

Kulturdepartementet
Postboks 8030 Dep
0030 OSLO

Deres ref:

Oslo, 29.06.2015
Vår ref: Sigrid Sellæg Helland/ 15-14438

Høring - forslag om endringer i helligdagsloven for å tillate søndagsåpne butikker

Vi viser til brev av 27. mars 2015 med forslag om endringer i helligdagsloven for å tillate søndagsåpne butikker. Hovedorganisasjonen Virke representerer over 19 000 virksomheter med 220 000 ansatte i norsk næringsliv og frivillig sektor, av dette nærmere 13 000 virksomheter i bredden av norsk handel.

Virke mener at det i forkant av et forslag om full adgang til søndagsåpne butikker burde vært gjennomført en grundig utredning av hvilke konsekvensene dette vil ha på en rekke områder innen nærings- og samfunnsliv. Slik høringsforslaget lyder må vurderingen av konsekvenser karakteriseres som direkte mangelfull og kunnskapsløs. Det er derfor vår mening at den eneste ansvarlige løsningen er at departementet trekker tilbake høringsnotatet av 27. mars 2015.

I vårt høringssvar peker vi på en rekke forhold som vil påvirkes av forslaget om full adgang til søndagsåpent butikker, og som vi mener bør inngå i en grundig konsekvensutredning. Vi trekker her frem:

- Norsk varehandel er med sine 367 000 ansatte Norges største sysselsetter. Full adgang til å holde åpent søndager representerer en stor endring i rammevilkårene til handelsnæringen og vil ha store næringsøkonomiske konsekvenser. Vi kan ikke se at disse samlet sett peker i positiv retning. . Antallet som eksponeres for søndagsarbeid vil øke kraftig.
- I følge forslaget vil det være valgfritt å holde åpnet på søndager. Konkurransen i de ulike varemarkedene og at kjøpesenterledelsen vil kunne pålegge butikker å holde åpent på søndager tilsier at denne valgfriheten er illusorisk.
- Vi er bekymret for de negative konsekvensene full adgang til søndagsåpent vil ha for sårbare butikker i distriktene, miljøet og verdien av søndagen som en annerledes dag. Vi stiller spørsmålsteget ved om forbrukeren faktisk ønsker den friheten til å handle på søndager – et argument som departementet i stor grad begrunner sitt forslag med. En rekke forbrukerundersøkelser peker i retning av det motsatte.

Hovedorganisasjonen Virke

Besøksadresse:
Henrik Ibsens gate 90
NO 0255 Oslo
Postadresse:
P.O. Box 2900 Solli
NO-0230 Oslo
Tel +47 22 54 17 00
Fax +47 22 56 17 00
E-post
info@virke.no
Bankgiro
6030.05.18543
Org nr.
970 134 646 MVA

Innledning

Virke mener departementets forslag om å tillate alle butikker å ha åpent på alle vanlige søndager vil ha vidtrekkende konsekvenser for hele det norske samfunnet.

Departementet har ikke foretatt en eneste faglig utredning av konsekvenser av forslaget, ei heller gjort en helhetlig analyse av sannsynlige samfunnsøkonomiske konsekvenser. Dette til tross for at partene i arbeidslivet, frivilligheten og miljøbevegelsen ved en rekke anledninger¹ har understreket behovet for dette. Vi mener at det i forkant av et forslag burde vært gjennomført en grundig utredning av konsekvensene av søndagsåpne butikker. Og dette i dialog med næringslivet og partene i arbeidslivet for å finne en balansert og god løsning.

Vi er enig i at det kan være vanskelig å angi presist de samfunnsøkonomiske konsekvensene av søndagsåpne butikker, men slik høringsforslaget lyder må det karakteriseres som direkte mangelfullt og kunnskapsløst. Departementets vurderinger av konsekvenser bærer preg av synsing, ubegrunnede antakelser og er i forsvinnende liten grad faktabasert. Etter vår vurdering vil den eneste ansvarlige løsningen i denne saken være at departementet trekker tilbake høringsnotatet av 27. mars 2015.

Nedenfor peker vi på viktige nærings- og samfunnsområder som vi mener vil påvirkes av en full adgang til søndagsåpent butikker. Dette er forhold som bør inkluderes i en helhetlig og grundig samfunnsøkonomisk analyse før et eventuelt forslag legges frem.

