

Regelrådets uttalelse

Om: NOU 2017: 17 På ein søndag? Reglane om søndagshandel og konsekvensane av endringar

Ansvarlig: Kulturdepartementet



Regelrådets konklusjon: **Forslaget er tilstrekkelig utredet**

Kulturdepartementet
Postboks 8030 Dep.
0030 Oslo

Deres ref.:	Vår ref.:	Dato:	Saksbehandler:
17/4936	18/00020-	23.03.2018	Bente Elsrud Anfinssen

Uttalelse

Om: NOU 2017: 17 På ein søndag? Reglane om søndagshandel og konsekvensane av endringar

Konklusjon: Forslaget er tilstrekkelig utredet.

Om uttalelser fra Regelrådet

Regelrådet gransker utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivet. Regelrådets rolle er å ta stilling til om konsekvensutredningene tilfredsstiller de kravene som utredningsinstruksen stiller, og om konsekvensene for næringslivet har blitt tilstrekkelig kartlagt. Regelrådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Innhold

1. Samlet vurdering
2. Beskrivelse av forslaget og dets formål
3. Utvalgets vurdering av konsekvensene for næringslivet
4. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i denne høringen
5. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfyller kravene i utredningsinstruksen
 - 5.1 Er minimumskravene til innhold i beslutningsgrunnlag oppfylt jf. utredningsinstruksen 2-1?
 - 5.2 Er utredningens omfang og grundighet tilpasset tiltakets virkninger jf. utredningsinstruksen 2-2?
6. Særskilt vurdering av hensyn til små virksomheter
7. Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen
Sandra Riise,
leder av Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

REGELRÅDET,
Kartverksveien 21, 3511 Hønefoss
ORG.NR.: 916195613
TELEFON: 32 11 84 00
E-POST: post@regelradet.no
www.regelradet.no

1. Samlet vurdering

Regelrådet finner at konsekvensene for næringslivet er tilstrekkelig utredet, jf. kravene i utredningsinstruksen punkt 2-1 og 2-2.

Regelrådet vil gi ros for en grundig og strukturert utredning av komplekse problemstillinger og hensyn. Utvalget har ryddig definert hvilke utfordringer forslagene til endringer skal forsøke å løse og definert ulike modeller som kan bidra til dette. Fordeler og ulemper knyttet hver alternative modell er belyst gjennom grundige diskusjoner og ryddig kildebruk.

Selv om utredningen i hovedsak er kvalitativ, har utvalget en strukturert gjennomgang av hvilke virkninger de vurderer som henholdsvis små og store. Regelrådet mener at utredningen gir et godt beslutningsgrunnlag om virkninger for næringslivet og de ulike hensyn som må avveies.

2. Beskrivelse av forslaget og dets formål

I Norge er det seks dager i uka ingen regulering av åpningstidene. NOU 2017: 17 gjør rede for konsekvensene av å helt eller delvis tillate butikkene å holde åpent på søndager også. Utvalget har vært bredt sammensatt og fikk et bredt mandat. Kulturdepartementet har sendt NOUen på høring og ber om kommentarer til utredningens funn, vurderinger og forslag.

Utvalget skisserer fire ulike modeller for regulering av søndagshandel fra faste utsalgssteder:

- Modell 1 legger vekt på at færrest mulig i varehandelen må arbeide på søn- og høytidsdager, med kun justeringer i dagens regelverk. Modellen innebærer en viss innstramming, bl.a. at det blir like konkurransevilkår for hagesenter og byggevareutsalg og at unntak for turiststeder forbeholdes små steder og skal fattes av departementet. Flere varetyper vil kunne selges fra et salgsareal på $\leq 100\text{m}^2$.
- Modell 2 legger vekt på å skape likere konkurransevilkår og samtidig skjerme søndag formiddag og de store høytidsdagene. Modellen gir frie åpningstider for utsalgssteder som selger kiosk- og dagligvarer, bensinstasjonsvarer, husflidsvarer og souvenirvarer på et salgsareal $\leq 150\text{ m}^2$. På vanlige søndager kl. 13–19 kan butikker i alle bransjer ha åpent dersom de har salgsareal $\leq 150\text{ m}^2$. Også i denne modellen foreslås at unntak for turiststeder forbeholdes små steder og skal fattes av departementet.
- Modell 3 legger vekt på like konkurransevilkår på tvers av bransjer og at forbrukerne skal få økt tilgang på flere varetyper på søndager. Modellen innebærer frie åpningstider for alle utsalgssteder med salgsareal $\leq 200\text{ m}^2$.
- Modell 4 innebærer en liberalisering av regelverket slik at åpningstidene i hovedsak blir opp til aktørene i markedet, men med en skjerming fram til kl. 13 på søndager og høytidsdager.

