ikke skjedd uten debatt. På 70-tallet hadde vi debatten om lørdagsåpent eller ikke, på 80-tallet var det debatten om utvidede åpningstider, og på 90-tallet har søndagsåpent stått i fokus.» Sjø og Alsos, Kristin og Dag Olberg: Åpnings- og arbeidstid i varehandelen (Fafo-notat 2012:10) side 6. Allereie i 1922 gjorde fagrørsla i Trondheim forsøk på å forhandle fram laurdagsfri heile året. Det gjekk ikkje. Sjø Christian Larssen: Trondheim Handel og Kontor 100 år. 1879–1979 side 147.

¹¹² Tabellen i Innst. O. nr. 84 (1913) side 3 (side 135 i den trykte versjonen).

¹¹³ Einar Fjellvik: HK 100 år. (Handel og Kontors jubileumsbok frå 2008) Side 93–94, 108–109 og 114–117.

Trondheim stemte over 80 prosent av medlemmene mot framlegget fordi det ikkje gav laurdagsfri i varehandelen.¹¹⁴

17 1977 – Utval ville styrkje nærbutikkane

Utvalet som var sett ned for å greie ut konsekvensane av konsentrasjonen i varehandelen, vurderte kort opningstidsreguleringa, sjå NOU 1977: 9 side 154–155.¹¹⁵ Utvalet meinte at opningstidene kunne påverke butikkstrukturen. Utvalet peikte på:

- Snevre opningstider fører til at yrkesaktive handlar i sentrum (i arbeidstida) eller ved trafikknutepunkt (på veg heim), fordi butikkane i bustadområda er stengde når dei kjem heim.
- Utsalsstader med usunne produkt og næringsmiddel har lengre opningstider enn utsalsstader som sel daglegvarer.
- Snevre opningstider gir dårleg utnytting av kapasiteten i bygningar, utstyr osv.

Utvalet gjorde framlegg om at daglegvarebutikkar i bustadområde skulle få utvida opningstider fordi det ville gi ein butikkstruktur som var god for samfunnet. Medlemmen Guro Eilefsen meinte at utvida opningstider ikkje ville betre økonomien til nærbutikkane, og viste til meirkostnadene ved å halde opent. I tillegg peikte ho på at særreglar for nærbutikkar kunne skape avgrensingsproblem og ulike konkurransevilkår, sjå NOU 1977: 9 side 173–174.

18 1978 – Rettleiar frå departementet om lukkelova

Departementet delegerte stadfesting av lokale opningstidsforskrifter til fylkesmennene i 1978, og utarbeidde ein rettleiar til lukkelova, der det mellom anna heiter:¹¹⁶

«Forskriftene om lukningstid for utsalgssteder kan etter den nåværende lov differensieres etter ukedag, årstid, geografisk område og for-

retningsgren. Innen samme forretningsgren skal reglene omfatte og være ens for alle handlende med mindre allmenne hensyn tilsier noe annet.

Ved fastsettelse av kommunale forskrifter om lukningstid for utsalgssteder mener departementet det bør legges særlig vekt på at en ikke skaper ulike konkurransevilkår for de handlende, og at en ikke bør foreta større differensiering enn det som kan forsvares ut fra de formål loven bør tjene, dvs. hensynet til at handelsnæringen gis muligheter til å fastsette en utsalgstid som forbrukerne kan være tjent med, hensynet til nattero og helligdagsro og feiring av offentlige høytidsdager. Hensynet til de ansatte i handelsnæringen blir ivaretatt gjennom tariffavtalene og arbeidervernlovgivningen, og bør ikke søkes ivaretatt ved fastsettelse av snevre rammer for utsalgsstedenes åpningstider.»¹¹⁷

19 1980 – Vidareføring av reglar om sal på trafikknutepunkt. Oppheving av liste over vareslag

Ved innføringa av ny handelslov såg dei ansvarlege departementa at sal på trafikknutepunkt heller burde regulert i lukkelova, sjå Ot.prp. nr. 49 (1979–80). Handelslova regulerte at Jernbanestyret (NSBs hovudstyre) kunne gi løyve til sal på stasjonane av «billeder, festtegn, ubrukte frimerker, brevkort, prospektkort og andre småting» utan omsyn til dei lokale opningstidsforskriftene. Vidare kunne Jernbanestyret gi løyve til sal av «tobakkvarer, frukt og bær i naturleg tilstand, blomster, spisesjokolade, drops, iskrem, mjølk og mineralvann i smått – dog ikke fra automat».

Endringa i lukkelova skulle føre vidare gjeldande rett med nokre redaksjonelle endringar. Varene skulle etter lovendringa vere «beregnet på de reisendes behov», og departementet kunne gi føresegnar om kva for varer som kunne seljast. Salet skulle som før skje i tida då toga kom og gjekk. Ny § 4 i lukkelova lydde:

«Uten hinder av kommunal bestemmelse kan departementet tillate salg av varer beregnet på de reisendes behov på følgende steder: Jernbane, sporveis- og rutebilstasjon, ved brygge, svevebaner og på lufthavner. Salget kan foregå

¹¹⁴ Christian Larssen: Trondheim Handel og Kontor 100 år. 1879–1979.

¹¹⁵ Utvalet viser på side 154 til dei tre utgreiings- og lovprosesane i 1963, 1967 og 1973 som ikkje førte fram, og konstaterte at det var «vanskelig å forene interessene til de ulike partene: forbrukerne, de ansatte og innehaverne».

¹¹⁶ NOU 1984: 13 side 81. Sitatet er henta frå NOU-en. Oddvar Nordli (Arbeidarpartiet) var statsminister.

¹¹⁷ Desse formuleringane blei sidan viste til av dei borgarlege fleirtalet i stortingskomiteen, sjå Innst. O. nr. 48 (1984–85) side 8.

i tiden omkring kommunikasjonsmidlenes ankomst og avgang.

Departementet kan gi nærmere bestemmelser om hvilke varer som kan selges.

Departementet kan delegere myndighet til å gi slik tillatelse som nevnt i første ledd.»

20 1981 – Utval sett ned for å sjå på «hvordan tidsrammene i ulike virksomheter kan oppmykes»

20.1 Mandat

Utvalet på 15 medlemmer blei sett ned 21. august 1981, tre veker før stortingsvalet, av den første regjeringa til Gro Harlem Brundtland.¹¹⁸ Det var Finansdepartementet som sette ned utvalet. I den kongelege resolusjonen heitte det om bakgrunnen for oppnemninga:

«Ut fra mange arbeidstakeres interesser kan det være ønskelig med en standardisering av arbeidstiden. Derfor er også arbeidslivet de senere år i stor grad bli innordnet med arbeid mellom kl 0700 og 1600, med fri i helgene. Dette passer imidlertid ikke alle grupper. (...)»

Lik arbeidstid og fritid for alle, kan også ut fra andre hensyn by på ulemper. Det bidrar bl.a. til å skille yrkesaktive og andre grupper fra hverandre. Som forbrukere får man begrenset mulighet til å benytte seg av de tilbud som de ulike tjenesteytende sektorer tilbyr. Samtidig som en skal arbeide, må en handle, sette bilen på verksted, gå i banken, oppsøke offentlige kontorer osv. (...)»

Mye taler for at arbeidstidene generelt bør bli mer varierte, og at åpningstidene ved serviceinstitusjonene bør bli mer fleksible. Der ved vil oppfatningen om hva som er normalt kunne forandres. De som i dag har arbeidstider som regnes for å være ubekvemme, vil på

denne måten kanskje komme mindre i utakt med tidsmønstre i samfunnet forøvrig. En slik utvikling vil imidlertid også kunne innebære ulemper for endel arbeidstakergrupper.»¹¹⁹

Det konkrete mandatet til utvalet var formulert nokså overordna og peikte ikkje ut varehandel, offentlege kontor, offentlege tenester eller private tenester som hovudtema. Utvalet skulle kartlegge dei dåverande opningstidene og arbeidstidsordningane og vurdere dei økonomiske og sosiale fordelane og ulempene. Utvalet skulle vidare

«avveie interessekonflikter og eventuelt komme med forslag om

- a. hvordan tidsrammene i ulike virksomheter kan oppmykes
- b. hvordan økt individuell frihet i valg av arbeidstid kan kombineres med fortsatt satsing på lovregulering og kollektive avtaler»¹²⁰

Utvalet valde å konsentrere seg om varehandelen og offentlig og privat tenesteyting frå kontor med fastsett opningstid.¹²¹

20.2 Funna i NOU 1984: 13

- Trass i store reduksjonar i arbeidstida opplevde mange aukande tidspress.¹²²
- Berre 31 kommunar hadde forskrifter som kravde at butikkane skulle stengje kl. 13 på laurdagar, medan 59 kommunar tillét å ha opent til kl. 20 eller seinare på laurdagar.¹²³
- Det var ingen direkte samanheng mellom dei kommunale lukketidsvedtektene og opningstidene i varehandelen; butikkane nytta ikkje høvet dei hadde til å halde opent.¹²⁴
- Slik lukkelova var utforma, fanst det ingen garanti for at kommunestyra kjende til eller tok omsyn til forbrukarinteressene når dei skulle fastsetje dei lokale opningstidsforskriftene.¹²⁵

¹¹⁸ Statsminister Gro Harlem Brundtland var oppteken av å setje kvardagsproblem på dagsordenen, sjå Gro Harlem Brundtland: *Mitt liv 1939–86* (1997) side 378–379. Ho nemner ikkje sjølv dette utvalet i boka si, men kommenterer: «Sosialdemokratiet og fagbevegelsen var nok for konservative og tradisjonelle, og greide ikke å reformere egen tenkning i tide. (...) Tidlig i 1980-årene kom vi likevel i den situasjonen at Willoch-regjeringen tok initiativ og gjennomførte reformer som ble populære. Astrid Gjertsen ble dagens helt. Jeg kan bare ergre meg grønn for at tiden ikke hadde vært moden så vi selv kunne ha gjort ting på vår måte og på våre premisser.» I bind 2 av sjølvbiografien, *Dramatiske år, 1986–96*, skriv ho på side 430: «På et område hadde den borgerlige regjeringen ført en framsynt politikk som bedret forholdene i mange familiers hverdag. Det var gjennomført reformer når det gjelder reglene om åpningstid i varehandelen.»

¹¹⁹ NOU 1984: 13 side 26–27. Det blei vist til St.meld. nr. 79 (1980–81) punkt 14.1, som peikte overordna på problemstillingane.

¹²⁰ NOU 1984: 13 side 27.

¹²¹ NOU 1984: 13 side 27. Opningstidene i varehandelen ser ut til å ha fått mest plass i utgreinga.

¹²² NOU 1984: 13 side 8. Er dette historisk eller kulturelt? Sjå side 29, der utvalet skriv: «Karakteristisk for tidsoppfatningen i moderne, vestlige samfunn som det norske i dag er troen på at all tid kan utnyttes produktivt; at 'tid er penger'.»

¹²³ NOU 1984: 13 side 11.

¹²⁴ NOU 1984: 13 side 11.

- Innanfor rammene som dei kommunale opningstidsforskriftene sette, peikte utvalet på at dei faktiske opningstidene i stor grad blei sette ut frå råda som handelsstandsforeiningane gav til medlemmene om opningstidene.¹²⁶
- Større fridom i plassering av arbeidstid og opningstid kunne gjere det viktigare å skjerme det som var igjen av felles fritid.¹²⁷

20.3 Vurderingane til utvalet

Utgangspunktet for vurderingane til utvalet var at tidsmønster i samfunnet ideelt sett burde vere regulerte ut frå omsynet til¹²⁸

- økonomisk og administrativ effektivitet
- sosial og økonomisk rettferd
- fleksibilitet i tid og rom

Måla for den samla opningstidspolitikken var¹²⁹

- at tenesteverksemder skulle vere tilgjengelege («oppfylle krav til minimumstilgjengelighet»)
- at arbeidstidsordningar skulle vere smidigare og gi større individuell valfridom¹³⁰
- eit laurdagsopent samfunn
- at ferie og langfri skulle spreia på ein betre måte
- tidsorganisering for høgare livskvalitet

¹²⁵ NOU 1984: 13 side 153 og side 158 (og side 15 i samandraget): «Er det rimelig med så stor grad av styring gjennom forhandlingssystemet [mellom arbeidslivets parter] når forbrukerne ikke har noe ord med i laget?» Side 161: «For at folk skal få mer innflytelse over egen tidsbruk, må det skapes et system som sikrer en balanse mellom forbrukerinteresser og arbeidstakerinteresser.»

¹²⁶ NOU 1984: 13 side 157 og 94. Randi Lavik og Marit M. Strand skreiv i 1997: «Når åpningstidene mange steder var mer begrenset enn det vedtektene ga anledning til, er det grunn til å anta at næringen selv var blitt enige om praktiseringen av åpningstidene ettersom de fleste stengte samtidig innen samme kommune. Det var også diskusjon på den tiden (begynnelsen av 1980-tallet) om dette var lovstridig i henhold til konkurranselovgivningen, etter som slike avtaler kunne virke konkurransehemmende. Prisdirektoratet bestemte seg imidlertid for ikke å gripe inn.» Sjå SIFO: Lavik, Randi og Marit M. Strand: Bekvem dagligvarehandel. Åpningstider, forbrukerne og markedet. Rapport nr. 3/1997 side 44–45.

¹²⁷ NOU 1984: 13 side 15.

¹²⁸ NOU 1984: 13 side 122. Desse omsyna knytte utvalet til sosiale mål om likskap og samhald i samfunnet, økonomisk velstand og tryggleik, handlefridom og sjølvråderett.

¹²⁹ NOU 1984: 13 side 168–169.

