

Byrådssak 140/24

Søknad om søndagsåpne butikker

Sammendrag:

Oslo sentrum skal være et trivelig sted å være, med handel, restauranter og kulturliv. Byrådet ønsker et grønt og lønnsomt næringsliv og å fremme en turistvennlig byutvikling. Som ledd i dette arbeidet vil byrådet i første omgang søke Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus om å tillate søndagsåpne butikker i hele Karl Johans gate med sidegater. Dette forutsetter at Statsforvalter anser området som et «typisk turiststed».

Det er bedt om innspill fra relevante virksomheter om hvilke områder i kommunen som er egnet for søndagsåpne butikker. Flere innspill har pekt på interessante områder hvor de ønsker søndagsåpne handelsgater for turister. Byrådet er enig i at flere områder kan egne seg. Om vi lykkes i Karl Johans gate, ønsker vi på sikt å også søke statsforvalteren om flere andre områder.

Karl Johans gate er valgt fordi gaten fremstår som et typisk turiststed. Karl Johans gate er et sentralt handelsområde med et variert utvalg av butikker, kafeer og restauranter. Gaten ligger også tett på de store kulturbyggene i sentrum. Byrådet mener at begrepet «turist» må tolkes utvidende. Det avgjørende er at de reisende oppsøker andre områder enn eget bolig- eller arbeidsstrøk. Karl Johans gate har få beboere, de fleste som oppsøker området er derfor tilreisende av ulik art.

Saksfremstilling:

1. Sakens bakgrunn

Byrådet vil satse på Oslo som et helårs reisemål. For å oppnå dette, ønsker byrådet en turistvennlig byutvikling og godt samarbeid med reiselivsaktører og andre som arbeider for å fremme Oslo som en internasjonal turistdestinasjon. Det fremgår av Hammersborgerklæringen at byrådet vil søke statlige myndigheter om å få ha søndagsåpne butikker i definerte sentrumsområder.

Lovverk

Lov om helligdager og helligdagsfred § 5 bestemmer at faste utsalgssteder som selger varer til forbrukere skal holde stengt. På jul-, påske- og pinseften skal de stenge kl. 16.

Det følger av §5 andre ledd nr. 4 at det er unntak for utsalgssteder på områder som etter vedtak av statsforvalteren regnes som typiske turiststeder. Det følger av bestemmelsens sjette ledd at «Statsforvalteren 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.»

Det følger av forarbeidene om "typisk turiststed" (Ot.prp. nr. 75 1996-97) at 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 kundegrunnelaget er for lite til at man kan overleve på salg til fastboende. Mange utsalgssteder i byer og på større steder kan også oppleve omsetningsøkning i turistsesongen, men denne økningen kan neppe sies å være så vesentlig at det begrunner adgang til søn- og helgedagsåpent.

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

Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus har lagt ut informasjon om søknad om dispensasjon på sine hjemmesider: «Når Statsforvalteren behandler søknader om å holde åpent på søndager og helligdager, legger vi vekt på hensynet til arbeidstakerne. (...) Statsforvalteren kan etter søknad fra kommunen bestemme at et område skal regnes for typisk turiststed for hele eller deler av året.»

Regjeringens satsning på reiseliv

Det følger av regjeringens nettsider at næringsministeren har annonsert at reiseliv blir den femte eksportsatsingen i regjeringens eksportreform Hele Norge eksporterer. Satsingen skal bidra til økt eksport og bidra til en mer konkurransedyktig reiselivsnæring som både er mer bærekraftig og lønnsom; «Fra regjeringens side ønsker vi å bidra til å utvikle en mer konkurransedyktig og lønnsom reiselivsnæring, som skaper helårs arbeidsplasser over hele landet.»

Oslo som turistmål

Oslo har flere signalbygg som tiltrekker mange turister og besøkende

Besøkstall for Deichman Bjørvika:

	2023	2022	2021	2020
mandag	338 169	319 351	191 674	135 010
tirsdag	353 246	334 121	205 394	135 983
onsdag	358 915	340 047	210 367	134 550
torsdag	351 601	331 095	203 215	138 722
fredag	361 472	344 774	203 795	129 791
lørdag	366 415	373 433	223 366	118 868
søndag	292 708	294 983	172 377	100 097
Grand Tota	2 422 524	2 337 803	1 410 187	893 018

Tall fra Munch:

Gjennomsnitt av besøk	År
-----------------------	----

Dag	2024	2023	2022	2019
mandag	958	1 536	1 621	620
tirsdag	855	1 477	1 581	630
onsdag	1 419	2 127	2 795	646
torsdag	871	1 796	2 181	697
fredag	1 314	2 241	2 422	772
lørdag	1 777	2 648	3 043	998
søndag	1 320	1 984	2 676	1 088
Totalsum	1 216	1 973	2 333	779

Nøkkeltall fra 2022:

Antall gjestedøgn* 5,7 mill.