Et flertall på elleve av utvalgsmedlemmene har samlet seg om å anbefale modell 2 med tilhørende forslag til lovendringer. Et mindretall på tre medlemmer anbefaler videreføring av dagens søndagsregulering, men med flytting av vedtaksmyndighet knyttet til unntak for turiststeder. Et medlem anbefaler modell 1.

3. Utvalgets vurdering av konsekvensene for næringslivet

Utvalget har definert tretten kriterier de diskuterer for å redegjøre for konsekvenser av de ulike modellene for utvidede åpningstider på søndager, hvorav virkninger for næringslivet, like konkurransevilkår, virkninger for distriktsbutikker og for bilbaserte kjøpesenter versus sentrum er fire av disse. Blant virkningene for næringslivet som nevnes er:

- Frihet for næringslivet

- Den samlede omsetningen i varehandelen vil trolig ikke øke.
 - Nesten-monopol-situasjonen til dagligvarebutikkene $\leq 100 \text{ m}^2$, bensinstasjonene, hagesentrene og på turiststedene faller bort.
 - Fysiske butikker kan i større grad holde åpent når det passer kundene.
- Økt konkurranse og produktivitet
 - Det mandatet kaller «restruktureringer i næringen», vil være til fordel for noen aktører, mens andre vil legge ned.
 - Kjøpesenter vil kunne ta omsetning fra mindre aktører, men også butikker i tettsteder kan ha nytte av å holde åpent når folk uansett har fri.
 - Forbruket av enkelte produktgrupper kan bli endret (vekst for produkter som det til nå ikke har vært mulig å få tak i på søndager?)
 - Økte kostnader for næringslivet
 - Ombygging og flytting til lokaler som det er lov til å holde åpne.
 - Drift av lokaler sju dager i uka.
 - Høyere lønn (tillegg) til de tilsatte for ubeleilig arbeidstid.

4. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i denne høringen

Varehandel er en betydningsfull bransje med omsetning på om lag 530 milliarder kroner, 14 prosent av sysselsettingen og 9,2 prosent av verdiskapningen i Norge (Kilde: Handelsrapporten Virke 2017/2018). Åpningstidene for faste utsalgssteder er viktige rammebetingelser for næringen og for konkurransen mellom de ulike aktørene innen varehandel. Store deler av næringslivet vil påvirkes direkte eller indirekte av endringer i regulering av åpningstider, særlig dersom disse reguleringene fører til endringer i struktur, lokalisering og konkurranseforhold. Regelrådet er opptatt av at konsekvensene for næringslivet er tilstrekkelig utredet før beslutninger om viktige rammebetingelser for næringslivet fattes.

5. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfyller kravene i utredningsinstruksen

5.1 Er minimumskravene til innhold i beslutningsgrunnlag oppfylt jf. utredningsinstruksen 2-1?

5.1.1 Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?

I utvalgets mandat ligger det at NOUen skal brette ut mulighetsrommet for ulike alternative reguleringer av åpningstider på søndager og konsekvensene av de ulike valgmulighetene. Utvalget redegjør på en ryddig måte for de mange og til dels motstridene hensyn og formål en kan ha for å endre rammene for åpningstider. Utvalget gir i kapittel 4 en grundig gjennomgang av gjeldende rett og dagens situasjon. Her definerer de også ti utfordringer (problemstillinger) som de så diskuterer alternative løsninger på. Regelrådet oppfatter dette som et godt grep for å strukturere diskusjonen av alternative modeller. For hver modell er det definert hvilke hensyn det legges mest vekt på og følgelig hva modellen er utformet for å oppnå.

Etter Regelrådets vurdering er problemstillingene og formålene godt og strukturert beskrevet. 5

5.1.2 Hvilke tiltak er relevante?

Utvalget har definert fire hovedmodeller for mulige rammer for åpningstider på søndager. Knyttet til de ulike utfordringene ved gjeldende rett er det også diskutert flere underalternativer hvor utvalget redegjør for hvorfor noen av dem ansees som relevante, mens andre ikke vurderes videre. I diskusjonen av hovedmodellene nevnes det flere steder muligheter for varianter og kombinasjoner av ulike utforminger av unntak.

Regelrådet vurderer at de alternative modellene som er utredet, er beskrevet på en god og oversiktlig måte.

Forenkling er et hovedmål for Regelrådets arbeid. I et forenklingperspektiv hadde Regelrådet derfor gjerne sett at også full deregulering hadde vært utredet.

5.1.3 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

Utvalget har ikke eksplisitt diskutert hvorvidt reguleringsforslaget reiser prinsipielle spørsmål slik utredningsinstruksen definerer begrepet. NOUen inneholder en god diskusjon av at søndagsarbeid og søndagshandel for mange er et verdispørsmål, men at meningene om dette er mangfoldige. Regelrådet oppfatter at utredningen på en ryddig måte belyser at saken omfatter mange problemstillinger som ikke kan vurderes ut fra en enkel sammenstilling og avveining av nytte- og kostnadsvirkninger.