¹³⁰ NOU 1984: 13 side 128–130. Utvalet vurderte korleis ein kunne få størst mogleg handlefridom og tilgjenge. Ytterpunktta var fleksibel samordning av tid (variasjon i opningstider og i plassering av arbeidstid) vs. standardisering av arbeids- og opningstider. Utvalet drøfta vidare på side 137–139 kor store ulempene var ved såkalla avvikande arbeidstider, dvs. variasjon og mangfald i arbeidstidene vs. den såkalla normalarbeidsdagen.

20.4 Tilrådingane

Utvalet delte seg i tre fraksjonar:¹³¹

- Fleirtalet gjekk inn for å føre vidare kommunale lukketider, men no slik at butikkar skulle få halde opent kl. 06–21 på kvardagar og kl. 06–18 på laurdagar.¹³² Fleirtalet gjekk ikkje inn for rett til å halde opent på søndagar. Kommunane kunne fastsetje vidare (ikkje snevrare) rammer for opningstida. Desse vedtektene trong ikkje statleg stadfesting, men ei føresegn om formålet med lova skulle gi retning på dei kommunale forskriftene.¹³³ Som grunnlag for behovet for endra reglar viste fleirtalet til konkurransevriding og forbrukarinteresser. I tillegg viste dei til omsynet til å forenkle regelverket og forvaltningsapparatet. Fleirtalet ville at sal på jernbanestasjonar og lufthamner ikkje skulle følgje dei kommunale vedtektene (som før).
- Utvalsmedlemmene som var oppnemnde av Finansdepartementet og Sosialdepartementet, gjekk inn for å oppheve lukkelova. Arbeidstakarane måtte få same vern mot natt-, søn- og heilagdagsarbeid som andre. Det innebar endring av arbeidsmiljølova og opning for lokal dispensasjon for lengre arbeidstid for særskilde varetypar og ut frå særskilde vilkår.
- Utvalsmedlemmene som var oppnemnde av LO, gjekk inn for å føre vidare kommunale lukketider, men slik at butikkar skulle få halde opent kl. 06–19 på kvardagar og kl. 06–14 på laurdagar.¹³⁴ Kommunane kunne forlengje

¹³¹ NOU 1984: 13 side 176–179. Det er gjort greie for økonomiske og administrative konsekvensar på side 191–193. Framlegga er samanfatta på side 21–22 og i Ot.prp. nr. 9 (1984–85) side 8–9.

¹³² Fleirtalet meinte at deira framlegg til endringar ville ta vare på arbeidstakarinteressene like godt som ei oppheving av lukkelova med tilhøyrande endringar i arbeidsmiljølova, men er ikkje konkrete på kva for endringar i arbeidsmiljølova dei såg føre seg, sjå NOU 1984: 13 side 176.

¹³³ NOU 1984: 13 side 176: «Formålsbestemmelsen bør inneholde formuleringer om at regulering av åpningstidene ved utsalgssteder skal skje ut fra:

- Hensyn til ulike forbrukergruppers krav på god tilgjengelighet til varer
- En avveining av ulike berørte interesser som forbrukerinteresser, arbeidstakerinteresser og de næringsdrivendes interesser,
- Hensyn til allmenne interesser som f.eks. effektiv ressursutnytting og behov for stabile rytmer i det sosiale liv og et godt sosialt miljø,
- Hensyn til behovet for fleksible ordninger tilpasset lokale tradisjoner og geografiske, næringsmessige og sosiale variasjoner.»

¹³⁴ Dette blir kalla ei maksimumsramme for lukketida vedtektene kan fastsetje, sjå NOU 1984: 13 side 22. Omvendt blir dette den kortaste opningstida vedtektene kan tillate.

opningstida til kl. 21 på kvardagar (ikkje berre ein langdag). Fraksjonen ville oppheve høvet til å dispensere frå lova. Vidare ville denne fraksjonen oppheve føresegnene i arbeidsmiljølova som gjorde at tilsette i butikkar ikkje var verna av forbodet mot søn-, natt- og heilagdagsarbeid.¹³⁵ Fraksjonen gjekk inn for å oppheve unntaket for utsalsstader i arbeidstidsreglane i arbeidsmiljølova og kravet om statleg stadfesting av dei kommunale vedtektene. Dei gjekk òg inn for å føre vidare unntaka for jernbanestasjonar og lufthamner, men ville oppheve høvet til å dispensere.¹³⁶

21 1985 – Kommunane kunne tillate søndagshandel mellom kl. 14–19

21.1 Innleiing

Etter gjeldande rett i 1984 kunne kommunane regulere opningstidene i varehandelen på søndagar i lokale forskrifter. Heimelen var lukkelova av 1913.¹³⁷ Heilagdagslova hadde ikkje reglar om opningstider, berre om ikkje å forstyrre gudstene- sta.

Ot.prp. nr. 9 (1984–85), Om lov om åpningstid for utsalgssteder, blei fremma for Stortinget 5. oktober 1984. Regjeringa Willoch var då ei fleirtalsregjering med Høgre, Kristeleg Folkeparti og Senterpartiet. Astrid Gjertsen var forbrukar- og administrasjonsminister, og hadde tidleg i regjeringsperioden signalisert ein ambisjon om å oppheve lukkelova.¹³⁸

¹³⁵ Ot.prp. nr. 9 (1984–85) formulerer posisjonen slik: «De kommunale vedtektene og de praktiserte åpningstidene har hittil vært ansett som en beskyttelse for de ansatte i varehandelen. Imidlertid har, etter fraksjonens mening, de senere år vist en økning av kommuner som utvider vedtektenes rammer, en større utnyttelse av de rammene som settes, samt en økende grad av dispensasjoner fra lukkeloven.» (Dissensen frå fraksjonen står i NOU 1984: 13 side 177–179.)

¹³⁶ Å oppheve kravet om stadfesting ville redusere makta til departementet. Det vil seie at departementet ikkje ville kunne halde fram med å nekte å stadfeste lokale vedtekter som departementet fann for strenge, jf. ovanfor. Fraksjonen viste til at det ikkje hadde lykkast å få semje om plassering av arbeidstida i tariffavtalane, med referanse til rettleiaren frå departementet til fylkesmennene i 1978, sjå NOU 1984: 13 side 177. Derfor var rammene dei kommunale vedtektene sette for opningstidene, viktige for dei tilsette i varehandelen. Fordi mange kommunar ikkje hadde fastsett vedtekter og opningstidene dermed var frie, var det viktig at lova sette rammer for opningstida som kommunane kunne utvide. Dessutan var opningstidsrammene enkelte stader så vide at det var behov for at dei tilsette i varehandelen var omfatta av reglane om plassering av arbeidstida i arbeidsmiljølova.

¹³⁷ Lova slik ho lydde i 1984, er sitert på side 4 i Ot.prp. nr. 9 (1984–85).

21.2 Høyeringa

Forbrukar- og administrasjonsdepartementet sende 13. januar 1984 på høyring eit framlegg til ny lov om opningstider for utsalsstader. Høyringsfristen var 27. februar 1984, med andre ord var det ein høyringsperiode på seks veker. Framlegget var delvis basert på tilrådingane frå Opningstidsutvalet, som det heiter i høyringsbrevet. Tilrådingane låg ved høyringsnotatet, sjølv om NOU 1984: 13 *Åpningstider og tilgjengelighet* først blei overlevert til Finansdepartementet i april 1984.¹³⁹ I den seinare komitéinnstillinga kritiserte medlemmene frå Arbeidarpartiet og Sosialistisk Venstreparti regjeringa for at lovframlegget blei sendt på høyring før den fullstendige innstillinga til Opningstidsutvalet var lagd fram.¹⁴⁰ Proposisjonen blei lagd fram for Stortinget eit halvt år etter at NOU-en var overlevert.

Departementet sende på høyring eit lovframlegg som sette rammer for dei kommunale vedtektene om lukketider.¹⁴¹

- Det skulle ikkje vere høve til å avgrense opningstida mellom kl. 06–21 måndag til fredag. Dette blei i høyringsnotatet omtalt som ein rett til å halde opent.
- Det skulle ikkje vere høve til å avgrense opningstida mellom kl. 06–18 på laurdagar.
- Det skulle ikkje vere høve til å avgrense opningstida mellom kl. 06–15 påske-, pinse-, jul- og nyttårsaftan.
- Kommunane kunne fastsetje vidare rammer for opningstidene.
- På søndagar mellom kl. 10–13 skulle utsalsstader vere stengde dersom kommunen ikkje bestemte noko anna. Det var ikkje sett vilkår for kommunane når det gjaldt høvet til å bestemme at butikkane kunne vere opne på søndagar.
- Lovframlegget ville gi departementet fullmakt til å gi reglar om opningstider for sal av varer

¹³⁸ Sjå kapittelet Den åpne dørs politikk (side 122–128) i Hallvard Notaker: Høyres historie 1975–2005. Opprør og moderasjon. 2012. Her gjer Notaker greie for prosessen og spenningane mellom regjeringsspartia.

¹³⁹ På vedlegget med tilrådingane som følgde høyringsnotatet, stod det at utgreiinga frå Opningstidsutvalet ville komme i mars 1984.

¹⁴⁰ Innst. O. nr. 48 (1984–85) side 12: «Disse medlemmer vil peke på at det i dag kan fastslås at dette hastverk var helt unødvendig.»

¹⁴¹ Ot.prp. nr. 9 (1984–85) side 9. I høyeringa gjekk Norges Handelsstands Forbund og Detaljistforbundet inn for same alternativ som Handel og Kontor i Norge og LO om ei kjerneopningstid mellom kl. 06–19, men dei to førstnemnde ønskte å kunne halde opent til kl. 20 ein dag i veka, og stilte visse vilkår.

for å dekkje behovet til dei reisande på jernbanestasjonar, lufthamner osv. Desse reglane kunne avvike frå dei kommunale vedtektene.

Departementet følgde i høyringsnotatet ikkje framlegget til fleirtalet i Opningstidsutvalet fullt ut fordi departementet ønskte eit så enkelt og lite arbeidskrevjande regelverk som mogleg. Hovudskilnaden var at utvalet ville gi kommunane høve til å utvide opningstidene utover rammene i lova, medan departementet ville at opningstidene skulle vere frie, og at det var opp til kommunane å eventuelt snevre inn opningstidsrammene fram til dei lovfesta rammene for retten til å halde opent. Konkret dreidde dette seg om at kommunar som etter den dågjeldande lova hadde forskrifter som tillét bensinstasjonar å halde opent etter kl. 21, med framlegget til departementet ikkje trong å utarbeide nye lokale forskrifter. Framlegget til fleirtalet i NOU-utvalet ville kravd at kommunane utarbeidde lokale forskrifter for at bensinstasjonar skulle kunne halde opent etter kl. 21. Departementet ville ikkje at kommunane skulle tvingast til å utarbeide forskrifter for å unngå ei innstramming av opningstidene som dei ikkje ønskte, men føydde til at det i praksis nok ikkje var særleg store forskjellar mellom dei to framlegga for handlande, arbeidstakarar og forbrukarar.¹⁴²

21.3 Ot.prp. nr. 9 (1984–85)

Willoch-regjeringa sende 5. oktober 1984 Stortinget eit framlegg om rett for butikkane til å halde opent.¹⁴³

- kl. 06–20 på kvardagar (ein time kortare enn høyringsnotatet og fleirtalet i utvalet)
- kl. 06–18 på dagar før søn- og heilagdag (mellom anna laurdagar)
- kl. 06–15 påske-, pinse-, jul- og nyttårsaftan.

Utover dette var opningstidene frie så lenge kommunane ikkje fastsette forskrifter som avgrensa opningstidene. Det innebar at ein butikk fritt kunne halde opent mellom kl. 18 på laurdag og kl. 06 på måndag dersom kommunen ikkje ved forskrift hadde fastsett avgrensingar i høvet til å halde opent. Proposisjonen gjekk dermed vidare enn høyringsnotatet i å opne for søndagshandel. Departementet viste til at «vernet om søn- og heligdager bedre kan ivaretas av den enkelte kom-

mune i henhold til lokal tradisjon og forholdene for øvrig. Dette er i samsvar med dagens lov.»¹⁴⁴

Den lovtekniske løysinga departementet valde, gjorde det mogleg for kommunane ikkje å gi forskrifter om opningstider. På den måten kunne kommunane framover sleppe å gi særlege reglar for bestemte typar utsalsstader og liste opp varetypene dei kunne selje – med dei handhevingsutfordringane som følgde.

Hovudomsyna departementet viste til i proposisjonen, var behovet hos forbrukarane for meir fleksible opningstider, omsynet til forenkling av reglar og konkurranseomsyn.¹⁴⁵

Departementet rekna ikkje med ei rask endring av opningstidene:

«I likhet med Arbeidstilsynet antar departementet at forretningene i liten grad vil holde åpent etter kl. 21.00, selv om de har adgang til dette. Dette bygger på erfaringer fra de 70 kommunene uten vedtekter samt kommuner med tillatt åpningstid frem til kl. 23.00.»¹⁴⁶

Departementet viste vidare til at butikkane i Oslo kunne halde opent til kl. 19, medan dei faktisk stengde kl. 17.¹⁴⁷

21.4 Innstillinga og behandlinga i Stortinget

Den vedtekne lovteksten blei i stor utstrekning utforma i Stortinget. Innst. O. nr. 48 (1984–85) blei lagd fram 28. mars 1985.¹⁴⁸ Det var harde forhandlingar mellom regjeringsspartia på Stortinget, fordi Kristeleg Folkeparti tok ein annan posisjon på Stortinget enn i regjeringa.¹⁴⁹ Hovudendinga gjaldt søndagen, der innstillinga opna for at kommunane kunne tillate opningstider mel-

¹⁴⁴ Ot.prp. nr. 9 (1984–85) side 11. På side 17 heiter det: «Etter departementets oppfatning bør vernet av søn- og helligdager fortsatt ivaretas av kommunene selv.»