(*Gjestedøgn – 1 person ett døgn på hotell eller annen overnatting)

Viktigste nasjonaliteter i 2022:

Norge: 68%

Utlandet totalt: 32%

Viktigste markeder av de 32%:

USA: 14%

Tyskland 14%

Sverige 12%

Cruise:

Antall cruiseanløp **2022:** 161 **2021:** 17 **2020:** 11 **2019:** 124

Cruisepassasjerer **2022:** 264 000

Verdiskaping:

Reiselivets verdiskaping i Norge økte i 2022 og Oslo kommune har en verdiskaping på 25,6 milliarder kroner. Det er en vekst på seks prosent fra 2019, som betyr 1,36 milliarder kroner. Tallene for resten av Østlandet er derimot ikke så gode med en nedgang på åtte prosent, som betyr 1,9 milliarder. Ser vi på utviklingen de siste seks årene, er Oslo fremdeles den delen av landet som har størst verdiskaping.

Gjestedøgn i Oslo sammenlignet med andre steder i Norge

21 % av gjestedøgnene på hotell i Norge fra januar til juni 2023 var i Oslo.

Bylivsbarometeret

Se <https://statistikk.bymoslo.no/offentlig/extensions/index/index.html#/opphold>

Det følger av Bylivsbarometeret at det har vært 3 702 690 reiser i juli 2023 til området for Bylivsbarometeret som dekker Oslo sentrum, Grønland og Tøyen. Dette er antall reisende som kommer utenfra området der målingen er foretatt. I august og september 2023 var det det henholdsvis 4 976 685 og 5 208 041 reiser til dette området.

Andre steder med søndagsåpne butikker

Det er flere andre kommuner i Oslo-området som har fått turiststatus av Statsforvalter: Lørenskog; Snø-anlegget, i Asker; Rødtangen og Holmsbu. Videre har Hadeland glassverk, Gamlebyen i Drøbak, Son og Hvidsten, Båstad i Indre Østfold og Ørje sentrum fått turiststatus.

Noen av stedene har turisme basert på hyttebeboere, andre har fått statusen grunnet turister som oppsøker handelssted eller bestemte byområder.

Saksbehandling

Det har ikke vært avholdt en regulær høring i forkant av byrådsaken, da det fremgår at det skal søkes om søndagsåpent i Hammersborgerklæringen. Kommunen har imidlertid bedt om innspill på hvilke områder som kan egne seg til å være søndagsåpent. Fem ulike forslag til områder ble lagt ved forespørselen, som et utgangspunkt for innspill. De forespurte var aktører i handelsnæringen i sentrum, medvirkningsrådene i Oslo kommune og sentrumsbydelene, totalt 17 instanser (vedlegg 1).

10 innspill kom inn. Flere innspill fremhever at de ikke ønsker søndagsåpne butikker. Byrådet går ikke videre inn på dette, da Hammersborgerklæringen legges til grunn for saken og det ikke ble bedt om innspill til for/mot søndagsåpent. Et sammendrag av innspillene følger i vedlegg 2.

Av potensielle steder som trekkes frem som mulig egnet for søndagsåpent er; området rundt Oslo S, Kvadraturen, Stortorvet, Grensen, Bjørvika, Roald Amundsens gate, Olav Vs gate, Majorstuen, Grünerløkka, Vulkan, Markveien, Thorvald Meyers gate, deler av Toftes gate, områder rundt Birkelunden og Sofienbergparken.