5.1.4 Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de og hvem blir berørt?

Utredningen belyser og diskuterer grundig og strukturert hvilke virkninger de ulike alternative modellene for åpningstiden kan forventes å ha for berørt næringsliv. Utredningen bruker statistikk på en god måte for å gi et bilde av antall utsalgssteder som faller i ulike kategorier. Forventede virkninger er riktignok i hovedsak belyst kvalitativt med liten grad av tallfesting. Utvalget har imidlertid en strukturert gjennomgang av hvilke virkninger de vurderer som henholdsvis små og store. Dette bidrar til å fokusere diskusjonen.

Regelrådet har forståelse for at det er vanskelig å tallfeste størrelsesorden for mange av virkningene. Regelrådet mener imidlertid at Kulturdepartementet i en eventuell endelig proposisjon til Stortinget kan vurdere om noen av virkningene kan belyses enda bedre gjennom kvantifiserte eksempler. F.eks. hva endret regulering kan bety i økt eller redusert omsetning for noen «typiske» virksomheter som vurderes omfattet eller ekskludert fra unntak.

Regelrådet vurderer at de positive og negative virkningene for næringslivet er tilstrekkelig belyst.

5.1.5 Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?

Siste kapittel i NOUen redegjør for hvordan de ulike fraksjoner innen utvalget veier nyttevirkinger og kostnader mot hverandre og hvilket alternativ de tilrår.

Mange ulike hensyn må veies opp mot hverandre i vurderingen av hvilket alternativ som anbefales. Virkningene som vurderes opp mot hverandre i NOUen er ikke tallfestet eller verdsatt. Utredningen har imidlertid en transparent og ryddig fremstilling av hvilke hensyn de respektive medlemmer veier ulikt og hvorfor de dermed kommer til ulike konklusjoner. Regelrådet oppfatter at de ulike fraksjonenes anbefalinger er godt begrunnet.

5.1.6 Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Utvalget har et eget delkapittel (8.4.3) om forutsetninger for en vellykket gjennomføring av modell 2. Her diskuteres behov for veiledning og for konsistent behandling av søknader om status som turiststed. Regelrådet mener at tilsvarende diskusjon kunne vært relevant å inkludere også om de andre modellene.

5.2 Er utredningens omfang og grundighet tilpasset tiltakets virkninger jf. utredningsinstruksen 2-2?

Utredningsinstruksens punkt 2-2 sier at: «Utredningen skal være så omfattende og grundig som nødvendig. Denne vurderingen baseres på om tiltaket reiser viktige prinsipielle spørsmål, hvor vesentlige tiltakets virkninger forventes å bli og den tiden som står til rådighet.» Aktuelle

analysenivåer er minimumskravene (seks spørsmål), forenklet analyse og full samfunnsøkonomisk analyse.

Regelrådet finner at utvalget har levert en grundig og omfattende analyse som gir et godt beslutningsgrunnlag i denne saken. Utredningen har mindre tallfesting og kvantitativ analyse enn hva som normalt vil forventes i en full samfunnsøkonomisk analyse. Regelrådet finner imidlertid at valgt utredningsnivå må anses rimelig, selv om noen flere av virkningene med fordel kunne vært tallfestet.

6. Særskilt vurdering av hensyn til små virksomheter

Det er klart at konkurranseforholdene for små virksomheter vil bli sterkt påvirket av valg av modell, men at virkningene er ulik for ulike bransjer. Hvordan ulike kategorier små virksomheter kan forventes å bli påvirket av de alternative modellene er en viktig del av diskusjonen i NOUen og er gjennomgående godt belyst.

7. Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Det er godt belyst i NOUen at ulike aktører innen næringslivet vil påvirkes ulikt av de foreslåtte endringene. Noen vil tjene på endringene bl.a. fordi deres konkurransesituasjon vil bedres, andre vil tape og kanskje måtte legge ned. NOUen fastslår at store deler av norsk varehandel ikke ser seg tjent med en vesentlig mer liberal regulering av åpningstidene på søn- og høytidsdager. Friere åpningstider vil videre neppe bedre konkurransevilkårene for norsk varehandel overfor e-handel fra utlandet eller grensehandelen.

Hvorvidt kostnadene knyttet til forslagene vil oppfattes som rimelige og relativt lave sammenliknet med nytten, vil ventelig variere mellom ulike aktører innen næringslivet. Hva som er rimelig avhenger av vektig av ulike hensyn, herunder verdien av at forbrukere har økt tilgang til varer på søndager og ønsker om å skjerme eller gi fordeler til ulike typer virksomheter, f.eks. distriktsbutikker eller turiststeder også nær tettsteder. Slike problemstillinger er imidlertid ryddig belyst i utredningen og Regelrådet oppfatter at Regjeringen og Stortinget gjennom dette gis et oversiktlig grunnlag for sin avveining mellom de ulike hensyn.