¹⁴⁵ Ot.prp. nr. 9 (1984–85) side 13. I innleiinga til Innst. O. nr. 48 (1984–85) blir det gjort greie for at departementet med framlegget meiner å ta omsyn til forbrukarar, deregulering, konkurranse, nattero og heilagdagsro og arbeidstakarane, sjå Innst. O. nr. 48 (1984–85) side 1. I Ot.prp. nr. 9 (1984–85) side 16 viser departementet til handelslekkasje over landegrensene og varelekkasjar av kolonialvarer over til kioskar og bensinstasjonar. «Lukkeloven var aldri ment å skulle være konkurranseregulerende, men har altså i praksis vist seg å bli det.»

¹⁴⁶ Ot.prp. nr. 9 (1984–85) side 16.

¹⁴⁷ Ot.prp. nr. 9 (1984–85) side 18. Departementet varslar på side 19 ei oppsummering av verknadene av lova etter 3–5 år.

¹⁴⁸ Forhandl. i Odelst. for 1984–85 side 458–510. Forhandl. i Lagt. for 1984–85 side 38–49.

¹⁴² Høyringsnotatet side 28.

¹⁴³ Ot.prp. nr. 9 (1984–85) side 3–6 gjer greie for gjeldande rett i Noreg og Norden.

lom kl. 14–19 på vanlege søndagar, medan proposisjonen la opp til frie opningstider også i helga, så lenge kommunane ikkje fastsette grenser. Første juledag, første påskedag, første pinsedag og langfredag skulle butikkane uansett vere lukka. Forhandlingane på Stortinget enda i tråd med proposisjonen med at retten til å halde opent skulle gjelde til kl. 20 på kvardagar og kl. 18 på laurdagar, og at kommunane kunne utvide opningstidene.

Fordi opningstidene blei avgrensa på søn- og heilagdag, blei det nødvendig med unntak, mellom anna for bensinstasjonar og kioskar. Unntaket for blomar kom etter ønske frå Kristeleg Folkeparti for at folk skulle kunne få med seg blomar når dei gjekk på gravplassen, medan unntaket for suvenirar kom etter ønske frå Senterpartiet. Det blei gjort unntak for visse andre utsalstypar.

Fleirtalet (Høgre, Kristeleg Folkeparti «med tilslutning» frå Senterpartiet, som ikkje sat i komiteen) førte inn i lovforslaget sitt ein hovudregel om stengde butikkar på søn- og heilagdag «i forståelse med departementet».¹⁵⁰ Kommunestyret kunne når spesielle forhold tilsa det, tillate at utsalsstader kunne halde opent kl. 14–19 på søndagar. Fleirtalet gav ikkje stramme føringar for korleis kommunestyret skulle bruke denne fullmakta. Det blei vist til¹⁵¹

- «spesielle lokale forhold»
- «som ellers kunne bli skadelidende»
- at kommunane sjølve måtte vurdere kva for særlege forhold dei kunne leggje til grunn for unntak
- at kommunane kunne gjere unntak for å møte behov hos turistar for å handle lokalt eller varige eller regelmessig tilbakevendande situasjonar

Dette innebar at søndagsopne butikkar var lov mellom kl. 14–19 frå 1985, men berre dersom kommunane fastsette forskrift om det. Samanlikna med lukkelova var dette ei tilstramming.¹⁵²

Fleirtalet valde vidare å liste opp i § 5 dei utsalsstadene som skulle vere unnatekne frå lova.

Lista var meint å dekkje gjeldande praksis.¹⁵³ Dette grepet innebar å flytte avgjerdsmyndigheit frå kommunane til Stortinget ved at det i langt mindre grad ville vere behov for å fastsetje lokale lukketider for at kioskar, bensinstasjonar osv. kunne halde opent. I merknadene til føresegna lista komiteen opp dømte på kioskarer:¹⁵⁴

«(...) typiske 'kioskvarer' som tobakk- og røykeartikler, 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 utsalssteder som hovedsakelig selger typiske 'pølsebod- eller gatekjøkkenvarer' som pølser, hamburgere, kylling, pommefrites eller andre varer som er beregnet på å fortæres på stedet.»

Medlemmene frå Arbeidarpartiet la vekt på at kioskar skulle vere mindre utsalsstader, og at det i tilfelle av tvil var omfanget av verksemda og ikkje vareutvalet som skulle vere avgjerande for om det dreidde seg om ein kiosk.¹⁵⁵

I komitéinnstillinga la Arbeidarpartiet og Sosialistisk Venstreparti stor vekt på konsekvensane for arbeidstakarane «idet en ny gruppe arbeidstakere i realiteten gjøres til skiftarbeidere». Dei to partia ville i utgangspunktet sende proposisjonen tilbake.

Arbeidarpartiet sitt subsidiære, alternative framlegg til opningstidslov fastsette opningstidene til kl. 06–19 måndag til fredag og kl. 14 på laurdagar. Kommunane kunne i forskrift fastsetje kortare opningstider og når særlege forhold tilsa det, gi høve til å halde opent til kl. 21.¹⁵⁶

¹⁵² Hallvard Notaker kommenterer: «Slik gikk det til at Høyres store åpningstidsreform faktisk representerte en tilstramming av de statlige reguleringene for søndagshandel», sjå Høyres historie 1975–2005. Opprør og moderasjon. 2012, side 127. Høvet til å gi lokale forskrifter om at butikkane kunne halde opent på søndagar, blei ikkje nytta i stor grad, truleg heller ikkje i Oslo.

¹⁵³ Innst. O. nr. 48 (1984–85) side 11.

¹⁵⁴ Innst. O. nr. 48 (1984–85) side 11. Komiteen fekk hjelp til å utarbeide denne lista med varetypar av fagavdelinga i departementet. Det er vanleg at ei avdeling gir den politiske leiinga i departementet faglege underlag til drøftingane i komiteane på Stortinget. I dette tilfellet var det ein saksbehandlar som hjelpte den politiske leiinga i departementet direkte fordi avdelingsleiaren fann det under sin «juristverdighet» å hjelpe komiteen til å gjere noko så dumt som å liste opp lovlege varetypar.

¹⁵⁵ Innst. O. nr. 48 (1984–85) side 15. Dette kan ha vore opp-takten til at areal blei sett som ein betre måte å regulere opningstider på.

¹⁴⁹ Hallvard Notaker: Høyres historie 1975–2005. Opprør og moderasjon. 2012, side 126–127. Sjå òg kapittelet «Rusk i maskineriet» i Kjell Magne Bondevik: Et liv i spenning (2006) side 195.

¹⁵⁰ Fleirtalet viste til at det under regjeringa Nordli (Arbeidarpartiet) i 1978 blei sendt ut ein rettleiar til fylkesmennene der det stod: «Hensynet til de ansatte i handelsnæringen blir ivaretatt gjennom tariffavtalene og arbeidervernlovgivningen, og bør ikke søkes ivaretatt ved fastsettelse av snevre rammer for utsalgsstedenes åpningstider.» Innst. O. nr. 48 (1984–85) side 8.

¹⁵¹ Innst. O. nr. 48 (1984–85) side 11.

Sosialistisk Venstreparti ville ikkje ha noka ny lov. I komitéinnstillinga peikte Sosialistisk Venstreparti på at den dågjeldande lukkelova var ei av dei mest liberale i Europa. Dei næringsdrivande i 70 kommunar kunne halde opent når dei ville. I resten av kommunane var det lokalt fastsette opningstidsrammer som gjaldt:

«Men det betyr slett ikke at de muligheter som er gitt gjennom vedtektene blir utnyttet. De reelle åpningstidene blir ofte fastlagt gjennom

¹⁵⁶ Arbeidarpartiet sine merknader til føresegna tyder på at kommunane måtte fastsetje unntak i forskrift. Det ser ikkje ut til at høvet til å gjere unntak var avgrensa til måndag–fredag.

uformelle avtaler innenfor og mellom handels egne organisasjoner.

Med andre ord så fungerer i dag dette smidig og greitt. Det er et fornuftig og effektivt samspill mellom kommunenes folkevalgte organer og de interessertes organisasjoner. (...)

Resultatet av Regjeringens forsøk på lovgivning innenfor dette området har altså så langt ført til mindre oversikt, omfattende lovteknisk rot, mer sentral dirigering og svekket kommunalt selvstyre.»¹⁵⁷

¹⁵⁷ Innst. O. nr. 48 (1984–85) side 16–17.

Boks 5 Lova lydde slik ved kunngjeringa 15. mai 1985:

§ 1. Kommunestyret kan ved forskrift bestemme lukningstider for utsalgssteder.

Lukningstidene kan fastsettes forskjellig for de forskjellige varegrupper, forretningsgrener, årstider og dager i uken.

§ 2. I forskriftene kan det ikke bestemmes at utsalgssteder skal holdes lukket på vanlige hverdager mellom kl. 06.00 og kl. 20.00, dager før søn- og helligdager mellom kl. 06.00 og kl. 18.00 og på påske-, pinse-, jul- og nyttårsaften mellom kl. 06.00 og kl. 15.00.

§ 3. På søn- og helligdager skal utsalgssteder være lukket.

Kommunestyret kan når spesielle forhold tilsier det ved forskrift tillate at utsalgssteder kan holde åpent mellom kl. 14.00 og kl. 19.00. På 1. juledag, 1. påskedag, 1. pinsedag og langfredag skal det være lukket.

§ 4. Forskrifter gitt i medhold av §§ 1 og 3 skal stadfestes av fylkesmannen.

§ 5. Denne lov omfatter ikke:

1. Kiosker
2. Salg av bensin, olje og andre varer som er nødvendig for drift eller vedlikehold av motorkjøretøyer og motorbåter
3. Utsalgssteder på campingplasser
4. Utsalgssteder tilknyttet jernbane-, sporveis- og rutebilstasjoner, ved brygge, svevebaner og lufthavner og som selger varer beregnet på de reisendes behov¹
5. Salg fra serveringssted
6. Salg ved auksjon
7. Salg av utstilte gjenstander fra kunstgallerier o.l.

8. Salg fra utstillinger eller varemesser

9. Salg av blomster og planter

10. Utsalgssteder som i hovedsak selger lokale husflids- og souvenirvarer.

Kommunen avgjør i tilsvilfelle om en virksomhet omfattes av unntakene i første ledd.

Avgjørelse etter annet ledd kan påklages til fylkesmannen.

§ 6. Det kan i forbindelse med spesielle anledninger og arrangementer dispenseres fra denne lovs § 3 eller forskrifter gitt i medhold av denne lov. Dispensasjonsspørsmålet avgjøres av kommunen.

Avgjørelse fattet etter første ledd kan påklages til fylkesmannen.

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

§ 8. Denne lov trer i kraft fra det tidspunkt Kongen bestemmer.

Fra samme tidspunkt oppheves lov av 25. juni 1913 nr. 5 om lukningstid for utsalgssteder og kommunale vedtekter gitt i medhold av loven. Det samme gjelder lov av 29. mai 1925 nr. 1 om lukningstid for barber- og frisørsalonger og kommunale vedtekter gitt i medhold av loven.

¹ Lova regulerte dermed to typar kioskar: I nr. 1 ut frå areal og varetype og i nr. 4 ut frå kvar kiosken ligg, og ei anna avgrensing av varetype.

21.5 Henning Holstads storkiosk

I 1981 stengde dei fleste butikkar i Oslo kl. 17 på kvardagar og kl. 13 eller 14 på laurdagar. Lukningsvedtektene frå 1970 gjaldt framleis:¹⁵⁸

- Kolonial-, manufaktur- og blomebutikker kunne halde opent kl. 07–19 på kvardagar og til kl. 16 på laurdagar. På søn- og heilagdagdar skulle dei halde stengt.
- Bakar- og konditorbutikker og tobakks- og sjokoladebutikker kunne halde opent kl. 6–22 alle kvardagar, det vil truleg også seie laurdagar. Søndagar, andredagar, skjærtorsdag og Kristi himmelfartsdag kunne dei halde opent kl. 07–10 og kl. 13–22. Mjølke og brød kunne dermed seljast søndag kl. 07–10.
- Butikker på T-banen kunne halde opent utover kvelden, men berre tobakks- og konditorbutikker på T-banen kunne halde opent på søn- og heilagdagdar.
- Påske-, pinse-, jul- og nyttårsaftan måtte alle butikkar stengje kl. 16.

Henning Holstad dreiv bensinstasjon på Thune i Oslo.¹⁵⁹ Då trikkelinja skulle flyttast, mista han pumpene og valde å byggje om til storkiosken *Tiny 10–23*, som var open alle dagar. Til då var det berre butikkar på T-banestasjonane Grønland og Carl Berner som var opne etter kl. 17 på laurdagar og på søn- og heilagdagdar med grunnlag i ein særregel i lukningsvedtektene.¹⁶⁰ Det gjekk bra for Tiny heilt til skjærtorsdag 1985. Då blei verksemda meld til politiet av Oslo Handelsstands Forening. Straffa blei hausten 1985 ei bot på 20 000 kroner.¹⁶¹

21.6 Rettspraksis om grensa mellom kioskvarer og daglegvarer¹⁶²

Bensinstasjonane tok til å selje daglegvarer på slutten av 1980-talet.¹⁶³ Opningstidslova gjaldt ikkje for kioskar, for sal av bensin osv. Det innebar at lova skilde mellom kioskvarer og daglegvarer. I

saka i Rt. 1989 side 309 dreiv domfelte ein såkalla servicestasjon:

«Det er opplyst at av den samlede omsetning utgjør bensin med tilhørende produkter ca 57 prosent, kioskvarer ca 31 prosent og dagligvarer ca 12 prosent. Og dagligvarene beslaglegger en mindre del – anslagsvis litt over en tiendedel – av den samlede hylleareal i lokalene. Imidlertid er det tale om et omfattende varespekter av slike varer som ikke kan anses som kioskvarer, men som selges i vanlige dagligvareforretninger.»