2. Byrådets vurdering

Hensynene for å ha søndagsåpne butikker i Oslo sentrum

Oslo sentrum skal være et trivelig sted å være, med handel, restauranter og kulturliv. Byrådet ønsker et grønt og lønnsomt næringsliv, med gode og forutsigbare rammevilkår for å drive lønnsomt og bærekraftig. Oslo tilbyr en unik kombinasjon av natur, byliv og kulturopplevelser i verdensklasse. Dette er til stor glede for både byens innbyggere og tilreisende fra Norge og utlandet. Byrådet vil satse på Oslo som et helårs reisemål. For å oppnå dette, vil byrådet fremme en turistvennlig byutvikling og samarbeide godt med reiselivsaktører og andre aktører som arbeider for å fremme Oslo som en internasjonal turistdestinasjon. Det å søke Statsforvalteren om å ha søndagsåpne butikker i definerte sentrumsområder, er ett ledd i dette arbeidet.

Oslo skal være en opplevelsesby. Potensialet for verdiskaping fra kulturturisme er stort. Kobling av kultur, reiseliv og andre næringer bidrar til større aktivitet og gir potensiale for økt verdiskaping og flere helårsarbeidsplasser. Søndagsåpne butikker vil ha positive synergier med kulturtilbudet i sentrum, som er også er aktivt på søndager. Dette gjelder både faste kulturinstitusjoner og enkeltarrangementer. Muligheten for søndagsåpne butikker i området rundt Karl Johans gate vil legge til rette for økt lønnsomhet. Oslo har økt sin attraktivitet og tilstrømming av tilreisende har vært økende, spesielt i tilknytning til helg. Søndagsåpne butikker er normalt mange steder i Europa og anses som en del av de tilreisenes tilbud ut over de tradisjonelle kulturinstitusjonene. Shopping er for mange turister en del av den totale opplevelsen.

I tillegg vil disse butikkene kunne skape et mer levende byliv i sentrum. Det er avgjørende for Oslos attraktivitet at turistene som kommer i land fra et cruiseskip, med buss eller tog møtes av en by med liv og åpne butikker i sentrumsgatene. Det er mer fleksible åpningstider i sammenliknbare land som Danmark, Sverige, Tyskland og Frankrike. Det er derfor viktig å ha et godt tilbud til besøkende og turistene som besøker Oslo, for å bidra til konkurransekraftige handlegater i byen. I NOUen fra 2017 (2017:17: *På ein søndag? – Reglane om søndagshandel*

og konsekvensane av endringar) fremgår det at reiselivsnæringen ønsker at utenlandske turister skal få gode opplevelser når de kommer til Norge. Selv om varehandelen sjeldent alene er grunnen til at turistene velger å komme hit, er shopping en viktig aktivitet. Dette gjelder både kortreiste turister og turister fra utlandet.

Søndagsåpne butikker gir mer fleksibilitet for besøkende og turister. Turister har ofte begrenset tid i byen, og søndager kan være den eneste dagen de har tilgjengelig for shopping og opplevelser.

Søndagsåpne butikker i Oslo sentrum vil kunne ha en positiv effekt på klima og bærekraft. Oslo ligger relativt nært grensen til Sverige og det er en betydelig grensehandel på søndager. Oslo kommune ønsker et alternativt handelsmarked på søndager, slik at flere forbrukere heller drar en kortere tur til Oslo sentrum søndager, til gunst for det lokale næringslivet i byen. Det vil også kunne ha en positiv effekt at turister og besøkende kan ha flere aktiviteter i samme område.

Søndagsåpne butikker i sentrum er en fordel for fysiske butikker opp mot e-handel. Nettbutikker er åpne på søndager og de fleste har også levering søndager. Dette gjelder for all type detaljhandel, inkludert matvarer. Det å kunne ha åpent en ekstra dag vil gjøre de fysiske butikkene i sentrum mer bærekraftige. Det er i den forbindelse viktig å påpeke at den enkelte butikk selv velger om den vil holde åpent eller stengt.

Konsekvensene av søndagsåpne butikker i sentrum er at noen flere må jobbe deltid og på søndager. Det påpekes likevel at det ikke vil gjelde for alle ansatte i varehandelen, da enkelte butikker antakelig vil velge å holde stengt. Byrådet mener at muligheten for å ha søndagsåpne butikker ikke vil gi en negativ effekt for arbeidstakere i disse næringene. En stor andel arbeidstakere jobber allerede søndager. Det vises til at departementet i NOUen fra 2017 nevnte at 1/3 av norske arbeidstakere arbeidet utenfor normalarbeidstid (06.00-18.00 mandag til fredag). Om lag 10% av arbeidstakerne arbeider regelmessig på søndager, mens i varehandelen er det litt over 4% som jevnlig arbeider på søndag. Videre er arbeidstakerne beskyttet gjennom arbeidsmiljøloven, slik at de ikke vil jobbe samlet sett mer enn i dag.

