



Mottaker
Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO
Norge

Deres ref.:

Vår ref.: 2013/0613-4

Saksbehandler: Sølvi Helen Engesæth
Saksansvarlig: Magnus Gabrielsen

Dato: 23.10.2013

Høringsuttalelse - ny statlig planbestemmelse for lokalisering av kjøpesentre og handel

Konkurransetilsynet viser til Miljøverndepartementets brev av 3. september 2013 med vedlagt høringsforslag om statlig planbestemmelse for lokalisering av kjøpesentre og handel (heretter "planbestemmelsen").

1. Bakgrunn

Planbestemmelsen er planlagt å avløse forskrift om rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre (heretter "rikspolitisk bestemmelse").¹

Rikspolitisk bestemmelse fastslår at kjøpesentre bare kan etableres eller utvides til et samlet bruksareal på mer enn 3000 kvadratmeter dersom slik etablering er i samsvar med godkjente fylkesplaner eller fylkesdelplaner med retningslinjer for lokalisering av varehandel og andre servicefunksjoner, jf. rikspolitisk bestemmelse § 3 første og annet ledd.

Formålet med å innføre en slik restriksjon på etablering og lokalisering av handelsvirksomheter var å oppnå en mer bærekraftig og robust by- og tettstedsutvikling og begrense klimagassutslippene. Fylkesmannen kan gi samtykke til å fravike rikspolitisk bestemmelse dersom dette etter en konkret vurdering kan anses å være forenlig med dens formål, jf. rikspolitisk bestemmelse § 3 tredje ledd.

Rikspolitisk bestemmelse ble innført med virkning fra 1. juli 2008. Av Konkurransetilsynets høringsuttalelse² om rikspolitisk bestemmelse fremkommer at bestemmelsen etter tilsynets oppfatning kunne medføre en økning i etableringsbarrierene i dagligvaremarkedet og i andre markeder for detaljhandel. Som et alternativ til det fremlagte forslaget foreslo tilsynet at konkurransemessige hensyn burde være et moment i fylkesmannens vurdering av samtykke til å fravike rikspolitisk bestemmelse. Dette ville føre til en bedret tilgang til tomter og utsalgssteder, og dermed fremme konkurransen og bidra til en mer effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser til beste for forbrukerne.

¹ Jf. forskrift om rikspolitisk bestemmelse om kjøpesentre fastsatt ved kgl. res. 27. juni 2008.

² Jf. brev fra Konkurransetilsynet til Miljøverndepartementet av 15. april 2008.

2. Om høringsforslaget

Av forslaget til planbestemmelsen fremgår at det ikke er tillatt å etablere nye handelsvirksomheter som enkeltvis eller samlet utgjør et bruksareal over 3000 kvadratmeter utenfor by- og tettstedssentrum, med mindre dette har fylkesmannens samtykke, jf. planbestemmelsen § 3.³

Formålet med planbestemmelsen er, i likhet med rikspolitisk bestemmelse, å oppnå en mer bærekraftig og robust by- og tettstedsutvikling og begrense klimagassutslippene, jf. planbestemmelsen § 1.

Planbestemmelsen gjelder foran alle regionale planer, kommuneplaner og reguleringsplaner vedtatt før 1. juli 2008, da gjeldende rikspolitisk bestemmelse trådte i kraft, jf. planbestemmelsen § 6 tredje ledd.⁴

Slik Konkurransetilsynet forstår høringsforslaget vil planbestemmelsen føre til at etablering som etter rikspolitisk bestemmelse kan hjemles i godkjente fylkesplaner vedtatt før 1. juli 2008 ikke lenger vil være tillatt, dersom etableringen ønskes gjennomført utenfor by- eller tettstedssentrum.⁵

Dette innebærer et forbud mot etablering og utvidelse av handelsvirksomheter over 3000 kvadratmeter utenfor by- eller tettstedssentrum, med mindre fylkesmannen samtykker. Etableringsmulighetene til aktører som har behov for handelsareal over 3000 kvadratmeter vil med planbestemmelsen derfor ytterligere innskrenkes.