Høgsterett meinte at det ikkje var fritt fram for å selje eit breitt spekter av daglegvarer sjølv om det meste av omsetninga var knytt til varetypar som var unnatekne frå lova:

«En slik adgang ville i forhold til dagligvareforretningene innebære en forskjellsbehandling som jeg må gå ut fra at lovgiveren ikke har tilsett. Det ville også skapes mer uklare grenser som ville vanskeliggjøre praktiseringen av loven.

Etter det som er opplyst for Høyesterett, synes håndhevelsen av åpningstidsloven å ha vært mindre effektiv, blant annet som følge av manglende håndhevelseskapasitet. Jeg kan

¹⁵⁸ Ingeborg Bakken: Oslo Handel og Kontor 75 år, 1907–1982. En beretning (1982) side 108–109: «Oslo Handel og Kontor følger årvisst med i Lukningsvedtektenes skjebne, og er rede til å sette kampen inn mot ethvert forsøk på endringer som vil bevirke dårligere arbeidsforhold for de handelsansatte.» Sjå også NOU 1984: 13 side 62 og 83 (tabell utarbeidd av Oslo politikammer).

¹⁵⁹ Stasjonen låg i krysset mellom Drammensveien og Gustav Vigelandssvei (Thune). Utvalet har fått eit notat med avisutklipp frå Henning Holstad datert 23. april 2017. Holstad reknar seg som opphavsmann til ordet «storkiosk».

¹⁶⁰ NOU 1977: 9 side 154.

¹⁶¹ Thomas Hylland Eriksen har skreive om hendinga som eit teikn i tida, sjå Typisk norsk, Essays om kulturen i Norge, Oslo: Huitfeldt 1993: 4: Norway went crazy: Åttitallets kulturrevolusjon, <http://hyllanderiksen.net/Typisk4.html> besøkt 12. august 2017: «Samtidig som de nye kaféene ble startet, begynte også en debatt – først i Oslo, senere utover i landet – om åpningstider. Entreprenøren Henning 'Sortebill' Holstad startet 'Folkeaksjonen for melk og brød', og påsken 1983 solgte han et begrenset utvalg dagligvarer fra sin storkiosk på Skøyen i Oslo. Protestene var mange og alvorlige, ikke minst fordi Holstad gjorde dette uten løyve. Det var nemlig typisk unorsk å selge matvarer utenfor vanlige åpningstider. På denne tiden stengte jo forretningene i det meste av landet klokken fire eller fem, og få butikker hadde åpent senere enn til klokken ett på lørdager.

Fire-fem små år etter Holstads lille privatkapitalistisk finansierte kulturrevolusjon, får man kjøpt alt fra ferske solskinnsboller, melk og ferskt brød til deodoranter og vaskepulver, når på døgnet det skulle være. Om jeg skulle ha et påtrengende behov for et barberblad, en pose kaffe eller en pakke knekkebrød klokken fire om morgenen første juledag, finnes redningen fem minutters gange hjemmefra. 7-Eleven-kjeden, som Steinar Bryn merkelig nok unnlater å nevne i sin bok om norske Amerikabilder, dukket opp i Norge nærmest over natten rundt 1987 og etablerte seg i løpet av noen måneder som et selvfølgelig og ikke minst nyttig tilbud til byfolk.»

¹⁶² Saka i Rt. 1986 side 524 gjaldt grensa mellom kiosk og serveringsstad, ikkje mellom kiosk- og daglegvarer.

¹⁶³ SIFO: Lavik, Randi og Marit M. Strand: Bekvem dagligvarehandel. Åpningstider, forbrukerne og markedet. Rapport nr. 3/1997 side 23–24.

imidlertid ikke se at dette forhold kan få noen innvirkning på forståelsen av loven.»

Dommen var ei bot på kr 10 000. Den sistvoterande dommaren, som slutta seg til fleirtalet, peikte på at «nåværende regelverk synes å ha medført til dels nokså subtile sondringer mellom kioskvarer og dagligvarer». Skiljet mellom kioskvarer og daglegvarer blei ståande heilt til 100 m²-regelen tok til å gjelde i 1999.

I Rt. 1987 side 515 slo Høgsterett fast at vareutvalet i forretninga Cash Pink (Sørkedalsveien 3, Oslo) ikkje kunne kallast kioskvarer:

«Den forretning hvor tiltalte var styreformann, har ifølge byrettens dom hatt et vareutvalg som omfattet: 'Brød, melk, smør, hermetikk, dypfrosne kjøtt- og fiskevarer fra forskjellige selskaper, kjøttpålegg i vakumpakning, kaffe, mineralvann, husholdningspapper, strømper, truser, vaskemiddel- og toalettartikler, poteter, frukt og grønnsaker, is, hamburgere samt en rekke forskjellige vanlige kioskartikler.'»

Det var teke ut tiltale på bakgrunn av at forretninga heldt opent «mandag til og med fredag fra kl 2000 – kl 2300, lørdager fra kl 1800 – kl 2300 til tross for at forretningen hadde et vareutvalg som bl a omfattet diverse kolonialvarer». Høgsterett oppheva frifinninga i byretten.

21.7 Kampanje for strenge kommunale forskrifter

Handel og Kontor arbeidde etter stortingsvedtaket for at kommunane skulle vedta så strenge forskrifter som mogleg. Arbeidet kasta av seg, og i 1990 viste ei undersøking forbundet gjorde, at tre av fire kommunar hadde vedteke den mest avgrensa opningstidsramma.¹⁶⁴

22 Utviklinga i opningstidene på søndagar etter 1985

1985-lova gav kommunen heimel til å vedta at butikkane kunne halde opent på søndagar mellom kl. 14–19, men så langt utvalet kjenner til, var det ikkje vanleg å opne for handel på søndagar. I denne perioden tok bensinstasjonane til å selje daglegvarer, også på søndagar.

Statens institutt for forbruksforskning gjorde greie for opningstidene til daglegvarebutikkane i rapporten *Bekvem dagligvarehandel* (1997).¹⁶⁵ Hovudobservasjonen var at opningstidene blei utvida mellom 1985 og 1990 og i mindre grad mellom 1990 og 1996. Daglegvareprisane steig ikkje etter at butikkane utvida opningstidene etter lovendringa i 1985, trass i frykt for høgare kostnader og dermed høgare priser.¹⁶⁶

I 1996 hadde 57 prosent av kommunane vedtekter i tråd med rammene i lova, medan 12 prosent hadde fastsett vidare rammer frå måndag til laurdag.¹⁶⁷ 31 prosent av kommunane hadde ikkje rammer for opningstidene. I 40 prosent av kommunane kunne butikkane halde opent på søndagar i ei eller anna form. I praksis innebar det stort sett å halde opent éin eller fleire søndagar i desember. I om lag 5 prosent av kommunane kunne butikkane halde opent kvar søndag heile året.¹⁶⁸

Om lag 5 prosent av daglegvarebutikkane var opne på søndagar i 1996.¹⁶⁹ Nesten alle bensinstasjonar og over 80 prosent av storkioskane heldt opent på søndagar. Det var mogleg å kjøpe daglegvarer i over 80 prosent av bensinstasjonane, over 50 prosent av storkioskane og 12 prosent av kioskane. Det var liten forskjell på by og land når det gjaldt å få tak i daglegvarer på søndag.

¹⁶⁵ SIFO: Lavik, Randi og Marit M. Strand: *Bekvem dagligvarehandel. Åpningstider, forbrukerne og markedet. Rapport nr. 3/1997* kapittel 3. I førebuinga av opningstidslova som tok til å gjelde i 1999, kartla Barne- og familiedepartementet i desember 1996 kommunale forskrifter om opningstider gitt med heimel i lova frå 1985. Desse tala er med i SIFOs rapport, og ei oversikt over opningstidene på landsbasis 1990 og 1996 står i vedlegg 5 side 5. Om opningstidene i 1982 og seinare utvikling, sjå NOU 1984: 13 side 81–86 og samandraget side 10–11. Om opningstidene i 1963, sjå Ot.prp. nr. 43 (1964–65) side 10–11. Om endringane i opningstidene generelt, sjå SIFO: *Endringer i åpningstider i dagligvaremarkedet*, januar 2016. Prosjektnotat nr. 2 - 2016. SIFO: *Endringer i butikkstruktur og handlemønstre i norsk dagligvarehandel. Prosjektnotat nr. 1-2012*.

¹⁶⁶ SIFO: Lavik, Randi og Marit M. Strand: *Bekvem dagligvarehandel. Åpningstider, forbrukerne og markedet. Rapport nr. 3/1997* side 294.

¹⁶⁷ SIFO: Lavik, Randi og Marit M. Strand: *Bekvem dagligvarehandel. Åpningstider, forbrukerne og markedet. Rapport nr. 3/1997* side 45–46.

¹⁶⁸ Ot.prp. nr. 75 (1996–97) punkt 2.2.3. Sjø og SIFO: Lavik, Randi og Marit M. Strand: *Bekvem dagligvarehandel. Åpningstider, forbrukerne og markedet. Rapport nr. 3/1997* side 46, som gir døme på kommunar med søndagsopent året rundt: Egersund, Eidsberg, Gol, Lerdal, Måsøy, Oppdal, Sandnes, Sirdal, Steinkjer, Stor-Elvdal, Stryn, Ulstein, Vardø og Våler. For desse kommunane var 1999-lova ei tilstramming.

¹⁶⁹ SIFO: Lavik, Randi og Marit M. Strand: *Bekvem dagligvarehandel. Åpningstider, forbrukerne og markedet. Rapport nr. 3/1997* side 70–72, 76–77 og 79–81.

¹⁶⁴ Einar Fjellvik: HK 100 år. (Handel og Kontors jubileumsbok frå 2008) Side 131.

23 1990 – Næringslovutvalet gjer framlegg om å oppheve opningstidslova

Næringslovutvalet blei sett ned ved kongeleg resolusjon 2. februar 1990 og hadde som mandat å komme med framlegg til forenklingar i næringslovgivinga.¹⁷⁰ Næringslovutvalet leverte ei utgreiing med framlegg til endringar i opningstidslova 17. oktober 1990.¹⁷¹ Etter ei høyring av notatet drøfta utvalet i eit seinare, udatert notat opningstidslova som regulator av arbeidstida i varehandelen.

Næringslovutvalet omtaler opningstidslova i 1985 som ei «sterk liberalisering», men finn likevel grunn til å ta opp spørsmålet om lova bør opphevast allereie etter fem år. Om formålet med lova, uttalte dei, sjå side 2:

«Det er vanskelig ut fra lovens ordlyd og dens forarbeider å finne noe klart formål loven er satt til å ivareta. Det ser mer ut som loven er blitt til etter en interesseavveining hvor bl.a. hensynene til de næringsdrivende selv, forbrukerne og de ansatte er viktige bestanddeler.»

Næringslovutvalet retta spørsmål til dei to organisasjonane som i 1985 var mest kritiske til liberaliseringa, for å høyre kva dei meinte fem år etterpå. HSH (seinare Virke) ønskte frie opningstider på kvardagar og at den eventuelle resterande opningstidsreguleringa skulle liggje i heilagdagslova. HSH peikte òg på tolkingsproblem knytte til § 5 i lova (unntaksføresegna). Handel og Kontor i Norge gjekk inn for å føre vidare opningstidslova. At kommunane, etter Handel og Kontor si eiga undersøking, i hovudsak hadde vedteke forskrifter i tråd med minimumsreglane i lova, var eit signal om behovet for vern mot urimelege arbeidstider og om at det ikkje er eit stort behov for å handle utover desse tidene. Handel og Kontor peikte vidare på problem knytte til utviklinga av såkalla storkioskar.

I drøftinga la Næringslovutvalet vekt på desse punkta:

- Erfaringane frå Sverige var at nærbutikkane ikkje blei svekte av frie opningstider. Utvalet viser til ei fråsegn frå det norske Handelsdepartementet.
- Fordi svært mange butikkar heldt opent så lenge dei kunne, innebar reglane som gjaldt då,

at butikkane hadde avgrensa høve til å tilpasse seg marknaden.

- Det skjedde ei bransjegliding frå daglegvare til bensinstasjonar og kioskar.
- Det var semje i utvalet om at omsynet til konkurransen talte for å oppheve opningstidslova.
- Opningstidslova hadde ført til utvida opningstider som var meir tilpassa behova til forbrukarane. Prisane hadde ikkje stige.
- Omsynet til forbrukarane talte ikkje for å føre vidare opningstidslova, men eitt medlem meinte dei gjeldande opningstidene var vide nok for forbrukarane.
- Omsynet til nattero og det å unngå støy talte ikkje for å føre vidare opningstidslova.
- Utvalet meinte det var behov for reglar som hindra handel i kyrkjetida, og meinte at slike reglar kunne liggje i heilagdagslova. Utvalet ville vidare samle reglane om heilagdagar og reglane om 1. og 17. mai.
- Opningstidsreglane hadde fungert som eit vern mot urimeleg arbeidstid i varehandelen, men fleirtalet meinte at vernet burde følgje av arbeidsmiljølova, ikkje av opningstidsreglar eller kommunale forskrifter. Dette fleirtalet ville oppheve opningstidslova først etter at det offentlege Arbeidsmiljølovutvalet hadde vurdert behovet for arbeidstidsvern. Eitt mindretal ville oppheve opningstidslova utan å vente på Arbeidsmiljølovutvalet, medan eit anna mindretal ville halde på opningstidslova fordi oppheving ville gi dei tilsette ei endå dårlegare rettsstilling.

