



Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Postboks 8004 Dep

0030 Oslo

Dato: 11. mars 2002

■ Høring: Opphevelse av åpningstidsloven - endringer i helligdagsloven

Konkurransetilsynet viser til brev fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet av 22. februar 2002, vedlagt brev av 13. februar 2002 fra Barne- og familiedepartementet vedrørende ovennevnte. Vårt hovedsynspunkt er at forslaget ikke går tilstrekkelig langt når det gjelder å sikre like konkurranseforhold mellom utsalgssteder; butikker, kiosker, bensinstasjoner mv. som selger dagligvarer. Dette vil vi redegjøre nærmere for. Vi uttalte oss for øvrig i forbindelse med forslaget til ny åpningstidslov i april 1997.¹ Flere av argumentene som tilsynet presenterte i denne uttalelsen, gjør seg fortsatt gjeldende.

Høringsforslagene

Barne- og familiedepartementet og Kultur- og kirkedepartementet har lagt fram forslag om å oppheve lov av 26. juni 1998 nr. 43 om åpningstider (åpningstidsloven) og endringer i lov av 24. februar 1995 nr. 12 om helligdager og helligdagsfred. Endringene innebærer at det ikke vil bli åpningstidsbegrensninger for noen utsalgssteder på hverdager. Det vil heller ikke være forbud i arbeidsmiljøloven mot å arbeide utenom normalarbeidstiden.² Forslaget innebærer videre at det fortsatt vil være åpningstidsbegrensninger på søn- og helligdager. Unntakene for visse utsalgssteder i gjeldende lov foreslås videreført for søn- og helligdager, og tas inn i helligdagsloven. Det vil derfor fortsatt være unntak for salg av dagligvarer og kioskvareer fra mindre utsalgssteder og salg fra bensinstasjoner på disse dagene, mens de ordinære dagligvarebutikkene må holdes stengt.

Konkurransetilsynets merknader

Bransjeglidning – konkurranseflaten i dagligvarehandelen

Siden midten av 1980-tallet har det skjedd en kraftig konsentrasjonsøkning i dagligvaremarkedet i Norge. Dagligvaregrupperingenes markedsandeler har vært relativt stabile de siste årene. Bransjeglidning og økt engasjement fra dagligvareaktørene i storhus- holdningsbransjen og servicehandelen (kiosker, bensinstasjoner mv) har imidlertid bidratt

¹ Jf. tilsynets brev av 21. april 1997 til Planleggings- og samordningsdepartementet.

² Utenom normalarbeidstid tilsvarende tidsrommet mellom 21.00 og 06.00.

til økt konkurranse fra disse aktørene. Konkurranseflaten for dagligvarer har på denne måten tiltatt.

Siden åpningstidsloven ble vedtatt i 1985 har mange kiosker og bensinstasjoner forandret karakter. Det er blitt vanlig med såkalte storkiosker og ”bekvemmelighetsbutikker”, som i tillegg til tradisjonelle kioskvarer også selger et stadig større utvalg av dagligvarer. Både storkioskene og bensinstasjonene betjener forbrukerne på en bredere basis enn tidligere. Fra å betjene kunder over disk er mange kiosker og bensinstasjoner gått over til å bli selvbetjeningsbutikker. Dagligvaregrupperingene konkurrerer på denne måten i større grad enn tidligere med andre nærliggende bransjer. Disse endringene har bidratt til at det tradisjonelle skillet mellom kiosk, bensinstasjon og dagligvarebutikk er blitt mer og mer utvisket. Flere storkiosker har allerede i dag et vareutvalg som langt på vei er det samme som i de tradisjonelle dagligvareforretningene, og selger like mye dagligvarer som kioskvarer. Bransjeglidningen gjør det vanskelig å foreta et klart skille mellom dagligvareforretninger, kiosker og bensinstasjoner, og trekker i retning av at de aktuelle aktørene konkurrerer i det samme produktmarkedet. Generelt sett bør konkurrenter i samme marked stilles overfor like rammebetingelser. Den felles konkurranseflaten mellom dagligvareforretninger, kiosker og bensinstasjoner skulle derfor etter vår mening tilsi en likeartet behandling av disse virksomhetene.

Dagens åpningstidsbestemmelser krever at butikker normalt holder stengt fra kl. 21 til kl. 06. På lørdager og dager før helligdager må de stenge kl. 18. Disse begrensningene gjelder ikke for butikker med en grunnflate mindre enn 100 kvadratmeter og som selger kioskel eller dagligvarer, og for enkelte andre typer utsalg. De restriktive åpningstidsbestemmelsene gjør at kioskene og bensinstasjonene er alene om salg av dagligvarer utenom de ordinære åpningstidene. Dette gir disse aktørene et konkurransefortrinn i forhold til dagligvaregrupperingene og andre dagligvareforretninger. Redusert konkurranse om dagligvarer utenfor de alminnelige åpningstider kan være en av flere mulige faktorer som bidrar til høyere priser i disse utsalgene, sammenlignet med det en kan finne i tradisjonelle dagligvareforretninger.

Kommentarer til forslaget

Opphevelse av åpningstidsloven innebærer at det ikke vil være åpningstidsbegrensninger på hverdager (inkludert lørdager). Ettersom kun enkelte typer utsalg har hatt anledning til å holde åpent hele døgnet, vil bortfall av loven innebære like konkurransevilkår for alle typer utsalgssteder som selger dagligvarer på hverdage. Etter vår vurdering vil dette bidra til økt konkurranse i dagligvaremarkedet, noe som kan komme forbrukerne til gode i form av økt tilgjengelighet av dagligvarer, lavere priser og bedre vareutvalg, særlig i de mindre utsalgsstedene, kiosker, bensinstasjoner mv.