Virke mener videre at en helhetlig samfunnsøkonomisk analyse av en omfattende endring av åpningstidsbestemmelsene også må inkludere en vurdering av betydningen dagens ulike unntaksbestemmelser har for konkurransen i de ulike markedene.

1. Selv små endringer i rammebetingelsene til landets største private sysselsetter vil ha store konsekvenser.

Norsk varehandel er en viktig bidragsyter til landets verdiskaping og sysselsetting. Varehandelen står for ni prosent av den totale verdien av varer og tjenester som produseres på fastlandet². En av åtte virksomheter er innen varehandel. Disse bedriftene omsetter for tilsammen 1 455 mrd. kroner³. 12 prosent av alle årsverk i Norge – 367 000 personer – er sysselsatt i handelsnæringen. Handelen er videre den viktigste arbeidsgiveren for unge og sysselsetter 96 000 ungdommer i alderen 15-24 år.

I kap. 9.5 Nærings- og samfunnsøkonomi beskrives handelsnæringen: *"Næringen er landets største sysselsetter, dersom en ser bort fra offentlig virksomhet. Endringer i næringens rammevilkår vil derfor kunne ha betydelig positiv næringsøkonomisk effekt"*. Under kap 9.5.4 Samfunnsøkonomisk lønnsomhet skriver departementet videre: *"På lang sikt kan forslaget føre til restruktureringer i næringen og løsninger som kan bidra til økt verdiskaping"*. Vi finner det sterkt beklagelig at departementet har valgt å ikke

¹ Bl.a møte mellom Handelens samarbeidsutvalg (HSU) og statsråd Widvey 29.06.2014 og 09.12.2014, og brev av 05.12.2014 til statsråd Widvey fra 11 ulike organisasjoner.

² SSB. BNP Fastlands-Norge.

³ SSB Strukturstatistikk 2014, eks. mva.

utrede nærmere den næringsøkonomiske effekten og verdiskapingen som de her viser til.

Vi mener forslaget om full adgang til å holde åpent søndager representerer en stor endring i rammevilkårene til handelsnæringen og som vil ha store konsekvenser for næringen samlet sett. Forslaget hadde derfor også fortjent en dypere konsekvensutredning før et forslag ble fremmet. Av konsekvenser trekker departementet frem at flere handledager kan bety økte kostnader, at økte lønnskostnader vil trekke i retning av høyere priser på kort sikt og at det er liten grunn til å anta at detaljomsetningen i Norge vil øke, selv om butikkhandelen på søndager i større grad vil kunne konkurrere med grensehandel og e-handel. Departementet skriver at nettovirkningen på lengre sikt vil være usikker, men at utslagene neppe vil være store. Av den skjønsmessige vurderingen som fremføres i notatet har vi store problemer med å se at argumentene trekker i retning av en samlet positiv næringsøkonomisk effekt.

2. Betydningen for lønnsomhet og produktivitet

Det både bekymrer og forundrer oss at departementet ikke har prioritert en grundig konsekvensutredning, men heller fremhever at forslaget representerer en utvidelse av *uregulerte tilbudsformer som finner sine løsninger i markedet (s. 13)*. For eksempel mener vi det må være nærliggende å spørre om forslaget til endringer i åpningstidsbestemmelsene vil være et positivt bidrag til produktivitet utviklingen i handelsnæringen. Konkurransen og reguleringer har som kjent stor betydning for næringslivets produktivitetvekst⁴.

Med utgangspunkt i dagens produktivitet og lønnsomhet i norsk handel har DamVad Norge⁵ beregnet effekten av en liberalisering av åpningstidsbestemmelsene. Virkningen er ganske enkelt at produktiviteten i norsk varehandel på kort sikt vil gå ned. Selv etter en nødvendig omstilling, der fem prosent av virksomhetene tvinges ut av markedet, vil man ikke oppnå mer enn en retur tilbake til dagens produktivitetsnivå. En omstrukturering og avskalling av de minst lønnsomme virksomhetene vil i dette tilfellet derfor kun være en reaksjon på de nye åpningstidsreguleringene, som på kort sikt vil bidra til lavere lønnsomhet og produktivitet i handelsnæringen. Dette til tross for at departementet beskriver forslaget til nye åpningstidsbestemmelser som et konkurransefremmende tiltak.