I høyringa av notatet frå Næringslovutvalet datert 17. oktober 1990 uttalte Finansdepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Kommunaldepartementet at arbeidstida for tilsette i varehandelen burde vere regulert i arbeidsmiljølova, ikkje av opningstidsreglar. Næringsdepartementet meinte det var uheldig at arbeidstidsreglane varierte frå kommune til kommune. Handel og Kontor i Norge meinte, med tilslutning frå LO, at det ville vere grovt urimeleg å fjerne den siste resten av vern mot natt- og helgearbeid for å oppnå marginale gevinstar på andre felt.

Tilrådinga frå fleirtalet i Næringslovutvalet var å oppheve opningstidslova etter at Arbeidsmiljølovutvalet hadde vurdert behovet for endringar i arbeidsmiljølova. Næringslovutvalet drøfta i eit udatert notat, der høyringsfråsegnene ovanfor er henta frå, andre måtar å regulere arbeidstida i varehandelen på. Konkret dreidde det seg om å oppheve unntaksreglane om utsalsstader i arbeidsmiljølova av 1977 (§ 42 bokstav 1 og § 44

¹⁷⁰ Sjå Ot.prp.nr.59 (1990–91) romartal III.

¹⁷¹ Notata finst i Riksarkivet.

bokstav k). Konsekvensen ville vere at arbeid i butikk mellom kl. 21–06 var forbode. Det same ville gjelde frå laurdag kl. 18 til søndag kl. 22 (i praksis måndag kl. 06). Kombinert med oppheving av opningstidslova ville alle butikkar måtte halde stengt i desse tidsromma. Utvida opningstid for til dømes bensinstasjonar kunne komme i stand gjennom forhandlingar med tillitsvalde og/eller løyve frå Arbeidstilsynet.

Næringslovutvalet rådde ikkje til å gjere slike endringar i arbeidsmiljølova. For det første ville det innskrenke opningstidene i dei kommunane som hadde frie opningstider, dvs. der det ikkje var gitt lokale forskrifter om opningstider. For det andre måtte bensinstasjonar og kioskar som utgangspunkt halde stengt etter kl. 21 på kvar dagar og på søn- og heilagdag. Dette var lite ønskeleg. For det tredje ville ei slik endring ikkje vere ei forenkling for dei næringsdrivande. Fleirtalet i Næringslovutvalet heldt dermed fast på tilrådinga om å oppheve opningstidslova etter at Arbeidsmiljølovutvalet hadde vurdert behovet for endringar i arbeidsmiljølova.

24 1991 – Unntak for typiske turiststader

I Ot.prp. nr. 59 (1990–91) foreslo Barne- og familiedepartementet å utvide unntaket for utsalsstader på campingplassar til også å omfatte utsalsstader på typiske turiststader. Lova hadde ikkje reglar om utvida opningstider for sal til turistar, sjølv om problemstillinga hadde vore oppe ei rekke gonger etter at ho stod i mandatet til utvalet som var sett ned 17. desember 1936. Sjølv om det ikkje var ei eksplisitt føresegn om sal til turistar, var føresetnaden (frå fleirtalet i stortingskomiteen) at opningstidslova av 1985 opna for kommunale vedtekter om å halde opent kl. 14–19 på søndagar, mellom anna ut frå behovet til turistane.¹⁷² I Ot.prp. nr. 59 (1990–91) skreiv departementet:

«Endringen vil åpne for større fleksibilitet i åpningstidene og muligheter for turiststeder til å yte bedre service overfor publikum. Endringen vil videre hindre konkurransevridding til fordel for kiosker og bensinstasjoner på typiske turiststeder på søndager. På et lite sted hvor befolkningen i perioder øker vesentlig, er det viktig av konkurransemessige hensyn at de næringsdrivende kan drive handel på like vilkår.»

¹⁷² Innst. O. nr. 48 (1984–85) side 11.

Det blei vist til erfaringane med opningstidslova frå 1985:

«En uheldig side ved loven er de problemer utsalgssteder på typiske turiststeder kan få på søn- og helligdager. I henhold til loven skal utsalgssteder som hovedregel være lukket på søn- og helligdager. Kommunestyret kan imidlertid når spesielle forhold tilsier det, ved forskrift tillate at utsalgssteder kan holde åpent mellom kl. 14.00 og kl. 19.00, jfr. § 3.

I praksis forekommer det tilfeller hvor et turiststeds butikk må holde stengt på søn- og helligdager frem til kl. 14.00, mens stedets bensinstasjon og kiosk kan holde åpent hele søn- og helligdagen, da disse er unntatt fra åpningsstidsloven. Dette kan føre til en uheldig konkurransevridding, fordi kiosker og bensinstasjoner også kan selge en del dagligvarer så lenge kioskvarer o.l. er hovedsaken. Reglene hindrer således utsalgssteder i å imøtekomme forbrukernes behov for fleksible åpningstider, især i forbindelse med dagligvareinnkjøp ved ankomst på søn- og helligdager.»

Om det var ein typisk turiststad, ville unntaket gjelde for heile året.¹⁷³ Det var kommunane som skulle fastsetje kva som var ein typisk turiststad.¹⁷⁴ Med tida dukka det opp tolkingsproblem, og departementet gav i 1995 ut ein rettleiar.¹⁷⁵

I stortingskomiteen gjorde Framstegspartiet og Høgre framlegg om at opningstidslova skulle opphevast, men det blei ikkje vedteke, sjå Innst. O. nr. 62 (1990–91).

25 1992 – Framlegg om å tilpasse arbeidsmiljølova i fall opningstidslova blei oppheva

Arbeidsmiljølovutvalet drøfta arbeidstidsreguleringa i varehandelen særskilt i NOU 1992: 20 på

¹⁷³ I proposisjonen heiter det: «Unntaket for utsalgssteder på campingplasser gjelder hele året, uavhengig av turistseonger. Unntaket for utsalgssteder på typiske turiststeder følger de samme regler.»

¹⁷⁴ I proposisjonen heiter det: «Departementets forslag til endring av lovens § 5 nr 3 innebærer forøvrig ingen endringer mht. saksbehandlingsreglene. I henhold til § 5, annet ledd vil kommunen i tvilstilfelle avgjøre om en virksomhet omfattes av unntakene i § 5, første ledd, herunder konkret avgjøre om et bestemt sted omfattes av begrepet 'typisk turiststed'. En slik avgjørelse kan påklages til fylkesmannen.»

¹⁷⁵ SIFO: Lavik, Randi og Marit M. Strand: Bekvem dagligvarehandel. Åpningstider, forbrukerne og markedet. Rapport nr. 3/1997 side 27, men utvalet har ikkje funne fram til han.

bakgrunn av utgreiinga frå Næringslovutvalet, jf. ovanfor. Synspunktet til Næringslovutvalet var at arbeidstida i varehandelen burde regulerast i arbeidsmiljølova og ikkje i ei opningstidslov.

Når det gjaldt nattarbeid, var rettstilstanden at opningstidslova gav eit vern mot nattarbeid, medan arbeidsmiljølova gjorde eit generelt unntak frå forbodet mot nattarbeid på utsalsstader. Arbeidsmiljølovutvalet delte seg i to når det gjaldt spørsmålet om arbeidstakarar ved utsalsstader burde vere unnatekne frå forbodet mot nattarbeid i arbeidsmiljølova § 42. Den eine halvparten foreslo at konsekvensane av ei oppheving av opningstidslova måtte greiast ut vidare. Den andre halvparten meinte at arbeidsmiljølova burde ha eit generelt forbod mot nattarbeid ved utsalsstader mellom kl. 21–06 under føresetnad av unntak for kioskar, bensinstasjonar osv.¹⁷⁶

Arbeidsmiljølovutvalet viste til at verneomsyn ikkje hadde same vekt for søn- og helgedagsarbeid som for nattarbeid, men at vernet mot arbeid på søn- og heilagdagdar var viktig av sosiale omsyn og av velferdsomsyn, sjå NOU 1992: 20 side 155. Søn- og helgedagsarbeid burde derfor framleis vere avgrensa. For å oppretthalde arbeidervernet dersom opningstidslova skulle bli oppheva, meinte Arbeidsmiljølovutvalet at § 44 bokstav k burde liste opp utsalsstadene der søn- og helgedagsarbeid skulle vere lovleg. Tanken var å oppretthalde rettstilstanden når det gjaldt opningstider, dersom opningstidslova blei oppheva. Lista i arbeidsmiljølova skulle vere den same som i opningstidslova § 5,¹⁷⁷ men utvalet gjorde framlegg om å endre plasseringa av unntaka i arbeidsmiljølova, mellom anna som ein fortløpande lovtekst utan nummererte punkt.¹⁷⁸

Fliretalet i Arbeidslovutvalet gjorde vidare framlegg om at utsalsstader som ikkje hadde unntak frå forbodet mot arbeid på søn- og

heilagdagdar, kunne nytte seg av søn- og heilagdagsarbeid inntil fire gonger per år. Mindretalet gjekk imot fordi unntak kunne avtalast.

26 1993 – Framlegg om å gjere andre pinsedag til arbeidsdag fall i Stortinget

I Ot.prp. nr. 101 (1992–93) gjorde Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet framlegg om ei endring i heilagdagslova for å gjere andre pinsedag til arbeidsdag for «å øke driftstiden i norsk næringsliv». Departementet ville ikkje gjere framlegg om at Kristi himmelfartsdag eller skjærtorsdag skulle bli arbeidsdag, sjå Ot.prp. nr. 101 (1992–93) punkt 4. Framlegget gjekk vidare ut på å samle dei spreidde føresegnene om heilagdagdar i éi lov. Stortingskomiteen gjekk imot framlegget, sjå Innst. O. nr.140 (1992–93). Fraksjonane hadde ulike grunngevingar, mellom anna at ein heller burde fjerne Gro-dagen, skjærtorsdag, Kristi himmelfartsdag eller 1. mai som fridag. Heilagdagane blei dei same som før, men samla i éi lov.

27 1995 – Heilagdagsfred heile søndagen

Ot.prp. nr. 84 (1993–94), Innst. O. nr. 27 (1994–95) låg til grunn for lov 24. februar 1995 nr. 12 om helligdager og helligdagsfred. Bakgrunnen for lova var mellom anna reaksjonane på at det ikkje var lov å arrangere dans og filmframsyningar i påske- og pinskehøgtida.¹⁷⁹

Lova utvida heilagdagsfreden, som etter lova frå 1965 berre gjaldt fram til kl. 13 på søndagar.¹⁸⁰ På heilagdagdar skulle det heile døgnet «være helligdagsfred som ingen noe sted må forstyrre med utilbørlig larm». Det blei vist til at heilagdagsfre-

¹⁷⁶ Sjå NOU 1992: 20 side 155 og omtale i Ot.prp. nr. 75 (1996–97) punkt 2.2.1.

¹⁷⁷ Hovudregelen i arbeidsmiljølova § 44 skulle vere forbod mot arbeid på søn- og heilagdagdar, men desse formene for sal kunne unntakast, jf. opningstidslova § 5: 1 Kiosker, 2 Salg av bensin, olje og andre varer som er nødvendig for drift eller vedlikehold av motorkjøretøyer og motorbåtar, 3 Utsalgssteder på campingplasser og utsalgssteder på typiske turiststeder der salget i perioder hovedsakelig skjer til turister, 4 Utsalgssteder tilknyttet jernbane-, sporveis- og rutebilstasjoner, ved brygge, svevebaner og lufthavner og som selger varer beregnet på de reisendes behov, 5 Salg fra serveringssted, 6 Salg ved auksjon, 7 Salg av utstilte gjenstander fra kunstgallerier o.l., 8 Salg fra utstillinger eller varemesser, 9 Salg av blomster og planter, 10 Utsalgssteder som i hovedsak selger lokale husflids- og souvenirvarer.

¹⁷⁸ Om varehandelen og tilvisinga frå næringslovutvalet, sjå NOU 1992: 20 side 147.

¹⁷⁹ Høyeringa var i 1989. Norsk Hotell- og restaurantforbund håpte i høyringa at opphevinga av forbodet mot dans kunne ta til å gjelde før påska 1990, sjå Ot.prp. nr. 84 (1993–94) side 4. Endringar i lova om heilagdagsfred frå 1965 blei varsla i statsbudsjettet for 1989 som ein del av arbeidet for eit enklare regelverk og eit opnare og meir fleksibelt samfunn, sjå St.prp. nr. 1 (1988–89). Der blei det sagt: «Helligdagsloven forbyr offentlige filmframvisninger, basarer, dansetilstelninger osv. mens helligdagsfreden varer. Forbudene kan lett virke byråkratiske og til dels komiske når aktiviteten ikke konkurrerer med eller forstyrrer gudstjenester. Lova foreslås endret slik at den ikke skal hindre aktivitet som ikke virker forstyrrende på religiøs aktivitet. Forbudet mot å forstyrre gudstjenester foreslås derimot opprettholdt.»

¹⁸⁰ Sjå omtale i Ot.prp. nr. 75 (1996–97) punkt 2.5.6.

den dermed ville gjelde også ved kveldsgudstener på vanlege søndagar.

Brundtland-regjeringa sende opphavleg på høyring eit framlegg om at heilagdagsfreden skulle ta til på aftnane, men til ulik tid. Julaftan skulle heilagdagsfreden ta til kl. 16, og på påske-aftan og pinseaftan kl. 21. Det blei peikt på at dei tidlege timane på julaftan hadde fått eit sterkare preg av høgtid, som for svært mange blei innleia med gudsteneste. Desse gudstenestene var ikkje verna etter tidlegare lov. I proposisjonen blei det kort vist til at heilagdagsfred frå kl. 16 alle tre aftnane ville vere ei «ryddig og god regulering».