Ifølge lovforslaget skal bestemmelsene for søn- og helligdagshandel i åpningstidsloven overføres til helligdagsloven, jf. § 5 om salg fra faste utsalgssteder. Bestemmelsen forbyr faste utsalgssteder som selger varer til forbrukerne, å holde åpent på helligdager. Det gis imidlertid unntak for ”utsalgssteder som i det vesentlige selger kioskel eller dagligvarer, og som har en samlet salgsflate som ikke overstiger 100 kvm” (jf. bestemmelsens nr. 1), samt ”utsalgssteder som alene eller i kombinasjon med varer som nevnt i nr. 1, i det vesentlige selger bensin, olje og andre varer ..., og som har en samlet salgsflate som ikke overstiger 150 kvm (jf. bestemmelsens nr. 2).” Ettersom enkelte utsalg fortsatt ikke får anledning til

å holde åpent på søn- og helligdager, opprettholder Barne- og familiedepartementet her en situasjon med ulike konkurransevilkår for butikker og kiosker, og dermed redusert konkurranse i markedet for dagligvarer på disse dagene. Dette er etter tilsynets oppfatning en uheldig løsning når en samtidig aksepterer at det eksisterer etterspørsel etter dagligvarer også på søn- og helligdager.

Etter hvert som skillelinjene mellom de tre omtalte typer virksomheter viskes ut, vil lovforslaget som forbyr salg av dagligvarer i visse typer utsalg på søn- og helligdager innebære en stadig klarere forskjellsbehandling av de dagligvarebutikkene som ikke faller inn under betegnelsen kiosk eller bensinstasjon. Forskjellsbehandlingen vil også omfatte de dagligvareforretningene som ikke oppfyller kravet om salgsflate under 100 kvm. Konkurransetilsynet er av den oppfatning at dersom man ønsker effektiv konkurranse i salget av dagligvarer også på søn- og helligdager, må aktørene i dagligvarebransjen stilles overfor de samme rammevilkårene når det gjelder åpningstider. Forslaget fra Barne- og familiedepartementet tilfredsstiller ikke dette kravet så lenge bare mindre utsalgssteder gis fleksibilitet til å kunne holde åpent når de vil. Etter tilsynets oppfatning burde en, gitt at en ønsker at det skal være mulig å kjøpe kiosk- og dagligvarer også på søn- og helligdager, åpne for dette i alle forretninger uavhengig av størrelse. Tilbuds- og etterspørselsforholdene i markedet vil så avgjøre hvilke aktører som velger å holde butikken åpen og til hvilke tider.

Etter Konkurransetilsynets vurdering bør derfor åpningstidsbegrensningene på søn- og helligdager for ordinære dagligvarebutikker også oppheves. Dette for å sikre like konkurranseforhold for dagligvare- og servicehandelen.

Gjennom den nye lovbestemmelsen opprettholdes også konkurransevidningen mellom bensinstasjoner vis-à-vis kiosker for de utsalgssteder som er unntatt helligdagslovens bestemmelser. Unntaket gir konkurransefordeler til bensinstasjoner overfor kiosker så lenge førstnevnte tillates å ha et salgsareal som er 50% større enn kioskene. Bakgrunnen for denne forskjellsbehandlingen er at det ekstra arealet antas brukt til salg av bilrelaterte produkter. De siste 50 kvm er imidlertid ikke regulert til å inneholde bilrelaterte produkter. Dersom dette fører til at bensinstasjonene fører et bredere utvalg av dagligvarer, kan dette medføre et konkurransefortrinn fremfor kiosker. Tatt i betraktning at det i lovforslaget ikke er lagt restriksjoner på hvor mye dagligvarer bensinstasjonene kan selge på det nevnte areal, er det tilsynets oppfatning at en burde valgt samme grense for kiosker og bensinstasjoner dersom en skal regulere åpningstidene med utgangspunkt i butikkens areal. Dette bidrar i større grad til å sikre like konkurranseforhold mellom kiosker og bensinstasjoner når det gjelder dagligvarer.

I merknadene til lovforslaget påpekes det at man ikke ønsker å endre forståelsen mht. definisjonen av kiosker og bensinstasjoner.³ Konkurransetilsynet mener imidlertid at man i de gjeldende bestemmelsene opererer med begreper som det kan være vanskelig å forholde seg til. I § 5 punkt 1. i ny lov om helligdager og helligdagsfred avgrenses kiosker og bensinstasjoner i forhold til hva sortimentet i disse utsalgene i det *vesentlige* består av. Vi vil understreke at flere storkiosker allerede i dag har et vareutvalg som langt på vei er det

³ For begrepet "kioskvarer" refereres det til forarbeidene til åpningstidsloven av 1985. For begrepet "dagligvarer" refereres det til lov av 6. juni 1980 nr 21 om handelsvirksomhet.

samme som i de tradisjonelle dagligvareforretningene, og selger like mye kioskvarer som dagligvarer. Disse utsalgene kan derfor få status som dagligvareutsalg. Et slikt avgrensningskriterium kan dessuten skape problemer når nye vareslag dukker opp i utsalgene, og kan medføre at utsalgene tilpasser sortimentet slik at de ikke blir rammet av lovens bestemmelser. Det vil derfor være betydelig usikkerhet om avgrensningen av hvilke utsalgssteder som til enhver tid kan betraktes som kiosker, bensinstasjoner eller dagligvareforretninger, og håndhevingen av denne avgrensningen.

Vi har for øvrig ingen merknader til forslaget.