Søndagsåpne butikker vil kunne føre til at flere får mulighet til å bli ansatt i disse butikkene. Dette kan være spesielt gunstig for unge og andre som ønsker innpass i arbeidslivet, med inntekt og jobberfaring. Oslo er Norges største studentby, dette er en stor gruppe mennesker som ønsker arbeid i helger.

Regelverket om søndagsåpne butikker er likt i alle fylker, men praktiseres på en slik måte at det medfører forskjellsbehandling både mellom aktører og mellom regioner. For det første behandles lignende butikker ulikt, eksempelvis får hagesentre som selger møbler lov til å ha søndagsåpent, men ikke møbelbutikker som selger hagemøbler og -utstyr. For det andre får butikker på «typiske turiststeder» holde søndagsåpent, men dette gjelder likevel ikke for Oslo, som er Norges desidert største turistby. Dette er urimelig. Videre får flere kommuner og handelssteder holde søndagsåpent hele året, uten at dette gjenspeiles i turistmengden på det enkelte sted, eller at det samsvarer med turistsesong.

Forarbeidene til helligdagsloven sier at søndagsåpent er aktuelt ved «i første rekke mindre steder hvor salget i perioder hovedsakelig skjer til turister». «I første rekke» vil imidlertid ikke si at ikke også større steder kan få tillatelse til søndagsåpent. Byer har mindre lokalområder, som dekker en svært liten andel av byens totalareal, der søndagsåpent vil være gunstig.

Begrepet «turist»

Byrådet mener at begrepet «turist» må tolkes utvidende. Det vises til definisjonen i Store norske leksikon: «*Turist er en person som reiser i eget og/eller andre land for fornøydelsens skyld, eller en person som oppholder seg midlertidig utenfor hjemmet på fritiden.*» Det vises også til definisjonen på turist fra språkrådets ordliste: «*person som reiser for sin fornøydelsens skyld*».

Oslo er den mest besøkte reiselivsdestinasjon for turister i Norge. Svært mange turister på Norgesbesøk starter eller avslutter turen sin i Oslo. 32 % av turistene kommer fra utlandet. Dette skiller Oslo fra en rekke andre turistkommuner med søndagsåpent, som typisk baserer seg på hyttegjester. Turister fra utlandet som oppsøker urbane strøk er interesserte i handelsmuligheter, inkludert mulighet for å kjøpe varer i matbutikker til en rimelig pris.

Turister i sentrum er de som besøker et område, men ikke er faste beboere eller de som har sin jobb i sentrum. Disse besøkende kan være fra andre steder i byen, i omegn, andre steder i Norge og fra utlandet. Det avgjørende er at de reisende oppsøker andre områder enn eget boligstrøk, gjerne for underholdning eller rekreasjon. En slik definisjon er i tråd med Strategi for Oslo som bærekraftig reisemål, som ønsker å synliggjøre Oslo som bærekraftig reisemål lokalt, regionalt og nasjonalt. Et bærekraftig reiseliv bør derfor bestå av besøkende som ikke nødvendigvis må reise langt. Søndagsåpne signalbygg og kulturinstitusjoner fungerer som turistattraksjoner, og mange av de som besøker sentrum er der fordi de allerede skal til disse attraksjonene. En familie fra Stovner eller Drammen kan like gjerne ha en storbyhelg i Oslo sentrum som i København, de er da turister. Såkalt «staycation» fremheves som et grønt alternativ til å reise langt vekk på ferie.