Innhaldet i heilagdagsfreden var meir avgrensa i høyringsnotatet: «*Ved kirke eller gudstjenestested er det mens helligdagsfreden varer ikke tillatt å forstyrre gudstjenesten med unødig larm eller annen forstyrrende virksomhet.*»¹⁸¹ Dette var i samsvar med formålsføresegna i høyringsnotatet, som ikkje nemnde omsynet til «den alminnelige fred», men nøgde seg med å verne «det gudstjenestelige liv på helligdagene». Høyringsnotatet inneheldt ikkje noko forbod mot sportskonkurransar, framsyningar eller anna så lenge heilagdagsfreden varte, berre forbod mot å forstyrre gudstenesta. I proposisjonen var formålsføresegna utvida til å omfatte «den alminnelige fred» og forbodet mot arrangement mellom kl. 06–13 på heilagdagane ført vidare frå 1965-lova. I grunngivinga for forbodet blei det peikt på at det framleis gjaldt ein utprega grad av pietet for høgmessa, og at eit forbod mot konkurrerande aktivitetar i «kyrkjetida» var i samsvar med folks rettskjensle.¹⁸² Etter kl. 13 ville likevel eit forbod kunne innebære ei «ikke uvesentlig begrensning» for kvar enkelt til å utøve og delta i elles lovlege aktivitetar. Fleirtalet i kyrkje-, utdannings- og forskingskomiteen på Stortinget, bortsett frå representanten frå Framstegspartiet, slutta seg til «at det i føremålssparagrafen er slege fast at det skal vernast om 'den alminnelige fred på helligdager for å gi høytiden ro og verdighet' og ikkje berre det gudstjenestelege liv».¹⁸³

Salsverksemd var ikkje direkte omfatta av lova, men forbodet mot å arrangere offentlege tilstellingar på heilagdagane mellom kl. 06–13 omfatta til dømes det å arrangere ein marknad.

Medlemmene frå Høgre i komiteen viste i Innst. O. nr. 27 (1994–95) til forslaget om å opp-

heve lova, jf. Dok.nr. 8:16 og Innst. S. nr. 100 (1993–94):

«En opphevelse av loven vil innebære at den enkelte næringsdrivende selv tilpasser åpningstidene til sine ønsker og behov. En slik liberalisering vil dermed medføre en mer kundesetilpasset varehandel med et høyere servicenivå.»

Medlemmen Ellen Chr. Christiansen frå Framstegspartiet uttalte:

«Dette medlem vil minne om at søndager for mange mennesker er hellig som fridag, og mener at også disse har et krav på å få bruke dagen på den måten de selv ønsker innenfor de regler for hensyn som også gjelder ellers. Dette medlem reagerer på at proposisjonen tar sikte på å hindre enkeltmenneskets muligheter til aktivitet generelt sett på helligdager og bl.a. åpner for at folk skal kunne forby å bruke gressklipper i bolig- og hyttestrøk. Dette synes slik dette medlem ser det, som en uakseptabel innstramning. Dette medlem vil derfor fremme forslag om en endret § 3 med den intensjon at det kun er larm som reelt forstyrrer gudstjenestedeltagerne under gudstjenesten som bør komme inn under loven.»¹⁸⁴

28 1999 – Regelen om $\leq 100 \text{ m}^2$. Like opningstidsreglar i heile landet, mindre makt til kommunane

28.1 Innleiing

Ny lov om åpningstider for utsalgssteder tok til å gjelde 1. januar 1999. Arbeidarparti-regjeringa la fram ein proposisjon til ny opningstidslov 23. mai 1997, sjå Ot.prp. nr. 75 (1996–97).¹⁸⁵ På grunn av ny valperiode hausten 1997 blei den same proposisjonen fremma på ny av den same regjeringa 10. oktober 1997 (Ot.prp. nr. 14 (1997–98)). Det var Kjell Magne Bondeviks første regjering som sat medan lovframlegget gjekk igjennom i Stortinget.

¹⁸⁴ Dette er same innhald som det som låg i høyringsnotatet.

¹⁸⁵ Om opptakten til lovframlegget i Arbeidarpartiet, sjå Einar Fjellvik: HK 100 år. (Handel og Kontors jubileumsbok frå 2008) side 131–132. Sjø og Stein Aabø: Sylvia Brustad. I partiets tjeneste. 2012 side 72–78. Om diskusjonen i 1996 mellom Lykke og Hagen, sjå SIFO: Lavik, Randi og Marit M. Strand: Bekvem dagligvarehandel. Åpningstider, forbrukerne og markedet. Rapport nr. 3/1997 side 245–247. Her gjer SIFO greie for moment som taler for og imot søndagsopne daglegvarebutikkar, sett frå butikkeigaren sin ståstad.

¹⁸¹ Lovutkastet som var på høyring, står i Ot.prp. nr. 84 (1993–94) på side 2.

¹⁸² Ot.prp. nr. 84 1993–94 side 4.

¹⁸³ Sjø Innst. O. nr. 27 (1994–95) punkt 2.

Formålet med den nye lova går fram av punkt 1 i proposisjonen:

- 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 varer¹⁸⁶
- innføre ensartede åpningstidsrammer over hele landet
- sikre arbeidstakerne ved utsalgssteder et bedre vern enn i dag mot ubekvem arbeidstid.
- forenkle håndhevingen av regelverket

Kva omsyn lova byggjer på, blei formulert slik i ein seinare proposisjon om endringar i lova, sjå Ot.prp. nr. 72 (1998–99):

«Loven skal ivareta 3 hovedhensyn – hensynet til forbrukerne som skal ha rimelig tilgjengelighet til dagligvarer, hensynet til arbeidstakerne som skal ha rett til beskyttelse mot natt- og helldagsarbeid og til slutt ønsket om at søndagen skal fremstå som en annerledes dag med begrenset kommersiell aktivitet.»

28.2 Opningstidene – tidlegare stenging på kveldane

Ordninga med lokale føresegner om opningstider blei oppheva. Det blei dermed like opningstider i heile landet. Måndag til fredag skulle utsalgssteder vere stengde frå kl. 21–06 neste dag. På dagar før søndagar og helgedagar skulle utsalgssteder vere stengde frå kl. 18. På søndagar, helgedagar og 1. og 17. mai skulle utsalgssteder vere stengde. På jul-, påske- og pinseaftan skulle utsalgssteder vere stengde frå kl. 15. Utsalgssteder kunne halde opent

mellom kl. 14–20 dei tre siste søndagane før julaften.

I 1996 stengde over 6 prosent av butikkane kl. 22 eller seinare på torsdag og fredag på landsbasis. I Bergen, Oslo og Trondheim stengde om lag 16 prosent av butikkane kl. 22 eller seinare. SIFO har observert at daglegvarebutikkane på 1990-talet ikkje nytta høvet til å halde opent til langt ut på kvelden.¹⁸⁷ Opningstidslova av 1998 førte til at desse butikkane måtte stengje kl. 21, altså reduserte opningstider i alminnelege daglegvarebutikker. På laurdagar var det 7 prosent av butikkane på landsbasis som stengde etter kl. 18, som var den nasjonale stengjetida etter opningstidslova av 1998, medan talet for dei tre storbyane var over 20 prosent. Også på laurdagar reduserte opningstidslova av 1998 opningstidene.

28.3 Frå særlege reglar om kioskvarer til arealkrav

Unntaket for kioskar blei endra til å gjelde for utsalgssteder som selde kiosk- eller daglegvarer, og som hadde ei samla salsflate som ikkje oversteig 100 m². Dei kunne halde opent heile døgnet alle dagar. Det same gjaldt bensinstasjonar med ei samla salsflate som ikkje oversteig 150 m².¹⁸⁸

Lovgivinga legg ikkje lenger hovudvekta på reglar om vareslag for å skilje mellom butikkar med ulik opningstid. Lova nyttar likevel formuleringa «som i det vesentlige selger kiosk- eller dagligvarer» for å skilje ut dei verksemdene på 100 m² eller mindre som kunne halde opent på søndagar. Proposisjonen viser til eldre lovgiving og forarbeid for å kaste lys over kva som gjeld:

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

'tobakk- og røykartikler, aviser, blader og tidsskrifter, bøker, skrivesaker, toalettartikler, hygieniske 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 gatekjøkenvarer som pølser, hamburgere, kylling,

¹⁸⁶ Ikkje alle var overtydde om at lovendringa ville føre til likare konkurransevilkår, sjå oppsummeringa av høyringa i Ot.prp. nr. 75 (1996–97) punkt 2.7:

«Handels- og Servicenærings Hovedorganisasjon (HSH) går mot forslaget med den begrunnelse at forslaget ikke gir like konkurransevilkår for alle utsalgssteder. Forslaget vil forsterke og sementere ulike konkurransevilkår.»

«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 konkurransevriddningen både mellom utsalgssteder innen samme bransje, og mellom ulike bransjer.»

¹⁸⁷ SIFO: Endringer i åpningstider i dagligvaremarkedet, januar 2016. Prosjektnotat nr. 2 - 2016 punkt 4.9.

¹⁸⁸ Berre 4 prosent av bensinstasjonane var større enn 150 m² i 1999, sjå Randi Lavik: Søndagshandel og åpningstider - synspunkter og holdninger i endring? SIFO-arbeidsnotat nr. 7/1999 (1998) side 17.

pommes frites 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 matvarer 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.¹⁸⁹

28.4 Arbeidstid

I proposisjonen blei det òg gjort framlegg om endringar i arbeidsmiljølova. Utsalsstader blei omfatta av reglane i arbeidsmiljølova om natt-, søn- og helgearbeid. Alminneleg opningstid blei sett lik alminneleg arbeidstid. Om helsedimensjonen ved arbeidstida skreiv departementet:

«Når det gjelder arbeid på søn- og 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.»¹⁹⁰

28.5 Mindre makt til kommunane. Kommunen kunne ikkje lenger gi dispensasjon

Opningstidene skulle følgje av lova, og kommunane ville ikkje lenger kunne fastsetje forskrifter

om opningstider i kommunen. Kommunane kunne heller ikkje lenger avgjere om ei verksemd fall inn under unntaka i lova, og ikkje avgjere dispensasjonssaker.

Ingen i komiteen tok til orde mot reduksjonen i det kommunale sjølvstyret, men representantane frå Kristeleg Folkeparti ønskte å føre vidare føresegnene i opningstidslova om kommunale lukningsvedtekter og kommunal dispensasjon for å unngå innstramming i opningstidene på kvar dagar.¹⁹¹

Fylkesmannen kunne etter søknad frå kommunen fastsetje forskrift om at eit område skulle reknast som typisk turiststad for heile eller delar av året, i staden for at kommunane sjølve tok denne avgjerda, slik det var før lovendringa. Kommunane mista òg høvet til å gi dispensasjon frå lova. Frå og med 1999 var det berre fylkesmannen som kunne gi dispensasjon, og grunnlaget for å gi dispensasjon var sterkare ramma inn enn før. I Innst. O. nr. 48 (1984–85), som låg til grunn for opningstidslova av 1985, var det få føringar for korleis kommunane skulle nytte høvet til å dispensere «i forbindelse med spesielle anledninger og arrangementer». Det blei lagt til grunn at praksis ville variere, og det blei peikt på døme som idrettsmeisterskapar, jubileum, stemner og marknader. Ein særleg grunn var vilkåret for at fylkesmannen kunne dispensere etter opningstidslova av 1998, men Ot.prp. nr. 75 (1996–97) gav i tillegg ei rekkje føringar for korleis kompetansen skulle nyttast. I og med at avgjerda no var lagd til staten, var det truleg ei forventning om at praksis ikkje skulle variere utover i landet eller avvike vesentleg frå føringane som var gitt i proposisjonen. Barne- og familiedepartementet behandla klagen. Ein gjenomgang som utvalet har gjort av nokre klagesaker, tyder på at fylkesmennene og departementet av slo søknadar som tidlegare ville blitt godkjende av kommunen.¹⁹² Barne- og familiedepartementet sende kopi av avgjerdene sine til alle fylkesmenn. Det kan ha bidrege til likare praksis mellom embeta.¹⁹³ I dei endelege breva i klagesakene siterer Barne- og familiedepartementet mykje frå Ot.prp. nr. 75 (1996–97), og det går fram at fylkes-

¹⁹¹ Innst. O. nr. 46 (1997–98) punkt 4.1.

¹⁹² Utvalet har lese igjennom 50 vedtak frå Barne- og familiedepartementet frå 1999 til 2002 (hovudsakleg frå 1999) i saker der det har komme klage på fylkesmannens vedtak etter heilagdagslova.

¹⁹³ I samband med sanksjonen av den nye lova skreiv Barne- og familiedepartementet at dei seinare ville ta stilling til om dei skulle lage eit rundskriv (rettleiing) om lova, sjå brev av 9. juli 1998. Det blei ikkje skrive noko rundskriv. Personleg opplysning frå Petter Gluva i Barne- og likestillingsdepartementet.

¹⁸⁹ Ot.prp. nr. 75 (1996–97) særmerknadene til § 3 nr. 1.

¹⁹⁰ Ot.prp. nr. 75 (1996–97) punkt 3.1.3.

mannen har gjort det same i det opphavlege vedtaket. Føringsane i proposisjonen har blitt tekne på alvor som retningsgivande i dispensasjonssakene.

Nokre døme frå klagesakene i Barne- og familiedepartementet på tiltak som ikkje var grunnlag for dispensasjon etter den nye lova:

- Første søndag i advent ønskte dei vanlege butikkane på Bærums verk å halde opent som tidlegare år når julegata i den søndagsopne Verksgata blei opna. Sak 99/04843
- Ein søndag i oktober ville Rugset Møbler AS halde opent i fabrikk, som dei siste ti åra, for å vise fram nye produkt for lokalsamfunnet og gi folk høve til å kjøpe møblar som ville kunne leverast før jul. Sak 99/03982
- Notodden Bilbransjeforening ville halde fram med ein årleg «Bilens Dag» ein søndag. Sak 99/02593

29 1999 – Opprydding i tvil om tolkinga av lova

Ot.prp. nr. 72 (1998–99) og Innst. O. nr. 90 (1998–99) låg til grunn for lovendringane som tok til å gjelde 1. juli og 1. november 1999.