3. Virkninger på arbeidsmarkedet

Varehandelen er Norges største næring i privat sektor målt etter antall sysselsatte og sysselsetter i dag totalt 367 000 personer. I dag er allerede 46 000 ansatte i handelsvirksomheter eksponert for søndagsarbeid. Dette kan være ansatte i små matbutikker, bensinstasjoner og lignende. En lovendring som tillater alle butikker å holde åpent på søndager vil medføre at et langt større antall må forholde seg til søndagen som arbeidsdag. Det forundrer oss at departementet velger å se bort fra

⁴ NOU 2015:1 Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd.

⁵ <http://www.damvad.com/media/122509/soendagsaapne-butikker-metodenotat-.pdf>

hvilke konsekvenser søndagsåpne butikker vil ha for behovet for og tilbudet av arbeidskraft i handelen og tilknyttede næringer. Dette mener vi er særlig aktuelt i forbindelse med den pågående debatten om behovet for omstilling og produktivitetsvekst i norsk økonomi.

I følge Fafo notat 2015:3 *Arbeidskraftbehov ved søndagsåpne butikker* vil 200 000 flere ansatte i varehandelen måtte forholde seg til søndagsarbeid dersom alle butikker får holde åpent. Det er fem ganger fler enn i dag. Også 45 000 ansatte i andre bransjer må forholde seg til en ny ukentlig arbeidsdag, som frisører, bakere, renholdere, restaurantarbeidere og vektere. Til sammen betyr dette mer enn en dobling av antall ansatte i Norge som må forholde seg til søndag som en arbeidsdag.

Når 245 000 personer i varehandelen vil måtte kunne forholde seg til søndagen som en arbeidsdag, sier det seg selv at man er langt i fra å løse dette ved hjelp av studenter. Det må jo også være et politisk ønske at studenter bruker tiden på å studere, og at de ikke skal være avhengige av å jobbe på ubekvemme tider. Mange faghandlere er videre fullstendig avhengig av å ha faglærte medarbeidere på jobb for å betjene kundene. Erfaring og kompetanse kommer ikke over natten og arbeidsgivere kan derfor ikke bare "sette en student" til å gjøre jobben. Handelsvirksomhetene vil derfor måtte skyfle på vanlig heltids- og deltidsansatte fra ukedagene. I butikk er det vaktlister og også fast ansatte må regne med å bli satt opp på ugunstige tider. Vi mener det vil være naivt å tro at dette ikke også vil gjelde søndagsarbeid.

4. Valgfrihet eller frivillig tvang?

I innledningen til kap 9. Konsekvenser skriver departementet følgende: *"Det vil være tilbud og etterspørsel som over tid vil avgjøre hvordan markedet tilpasser seg nye reguleringsrammer.....Konsekvensene vil vise seg etter hvert. I det følgende gjennomgås sannsynlige konsekvenser av forslaget på sentrale områder, men i lys av at forslaget vil gi butikkene en valgfri mulighet til søndagsåpent, har departementet ikke gjennomført ytterligere konsekvensutredninger".* Departementet har med andre ord ikke gjennomført konsekvensutredninger fordi det vil være valgfritt å holde åpent.

Virke er sterkt uenig i departementets vurdering av at forslaget vil innebære en reell valgfrihet til å holde åpent på søndager. De fleste bransjer i varehandelen kjennetegnes ved markeder med sterk konkurranse⁶. For handelsaktørene innebærer det at dersom konkurrenten velger å holde åpent søndager, vil man for ikke å tape markedsandeler, tilpasse seg den nye konkurransesituasjonen og åpne butikken. Valgfriheten som departementet her viser til mener vi derfor vil være illusorisk. Dette kan også underbygges ved at butikker som er lokalisert i kjøpesentre rent faktisk ikke vil ha et selvstendig valg, ettersom åpningstidene fastsettes av kjøpesenterledelsen.

⁶ Handelsrapporten 2014, Virke.