Salget må i perioder hovedsakelig skjer til turister

Store deler av det som betegnes som sentrum i Oslo kommune er områder med mye næring, som detaljhandel, kulturinstitusjoner og servering, og færre beboere. Under forutsetning av at turister både er lokale besøkende og besøkende fra områder lenger unna, vil omsetningen i sentrum i helger hovedsakelig skje til turister. Faste innbyggere er i mange sentrumsområder få i antall i forhold til antall tilreisende og besøkende. De næringsdrivende i Oslo sentrum er avhengig av tilreisende og besøkende, da kundegrunnet fra kun lokale sentrumsinnbyggere ikke er tilstrekkelig for å overleve. Det er ikke slik som forarbeidene viser til, at det kun er en omsetningsøkning i turistsesongen på større steder. Oslo kommune er en stor kommune og sentrum er avhengig av å tiltrekke seg beboere fra andre deler enn sentrum. Spesielt i helgene er det tilreisende og besøkende som er den hovedsakelige kundegruppen.

Området det søkes om

Det skal søkes om dispensasjon for definerte sentrumsområder. Det kan søkes om unntak for spesifikke gater eller for større områder som dekker flere gater. Det er avgjørende at omsøkt område er et område som hovedsakelig benyttes av turister.

Flere handelsområder har vært vurdert som aktuelle, herunder områder som ble spilt inn på forespørsel.

Byrådet mener at hele Karl Johansgate med sidegater, fremstår som det mest hensiktsmessige området å først søke om tillatelse til å ha søndagsåpne butikker i. Dette er et sentralt og klart definert område som fremstår som et typisk turiststed som i hovedsak benyttes av turister. Karl Johans gate med sidegater har svært få beboere. De som oppsøker gaten er derfor

turister eller lokale turister, som reiser fra sitt eget boligstrøk fremfor å oppsøke egne lokale handelssentre.

Karl Johans gate er et sentralt historisk handelsområde med et variert utvalg av butikker, kafeer og restauranter. Den ligger også tett til de store kulturbyggene i sentrum. Karl Johans gate er imidlertid en turistattraksjon i seg selv. Det er svært mange turister som vandrer opp og ned gaten, på lik linje med Strøget i København. Gaten er en av Norges mest kjente gater og tiltrekker seg både lokale og internasjonale besøkende. Å tillate butikker å være åpne på søndager kan gi turister flere muligheter til å handle og oppleve byen. For turister som er på kort besøk i byen, som cruisepassasjerer, er søndagsåpne butikker en god mulighet til lokal inntjening. Med dagens stengte butikker går byen glipp av mange potensielle varesalg.

Karl Johans gate har også en historisk og kulturell betydning. Gaten har en lang historie og er omgitt av klassiske bygninger. Slottet, Stortinget og Universitetsplassen ligger alle langs gaten, i tillegg til at flere museer og kulturelle institusjoner ligger i umiddelbar nærhet. Gaten brukes ofte til offisielle arrangementer, som barnetoget på 17. mai og gardeopptog. Å ha butikker åpne på søndager kan bidra til å bevare og fremheve Karl Johans gates kulturelle betydning som paradegate for Oslo som hovedstad.

3. Vurdering av sakens klimakonsekvenser

Økning i jobbreiser kan ha en viss konsekvens for klima. I NOU 2017:17 *På ein søndag? Reglane om søndagshandel og konsekvensane av endringar påpekte utvalget at mer liberale åpningstidsreglene på søndager blant annet vil føre til at flere må være på jobb på søn- og helligdager, og flere må jobbe deltid i butikkene. Utslippene av klimagasser fra varehandelen vil antakelig øke marginalt nasjonalt, primært på grunn av flere arbeidsreiser. Imidlertid er det slik at de fleste reiser i og til Oslo sentrum skjer kollektivt, gående eller syklende. Det er derfor sannsynlig at søndagsåpne butikker i sentrum ikke vil føre til økte klimakonsekvenser. Det samme gjelder for de besøkende. Disse er også med stor sannsynlighet også i sentrum blant annet for å besøke kulturdestinasjoner og servering.*

4. Økonomiske og administrative konsekvenser

Saken har ikke økonomiske og administrative konsekvenser. Det er ikke kommunens ansvar å igangsette eller følge opp etterlevelse av regelverket rundt søndagsåpne butikker. Dette ansvaret ligger hos statsforvalter og politiet.

Byrådet innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:

Oslo kommune søker Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus om at hele Karl Johansgate med sidegater anses som et typisk turiststed, jf. lov om helligdager og helligdagsfred § 5, sjette ledd.

Byrådet, den 14. november 2024

Eirik Lae Solberg

Anita Leirvik North

Vedlegg:

1. Liste over instanser som ble bedt om innspill til areal
2. Sammendrag av innspill