Barne- og familiedepartementet gjorde framlegg om å oppheve unntaket i § 3 første ledd nr. 5 for «utsalgssteder tilknyttet jernbane-, sporveis-, og rutebilstasjoner, ved brygge, svevebaner og lufthavner og som selger varer beregnet på de reisendes behov». Det var tvil om tolkinga av føresegna, både om kva som var eit trafikknutepunkt, og om vareutvalet dei reisande hadde behov for. Opphavleg skulle føresegna sikre passasjerane eit enklare varetilbod til sjølve reisa. Departementet meinte i proposisjonen at unntaket for utsalgssteder «på under 100» m² var tilstrekkeleg også i denne samanhengen.

Departementet gjorde også framlegg om å innføre eit nytt unntak for utsalgssteder på lufthamner når unntaket for trafikknutepunkt blei oppheva. Over tid hadde det utvikla seg ein praksis med sal av spesielle varer på lufthamner. Salet fann normalt stad til alle dei tidene flya gjekk, dvs. også utover opningstidene i opningstidslova. Departementet ville at denne praksisen skulle halde fram.

Føresegna om utsalgssteder på campingplassar var så vid at ho opna for tolkingar og tilpassingar som gjekk utover intensjonen. I høyringsnotatet meinte departementet at 100 m²-regelen burde vere tilstrekkeleg, men etter høyringa gjekk departementet i staden inn for å avgrense unntaket til å gjelde i campingsesongen. Justisdepartementet meinte i høyringa at å oppheve unntaket

for butikkar på campingplassar måtte føre til at ein måtte sjå nærare på unntaket for typiske turiststader.

Til sist gjorde departementet framlegg om å endre regelen om typiske turiststader slik at fylkesmannen kunne fastsetje at staden berre var typisk turiststad visse periodar av året. Framlegget skulle gi fylkesmennene større fleksibilitet, og endringa var ikkje meint som ei liberalisering som skulle føre til meir søndagshandel.

I Innst. O. nr. 90 (1998–99) viste fleirtalet frå Arbeidarpartiet, Kristeleg Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti til at opningstidslova var behandla eitt år tidlegare, og til det som der var sagt om å behalde søndagen som ein annleis dag med avgrensa kommersiell aktivitet. Fleirtalet merka seg at framlegga ikkje innebar store realitetsendringar, men ei presisering av innhaldet og intensjonane. Medlemmene frå Høgre og Framstegspartiet gjorde framlegg om at opningstidslova skulle opphevast.

29.1 Inga evaluering

I Ot.prp. nr. 72 (1998–99) punkt 5 varsla Barne- og familiedepartementet at dei «vil etter noen år foreta en evaluering av loven og dens virkninger». Departementet peikte mellom anna på verknaene av å ha to ulike arealgrenser, som nokre av høyringssvara problematiserte.¹⁹⁴ Dette følgjer opp Ot.prp. nr. 75 (1996–97), der same departement i punkt 3.10 varsla ei evaluering for å sjå «nøye» på om 100 m²-regelen ville føre til «vesentlig oppblomstring av dagligvarehandel på søndager». I punkt 3.7 blei det varsla evaluering av mellom anna «arealstørrelse og eventuelle tilpasninger til regelverket».

Det blei inga evaluering etter at føresegnene blei flytta over til heilagdagslova.

30 2003 – Frie opningstider på kvardagar. Forbrukarane i sentrum og tillit til marknaden

30.1 Regjeringserklæringa og proposisjonen

Bondevik II-regjeringa hadde eit punkt i Semerklæringa om å oppheve opningstidslova og overføre reguleringa på søn- og heilagdagar til heilagdagslova.¹⁹⁵

Ot.prp. nr. 11 (2002–2003) og Innst. O. nr. 56 (2002–2003) låg til grunn for lovendringane, som

¹⁹⁴ Ot.prp. nr. 72 (1998–99) side 1.

tok til å gjelde 1. april 2003. Grunngevinga for lovendinga er formulert slik:

«Bakgrunnen for forslaget er at departementet ser det som viktig å kunne tilpasse opningstidene til dei behov brukarane har – deira behov skal stå i sentrum. Tilbod og etterspørsel eignar seg betre enn lovverket til å regulere opningstidene. Det vil gi meir fleksible tilpassingar, som naturleg vil variere med bransjetype, stad, lokale forhold osv. Ved å oppheve restriksjonar fjernar ein også konkurransevridingar som følgjer av at enkelte typar utsal er unnatekne frå føresegnene.

Samtidig ser departementet det som viktig å verne om den alminnelege fred på søndagar og andre helgedagar ved å setje grenser for den kommersielle aktiviteten på desse dagane. På denne bakgrunn er det foreslått at faste utsalsstader som sel varer til forbrukar, i utgangspunktet skal halde stengt på helgedagar, men at unntaka i den gjeldande opningstidslova skal først vidare. Ved å halde oppe dei unntak vi i dag har for sal på helgedagar, vil departementet sikre forbrukarane tilgjenge til varer som det er særlege grunnar for å tillate. Å oppheve restriksjonane på kvardagar vil i seg sjølv redusere behovet for å handle på helgedagar.

Dei omsyn som tilseier at det bør setjast grenser for å halde utsalsstader opne på helgedagar, gjer seg i hovudsak gjeldande for høg-tidsdagane 1. og 17. mai.»

Overføringa til heilagdagslova var ei vidareføring av gjeldande rett og ei stadfesting av unntaka for kiosk- og daglegvarer og arealgrensa. I proposisjonen gjorde departementet framlegg om to små endringar:

- Unntaket for varemesser blei snevra inn slik at lokalet ikkje elles kunne nyttast til salsverksemd.
- Eit nytt unntak opna for sal på produksjonsstader som var lagde til rette for turisme.

Arbeidsmiljølova blei foreslått endra ved at arbeid ved utsalsstader blei tillate som kvelds- og nattar-

beid (§ 42 andre ledd bokstav l). Arbeid på søn- og heilagdagar var tillate innanfor dei opningstidsrammene som var fastsette i eller med heimel i anna lovgiving (§ 44 andre ledd bokstav k).

Departementet rekna med at frie opningstider på kvardagar «neppe» ville føre til at utsalsstader heldt opent etter kl. 21 i vesentleg større omfang.¹⁹⁶

30.2 Behandlinga i Stortinget

I innstillinga frå familie-, kultur- og administrasjonskomiteen opna medlemmene frå Arbeidarpartiet for å «revurdere systemet med arealbegrensning», sjå Innst. O. nr. 56 (2002–2003) side 2. Senterpartiet heldt fast ved kritikken av kvadratmeter-reguleringa.

I innstillinga peikte medlemmene frå Arbeidarpartiet på arbeidsmiljølova: «(...) en grundigere drøfting av arbeidsmiljølovas bestemmelser kunne gjort at også helligdager kunne vært regulert gjennom disse bestemmelsene.» Dei fremma i tråd med det dette forslaget:

«Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om endring av arbeidsmiljøloven slik at arbeidstakernes rettigheter og beskyttelse i forhold til arbeid i natt- og søndagsåpne virksomheter i varehandelen ivaretas gjennom denne loven.»

Fleirtalet i komiteen (Framstegspartiet, Høgre og Kristeleg Folkeparti) la til grunn at opphevinga av grensene for opningstidene på kvardagar ikkje ville få store konsekvensar, sjå Innst. O. nr. 56 (2002–2003) side 4:

«Antagelig vil bare et fåtall utsalgssteder finne det fornuftig å forlenge åpningstiden utover det som man har i dag.»

Fleirtalet viste til dei generelle reglane i arbeidsmiljølova:

«Flertallet legger til grunn at Regjeringen vil følge utviklingen i kjølvannet av denne endringen, og at de ansatte i handelsnæringen vil få ivarettatt sine behov for helse, miljø og sikkerhet innenfor de alminnelige regler som gjelder i arbeidsforhold i henhold til arbeidsmiljøloven.»

¹⁹⁵ Ot.prp. nr. 11 (2002–2003) punkt 1.2. – Mellom 1913 og 2003 blei opningstidene til utsalsstader regulert av ei sekulær (ikkje-religiøs) lov, sjølv om forbodet i heilagdagsforordninga av 1735 avgrensa søndagshandel mellom kl. 10–13. Frå heilagdagslova av 1965 var lukketidene berre regulert i lukkelova, seinare opningstidslovene. I 2003 blei føresegnene flytta til heilagdagslova av 1995, som er ei lov med ei delvis religiøs overbygning.

¹⁹⁶ Ot.prp. nr. 11 (2002–2003) punkt 3.1.

31 2007 – Representantforslag om andre hageartiklar. Inga endring

I Dokument nr. 8:43 (2006–2007) skreiv tre stortingsrepresentantar frå KrF.¹⁹⁷

«De siste årene har enkelte kjeder og butikker holdt sine mange og store utsalgssteder åpent syv dager i uken året rundt – bortsett fra fire helligdager i året (1. nyttårsdag, 17. mai, 1. og 2. juledag). Disse aktørene definerer sine utsalgssteder som plantevarerhus, og likestiller seg med hensyn til åpningstider med gartnerier og hagesentre som selger blomster, planter og andre hageartikler – og som således er unntatt fra åpningstidsbestemmelsene.

I realiteten har disse utsalgsstedene et vareutvalg som går langt utover det å selge planter og blomster. De fleste av disse varehusene og butikkene konkurrerer med jernvarebutikker, byggevareutsalg, gaveutsalg, vanlige blomsterhandlere og andre tradisjonelle gartnerier. De har til og med et utvalg av elektronikkvarer. (...)

Utviklingen av de nye 'hagesentrene' har ført til en bransjegliding. De store varehusene, for eksempel Plantasjen, fremstår som små kjøpesentre og har et vareutvalg som strekker seg svært vidt, eksempelvis fra hytter til gaveartikler. Denne utviklingen har ført til at slike utsalgssteder ikke bare konkurrerer med de tradisjonelle gartneriene, men også med butikker som selger gaveartikler, møbler, byggevarer, elektrovarer og jernvarer. Utsalgssteder i disse bransjene har ikke mulighet til å ha åpent på søndager, noe som dermed fører til en skjev konkurranse. De utsalgsstedene som på bakgrunn av hagesenterdefinisjonen holder åpent på søndager og helligdager, får dermed et konkurransefortrinn som gjør at utsalgssteder som de konkurrerer med, taper markedsandeler.»

I Innst. S. nr. 129 (2007–2008) blir det vist til ei undersøkning i regi av Kultur- og kyrkjedepartementet.¹⁹⁸

¹⁹⁷ Det har komme fleire representantforslag frå FrP om å oppheve heilagdagslova § 5, sjå til dømes Dokument nr. 8:09 (1996–97), Dokument nr. 8:125 (2007–2008), Dokument 8:46 L (2010–2011) og Dokument 8:36 L (2011–2012). Høgre-representantar fremma Dok.nr. 8:16 (1993–94) om å oppheve opningstidslova. Det blir ikkje gjort greie for desse framlegga her.

¹⁹⁸ Handel og Kontor, Jernia, Mester Grønn, Optimera, Løvenskiold Handel og Norgros kritiserte i eit brev 11. mai 2007 måten undersøkinga blei gjort på.

«Undersøkelsen har blant annet vist at den prosentvise fordelingen mellom de ulike varekategoriene i forhold til årlig omsetningstall varierer fra 52 prosent til 70 prosent når det gjelder blomster og planter. Den prosentvise fordelingen i forhold til hageartikler utenom blomster og planter varierer fra 23 prosent til 39 prosent. Den prosentvise fordelingen i forhold til andre vareartikler varierer fra 7 prosent til 11 prosent. Dette er butikkenes egne opplysninger og kan være usikre.»¹⁹⁹

Dei tre Kristeleg Folkeparti-representantane gjorde framlegg om at Stortinget skulle be regjeringa «gjennom forskrift hindre omgåelse av åpningstidsbestemmelsene i lov om helligdager og helligdagsfred». Dette blei ikkje vedteke, sjå Innst. S. nr. 129 (2007–2008).

32 2015 – Høyring av frie opningstider på vanlege søndagar

32.1 Framlegget

I den politiske plattformen si ville regjeringa Solberg

«tillate butikker å holde åpent på søndager. Regjeringen vil sammen med partene i arbeidslivet vurdere hvordan de butikkansatte kan bli omfattet av et godt lovverk når det gjelder arbeidstid og medbestemmelse.»²⁰⁰

Kulturdepartementet sende 27. mars 2015 på høyring forslag om endringar i heilagdagsfredlova § 5 om sal frå faste utsalgsstader. Utgangspunktet for departementet var at tilbod og etterspørsel er betre eigna enn lovverket til å regulere opningstidene. Framlegget i høyringsnotatet gjekk ut på at butikkar skulle få høve til å halde opent alle vanlege søndagar.²⁰¹ Ein kunne dermed oppheve føresegna som i dag tillèt butikkar å halde opent kl. 14–20 dei tre siste søndagane før jul. Forslaget om frie opningstider på vanlege søndagar ville føre til at butikkane sjølve kunne ta stilling til når

¹⁹⁹ I ein e-post til dåverande kulturminister Trond Giske 14. februar 2008 fortalde Plantasjen ASA at dei selde meir blommar og planter på søndagar: Kvardagar: 60,3 prosent blommar og planter, 29,2 prosent andre hageartiklar og 10,5 prosent anna. Søndagar: 62,5 prosent blommar og planter, 25,3 prosent andre hageartiklar og 12,2 prosent anna.

²⁰⁰ Politisk plattform for ei regjering utgått av Høgre og Framstegspartiet. Sundvolden, 7. oktober 2013.