5. Konsekvenser for butikkstruktur og distrikter

Handelsnæringen sysselsetter mellom 9 og 18 prosent av alle sysselsatte i hvert fylke. I enkelte kommuner er handelsnæringen den klart største sysselsetteren. Avstanden til nærmeste butikk og utvalget av butikker er forhold som er viktige for den enkelte innbygger og for lokalsamfunn. Butikkstruktur målt i antall butikker pr. innbygger er et godt uttrykk for innbyggernes tilgang på varer. I Norge har vi et svært høyt antall butikker per innbygger sammenlignet med andre europeiske land. For eksempel ligger norsk dagligvarehandel på europatoppen med 465 butikker⁷ per million innbyggere. For mange lokalsamfunn er nærbutikker avgjørende for bosetting og ivaretar også andre funksjoner som post og apotek.

Ved full adgang til søndagsåpne butikker vil distriktsbutikkene kunne oppleve til dels store utfordringer. Nærbutikkene i distriktene opererer med små marginer. En ekstra åpningsdag vil for mange kunne bety negativt resultat og vil kunne medføre økt fare for butikkdød. Ni av ti distriktsbutikker ønsker ikke endrede åpningstider og frykter økt handelslekkasje til kjøpesentre og storbutikker. Vi viser her til en rapport⁸ utført av Institutt for bransjeanalyser. Resultatene fra rapporten omtales i høringsnotatet, men vi kan ikke se at det har hatt noen betydning for utformingen av forslaget. Vi mener dette er forhold som bør inkluderes i en samfunnsøkonomisk analyse av forslaget om full adgang til søndagsåpne butikker.

I vurderingen av mulige konsekvenser for næringen viser departementet til et arbeidsnotat fra OECD-sekretariatet – en studie blant 30 europeiske land som viser at en liberalisering av åpningstidsbestemmelsene har hatt positiv effekt på sysselsettingen, medført delvis økt omsetning og uendrede priser. Vi vil bemerke at forskerne bak notatet ikke har gått inn på verdimeslige spørsmål, de tar betydelige forbehold når det gjelder funnene de har gjort og mener det er nødvendig med mer forskning på temaet. Vi mener også at funnene i denne undersøkelsen ikke er anvendbare på norske forhold. Blant annet fordi Norge har en særegen butikkstruktur, vi har Europas største tetthet av kjøpesentre og vi har siden 1998, med en justering i 2003, hatt en lov om åpningstider på helligdager, som har ført til at det allerede er mulig med søndagsåpent for en rekke butikker⁹.

Vi mener det er mer realistisk å legge til grunn at Norge vil kunne oppleve de samme konsekvenser som man har sett i Danmark. Analyser gjennomført av De Samvirkende Købmænd i Danmark¹⁰ (DSK) viser at liberaliseringen har ført til uendret omsetning, lengre åpningstider og svekket lønnsomhet for butikkene. Videre trekkes det frem butikkdød i distriktene, sterk vekst for kjøpesentrene (særlig på søndager), at sentrumsbutikkene taper terreng og at varedistribusjon syv dager i uken fører til økt miljøbelastning.

⁷ NOU 2011:4

⁸ Søndagsåpne distriktsbutikker, Institutt for bransjeanalyser, juni 2014.

⁹ Notat av dr. oec. Odd Gisholt, Bl. 16. mars 2015.

¹⁰ Direktør i DSK John Wagner, presentasjon åpent seminar 29. april 2015, Virke.

6. Konsekvenser for miljø og utslipp

Det er all grunn til å regne med at transportomfang og energibruk vil øke med økte åpningstider. En undersøkelse utført av DamVad¹¹ anslår at utslippene av klimagasser vil øke med omlag 20 000 tonn CO₂-ekvivalenter. Effektene er knyttet til flere jobbreiser, noe mer varetransport og mer energibruk ved søndagsåpne butikker. Undersøkelsen viser at forslaget om full adgang til å holde søndagsåpent ufravikelig vil påvirke miljø og utslipp. Dette er forhold som departementet kun viser til i notatet, men som definitivt bør inkluderes i en helhetlig samfunnsøkonomisk analyse.

7. Hensynet til forbrukeren

I vurderingen av konsekvenser for forbrukeren trekker departementet frem at forbrukerne vil få større valgfrihet og tilgang til et bredere vareutvalg. Mange vil ha bedre tid på søndager og slik kunne etterspørre varer over et større geografisk område enn til hverdags. Virke er enig i at man mest sannsynlig vil få en forskyving av handelen fra andre ukedager til søndagen. En undersøkelse om søndagsåpne butikker av 10. februar 2015 utarbeidet av Statens institutt for forbruksforskning (SIFO), trekker frem at den såkalte "Bisleff-effekten" vil slå inn: når en reiser seg på tribunen for å se bedre, får det den følge at alle andre reiser seg. Det rasjonelle for den enkelte forbruker – eller den enkelte kjøpmann, kan dermed skape kollektiv ufornuft.

Samtidig viser undersøkelsen utført av SIFO at forbrukerne fortsatt ser på søndagen som en annerledes dag og at en stor majoritet i befolkningen ønsker at den fortsatt skal være det. Et flertall (70 prosent) er til og med i mot ytterligere utvidelser av åpningstidene, og dette uavhengig av bosted, alder og kjønn. Åpningstider har vært gjenstand for debatt i over 40 år, men denne undersøkelsen tyder på at de færreste i dag har behov for en mer fleksibel tidsorganisering.

En forbrukerundersøkelse¹² gjennomført av Respons Analyse i februar 2015 underbygger motstanden i befolkningen mot en ytterligere liberalisering av åpningstidsbestemmelsene. Over 70 prosent svarer at de er negative til en lovendring som gir alle butikker adgang til å holde åpent på vanlige søndager. På spørsmål om de viktigste grunnene til at man er positiv eller negativ til et slikt forslag, svarer nesten tre ganger så mange at de ønsker å beholde søndagen som en annerledes dag (29 prosent) enn at de ønsker friheten til å kunne handle også på søndager (14 prosent).

På bakgrunn av resultatene fra en rekke spørreundersøkelser om folks holdninger til søndagsåpent, inkludert ovennevnte fra SIFO og Respons Analyse, mener vi det bør undersøkes nærmere om forbrukeren faktisk ønsker den friheten til å handle på søndager - et argument som departementet i stor grad begrunner sitt forslag med.

¹¹ Miljøkonsekvenser av søndagsåpne butikker, DamVad 17. april 2015.

¹² Omnibus om adferd og holdninger til søndagsåpne butikker utført av Respons Analyse februar 2015 på oppdrag av Handelens Samarbeidsutvalg.

8. Konsekvenser for søndagen som annerledesdag

Høringsnotatet inneholder en kort beskrivelse av at søndagen for mange er en annerledes dag, uten at dette følges opp med en vurdering av konsekvenser. Vi mener departementet i langt sterkere grad burde vektlagt verdien av søndagen som annerledesdag og sett på hvilke konsekvenser full adgang til søndagsåpent vil kunne ha for eksempel for frivillighet, forskjell mellom hverdag og helg, familieliv, friluftsliv, muligheter for sosialt fellesskap, kultur, kirke og folkehelsen. Søndagen har vært en særegen dag gjennom hele det siste tusenåret. Forslaget om søndagsåpne butikker kan ha vidtrekkende konsekvenser, noe som fortjener mer kunnskap og en grundig konsekvensutredning.

9. Kommunealternativet

Virke har ingen klar oppfatning av om beslutningsmyndigheten bør legges til kommunene. Dette fordi vi mener at kommunealternativet ikke vil være et reelt alternativ til en nasjonal løsning. Det er 428 kommuner i Norge og konkurransen om kunder i de ulike varemarkedene følger ikke kommunegrensene. Om en kommune velger å tillate søndagsåpne butikker vil derfor i stor grad påvirkes av hvilken løsning nabokommunene velger. Vi mener det er heller tvilsomt at en kommune vil velge å si nei til søndagsåpent dersom dette medfører at innbyggerne reiser til nabokommunene for å handle på søndager. Vi kan derfor komme til å se en dominoeffekt, der den ene kommunen etter den andre føler seg tvunget til å tillate søndagsåpne butikker, til tross for at kommunen prinsipielt ville ønsket en annen løsning.

Vennlig hilsen

Hovedorganisasjonen Virke

Harald J. Andersen
Direktør

Sigrid Helland
Seniorrådgiver