²⁰¹ § 5 første ledd første punktum skulle lyde: «På helligdager som ikke er vanlige søndager, skal faste utsalgssteder som selger varer til forbrukere, holde stengt.»

dei vil halde opent. Dette ville innebære både større grad av likebehandling mellom butikkar og bransjar og ei regelforenkling. Liberaliseringa var mindre omfattande enn i Danmark, der ei rekkje mindre og større butikkar kan halde opent også på dei særskilde heilagdagane.²⁰²

Departementet heldt fast på påbodet om stengde butikkar på dei ti særskilde heilagdagane nyttårsdag, skjærtorsdag, langfredag, første påskedag, andre påskedag, Kristi Himmelfartsdag, første pinsedag, andre pinsedag, første juledag og andre juledag. Departementet førte vidare påbodet om butikkstengt på dei særskilde høgtidsdagane 1. og 17. mai og om å halde stengt frå kl. 16 på jul-, påske- og pinseaftan.

Dei gjeldande unntaka frå påbodet om stengde butikkar på heilagdagar for visse butikkar (mellom anna mindre daglegvarebutikkar, bensinstasjonar, hagesenter og utsalsstader på typiske turiststader), blei førte vidare for dei særskilde heilagdagane, høgtidsdagane og høgtidsaftnane. Unntaka ville bli mindre viktige i praksis dersom talet på dagar som skulle skjermast, blei redusert.

Departementet sende òg på høyring eit alternativ der avgjerda blei lagd til den enkelte kommunen. Med denne løysinga kunne dei lokalt folkevalde ta stilling til om høvet til søndagsopent skulle utvidast i eigen kommune eller ikkje.

32.2 Høyringa

Innan 30. juni 2015 hadde det komme inn nærare 7000 svar til Kulturdepartementet frå høyringsinstansane og andre, mellom anna frå om lag 6500 privatpersonar. Blant dei som fekk høyringa direkte (høyringsinstansane) var om lag 3 prosent positive til hovudframlegget og 2 prosent positive til kommune-alternativet. Enkelte hadde ikkje merknader. 93 prosent var negative til begge framlegga. Blant alle som sende inn høyringssvar, var om lag 5 prosent positive til hovudframlegget og 94 prosent negative til begge framlegga.

Omsynet til søndagen som annleisdag, arbeidstakarane ved utsalsstadene, næringa sjølv, behovet for utgreiing av konsekvensane, osv. blei teke fram som argument mot å endre dagens ordning.

Næringslivet går i stor grad imot framlegget. NorgesGruppen etterlyser ei brei konsekvensutgreiing og er særleg oppteken av bygdebutikkane, produktiviteten i næringa, miljøet og dei tilsette. Dei peiker mellom anna på at konkurransesituasjonen vil gi eit press om å halde opent dersom

det blir lov. Coop Norge etterlyser også ei grundigare utgreiing i dialog med viktige interessantar som næringslivet og partane i arbeidslivet. Dei viser mellom anna til at store delar av marknaden vil vere utsette dersom det blir opna for søndagshandel. Rema 1000 Norge AS støttar intensjonen i framlegget og viser til at det er 528 søndagsopne daglegvarebutikkar i Noreg i dag.

Frå faghandelen kjem det nesten berre negative fråsegner, til dømes frå Eurosko og Norges Farmaceutiske Forening. Norges Urmakerforbund gjer greie for sitt syn på denne måten:

«For en liten og fra før presset fagbransje, vil det bety høyere personalkostnader som bedriftene ikke har mulighet for å tjene inn ved å holde søndagsåpent. I en faghandel som en urmakerforretning må man ha fagutdannet arbeidskraft og bransjen har ingen tro på at det blir solgt og reparert flere ur ved å ha butikken åpne på søndager. For urmaker-forretningene stilles det i tillegg svært høye krav til sikkerhet og sikring av personell og butikk, som også vil bety langt høyere driftskostnader.

Urbransjen består for det meste av små enheter og det betyr at urmakeren må jobbe sju dager i uka. Mange urmakerforretninger ligger i senter og senterledelsen kan kreve at butikken holdes åpen på søndag. Valgfriheten som regjeringen peker på, stemmer ikke med det virkelige liv. Holder en butikk åpen vil de andre butikker bli tvunget til å følge etter for ikke å miste markedsandeler.

Vi tror heller ikke kundegrunnlaget og befolkningens kjøpekraft er stor nok i bransjen til å holde åpent sju dager i uka, og vi er redd dette vil få store økonomiske konsekvenser for mange av våre medlemmer. For noen kan det også bety 'kroken på døra'.

Mester Grønn AS, som har 118 blomsterbutikkar i Noreg, går imot søndagsopne butikkar:

«Som representanter for hver vår interessegruppe i Mester Grønn AS; Erling Ølstad som grunder og eier, Sunniva Aasgaard som butikkleder i over 15 år, og Henrik Jagland som hovedverneombud og representant for alle våre 1300 ansatte, har vi sammen forent oss om et klart standpunkt; ingen av oss vil åpne kjeden på søndager.»

Fleirtalet av dei store aktørane innan faghandelen gav ikkje fråsegn, til dømes Skeidar, Steen & Strøm, Bohus, Jernia, Norli, Tanum, Olav Thon,

²⁰² Sjå kapittel 6.2.

Elkjøp, Plantasjen, Expert, Clas Ohlson, Living, Bilterma, Maxbo, Byggmax og IKEA.

Sportsbransjen AS er ein interesseorganisasjon som representerer sportskjeder (XXL, G-sport/G-max, Intersport, Sport1, MX-sport, Stadion og Coop Sport) og leverandørar (Bergans, Norrøna, Swix, Helly Hansen, Adidas, Nike osv.). Sportsbransjen AS gjeikk imot søndagsopne butikkar:

«Hele bransjen står samlet, når vi er sterke motstandere mot innføring av søndagsåpne butikker. Bransjen ønsker at dagens regelverk skal videreføres på dette området.

Det er flere grunner til at bransjen ønsker søndagsstengt:

- Folk får ikke mer penger å handle for selv om det åpnes for søndagshandel. Vi tror derfor ikke at omsetningen i butikkene vil øke.
- Butikkenes kostnader vil øke. Det må ansattes mennesker også på søndager.
- Økte kostnader vil medføre økte priser i butikkene. Dette er ikke et gode for forbrukere.
- Søndag er den viktigste dagen for nordmenn å trene og være ute i naturen. Bransjen er redd for at nordmenn vil bytte ut treningsdagen med nok en shoppingdag.
- I et folkehelseperspektiv trenger nordmenn sårt å beholde tur- og treningsdagen vår. Stadig flere får livsstilssykdommer – og vi trenger ikke politiske vedtak som bygger opp under mindre trening.»

Ei rekkje mindre verksemdar har uttalt seg mot liberalisering av opningstidene, mellom anna leikebutikkar, musikkhandlarar, optikarar, apotekarar, urmakarar, verksemdar som gir IKT-støtte til næringslivet (og som må halde opent når kundane held opent), skobutikkar, sportsbutikkar, baderomsbutikkar, møbelhandlarar og sjølvstendige klesforretningar.

Norsk Petroleumsinstitutt er positive til forslaget, men peiker på at forbodet mot å selje alkohol på bensinstasjonar skaper ulike konkurransevilkår, og at det kan føre til at fleire bensinstasjonar må leggje ned.

Arbeidsgivar- og arbeidstakarorganisasjonane er nærmast samstemte i motstanden både mot hovudforslaget og mot kommune-alternativet. Virke, NHO og Handel og Kontor peiker på behovet for utgreiing av konsekvensar på ei rekkje område innan nærings- og samfunnsliv. Det blir

mellom anna vist til at produktiviteten i norsk varehandel på kort sikt vil gå ned. Vidare blir det vist til at om lag 200 000 fleire tilsette i varehandelen vil vere aktuelle for søndagsarbeid dersom alle butikkar får halde opent – fem gonger fleire enn i dag. Når det gjeld miljøkonsekvensar, blir det vist til at utsleppa av klimagassar vil auke. Bygdebutikkane ønskjer heller ikkje endra opningstider.

NHO er delt i synet. NHO Reiseliv støttar framlegget om søndagsopne butikkar, medan NHO Handel etterlyser ei utgreiing av konsekvensar. Samtidig peiker NHO på at lovverket i dag er utdatert, komplisert og vanskeleg å praktisere. Særleg blir unntaket for typiske turiststader praktisert for strengt.

Handel og Kontor peiker på at punktet i regjeringserklæringa om samarbeid med partane i arbeidslivet for å vurdere korleis dei tilsette kan omfattast av eit godt lovverk når det gjeld arbeidstid og medverknad, ikkje har blitt følgt opp på ein god måte. YS støttar ikkje nokon av dei to alternative framlegga. Unio ser at dagens unntaksreglar kan verke urettferdige, og at det kan vere behov for revisjon av lova.

260 kommunar har sendt inn høyringssvar. Dei aller fleste går imot søndagsopne butikkar. Alternativet med å legge avgjerda til den enkelte kommunen får heller ikkje tilslutning. Også grensekommunar mot Sverige, slik som Halden kommune og Åsnes kommune, seier nei til søndagsopne butikkar. Enkelte kommunar støttar forslaget frå regjeringa.

Blant dei statlege direktorata peiker Politidirektoratet på at søndagsopne butikkar kan føre til større ordens- og trafikkutfordringar for politiet. Fylkesmannen i Rogaland viser til at det ikkje finst forskrifter om typiske turiststader i fylket, og at ei generell søndagsopning vil vere ei stor endring. SIFO, Statens institutt for forbruksforskning, viser til undersøkingar om folks haldningar til søndagsopne butikkar: I 2015 seier vel 60 prosent av forbrukarane nei til søndagsopne daglegvarebutikkar, medan om lag 30 prosent seier ja. Forbrukarrådet støttar forslaget om å tillate søndagsopne butikkar og peiker på at det dreier seg om å oppheve eit generelt påbod om å halde stengt.

Kyrkjerådet, bispedømmeråda/biskopane og Kyrkjemøtet uttaler seg negativt til å tillate søndagsopne butikkar. Dei peiker på at søndagen er eit viktig element i samfunnskonstruksjonen, og at annleisdagen gir rom for rekreasjon og kvile.

Ei rekkje organisasjonar og foreiningar har uttalt seg om framlegget, og dei er i stor grad negative.

32.3 Ressursbruk på høyringa

Talet på høyringssvar var ei utfordring. Talet vitnar om eit folkeleg engasjement for saka, men mange av svara frå private er standardiserte i forma og gir inntrykk av eit organisert initiativ. Den nettbaserte høyringsmodulen på regjeringa.no krev oppfølging frå saksbehandlarar og arkiv. Avdeling for tru, livssyn og kulturvern i Kulturdepartementet måtte bruke 94 dagsverk på å publisere høyringssvara og lese, samanstille og oppsummere dei. Hjelpa frå IKT-folk for å få til

publiseringa er ikkje teken med. Arkivet i Kulturdepartementet måtte bruke over 60 dagsverk på sjølve journalføringa. Arbeidet med dagleg kontroll, publisering i offentleg journal og handtering av krav om innsyn, er ikkje teke med.

32.4 Oppfølging

Høyringa er ferdigbehandla. Kulturdepartementet sette ned dette utvalet til å greie ut konsekvensane av endringar i opningstidsreglane.

Noregs offentlege utgreiningar 2016

Arbeids- og sosialdepartementet:

NOU 2016: 1 Arbeidstidsutvalget
NOU 2016: 6 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2016
NOU 2016: 13 Samvittighetsfrihet i arbeidslivet

Barne- og likestillingsdepartementet:

NOU 2016: 16 Ny barnevernslov
NOU 2016: 17 På lik linje

Finansdepartementet:

NOU 2016: 2 Endringer i verdipapirhandelloven
– flagging og periodisk rapportering
NOU 2016: 3 Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi
til kunnskapsøkonomi
NOU 2016: 5 Omgåelsesregel i skatteretten
NOU 2016: 11 Regnskapslovens bestemmelser om
årsberetning mv.
NOU 2016: 15 Lønnsdannelsen i lys av nye
økonomiske utviklingstrekk
NOU 2016: 20 Aksjeandelen i Statens pensjonsfond
utland
NOU 2016: 23 Innskuddsgaranti og krisehåndtering
i banksektoren
NOU 2016: 27 Ny lovgivning om tiltak mot hvitvasking
og terrorfinansiering II

Forsvarsdepartementet:

NOU 2016: 8 En god alliert – Norge i Afghanistan
2001–2014
NOU 2016: 19 Samhandling for sikkerhet

Helse- og omsorgsdepartementet:

NOU 2016: 25 Organisering og styring av
spesialisthelsetjenesten

Justis- og beredskapsdepartementet:

NOU 2016: 9 Rettferdig og forutsigbar
– voldsskadeerstatning
NOU 2016: 10 Evaluering av garantireglene
i bustadoppføringslova
NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov

Kommunal- og moderniseringsdepartementet:

NOU 2016: 4 Ny kommunelov
NOU 2016: 18 Hjertespråket

Kulturdepartementet:

NOU 2016: 12 Ideell opprydding

Kunnskapsdepartementet:

NOU 2016: 7 Norge i omstilling – karriereveiledning
for individ og samfunn
NOU 2016: 14 Mer å hente

Nærings- og fiskeridepartementet:

NOU 2016: 21 Stiftelsesloven
NOU 2016: 22 Aksjelovgivning for økt verdiskaping
NOU 2016: 26 Et fremtidsrettet kvotesystem

Utenriksdepartementet:

NOU 2016: 8 En god alliert – Norge i Afghanistan
2001–2014

Bestilling av publikasjonar

Offentlege institusjonar:

Tryggings- og serviceorganisasjonen til departementa

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonane er også tilgjengelege på
www.regjeringen.no

Trykk: 07 Media AS – 12/2017