3. Konkurransetilsynets merknader

Konkurransetilsynet vil innledningsvis påpeke at planlovgivningen generelt vil kunne være en etableringsbarriere for aktører hvor tomter og/eller utsalgssteder er nødvendige innsatsfaktorer i produksjonen av varer og tjenester, eksempelvis bygg- og anleggsbransjen og detaljhandelsnæringen. At planlovgivning kan utgjøre en barriere ved ekspansjon eller nyetablering skyldes at søknads-, plan- og reguleringsprosesser kan være kompliserte, uforutsigbare og ta lang tid.

Planbestemmelsen vil etter Konkurransetilsynets oppfatning medføre en ytterligere begrensning på etableringsmulighetene. En økning av etableringsbarrierene vil kunne hindre ekspansjon eller nyetablering fra potensielle konkurrenter, og dermed redusere konkurransen i lokale dagligvaremarkeder og øvrige detaljhandelsmarkeder.

I det følgende vil Konkurransetilsynet gå nærmere inn på virkningene av planbestemmelsen.

Økte etableringsbarrierer og samfunnsøkonomiske virkninger

For aktører som er avhengig av større tomter og/eller utsalgssteder for nyetablering eller ekspansjon, er det særlig utfordrende å finne egnede eiendommer innenfor by- og tettstedssentrum. Prisene på tomter og utsalgssteder er også betydelig høyere i sentrum eller i bynære områder, noe som utgjør en etableringsbarriere i seg selv.

³ Forbudet gjelder ikke handelsvirksomhet der den dominerende delen av vareutvalget er biler, båter, landbruksmaskiner, trelast og større byggevarer, samt utsalg fra hagesentre og planteskoler, dersom disse lokaliseres i tilknytning til sentrum, eller innenfor etablerte områder for handel som ikke ligger i tilknytning til sentrum, jf. planbestemmelsens § 3 fjerde ledd. Forbudet gjelder heller ikke for by- og tettstedssentrum slik de er avgrenset i de til enhver tid gjeldende kommunale og regionale planer, jf. planbestemmelsen § 3 tredje ledd.

⁴ For planer vedtatt etter 1. juli 2008 er rikspolitisk bestemmelse og dens formål lagt til grunn, jf. rikspolitisk bestemmelse § 5 fjerde ledd.

⁵ Det foreligger 6 fylkesplaner som er vedtatt etter 1. juli 2008, og som dermed ikke blir berørt av planbestemmelsen, jf. e-post fra Miljøverndepartementet av 8. oktober 2013.

Aktører som er avhengig av mer enn 3000 kvadratmeter for å drive næringsvirksomhet, og som ikke er unntatt fra forbudet, eksempelvis større handelshus, møbelkjeder og større dagligvarebutikker, vil derfor kunne oppleve økte etableringsbarrierer som følge av planbestemmelsen.

Høye etableringsbarrierer i et marked kan føre til at konkurransen i markedet blir svakere enn den ellers ville vært. Redusert konkurranse vil kunne medføre høyere priser, lavere kvalitet og et vareutvalg som i mindre grad er tilpasset kundenes ønsker enn hva tilfellet ville vært med sterkere konkurranse. Reduserte etableringsbarrierer vil styrke konkurransen og føre til en mer effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser. Velfungerende konkurranse vil føre til lavere priser, høyere kvalitet og et bedret utvalg, til beste for forbrukerne.

Særlig om dagligvaremarkedet

Det fremgår av utfyllende kommentarer til planbestemmelsen at den kun gjelder handelsvirksomheter over 3000 kvadratmeter, slik at dagligvareforretninger og lignende som skal dekke lokale behov utenfor byer og tettsteder skal kunne etableres.⁶

Planbestemmelsen vil kunne medføre at det blir enklere å etablere dagligvarekonsepter med salgsareal under 3000 kvadratmeter, sammenlignet med arealkrevende konsepter over 3000 kvadratmeter, eksempelvis hypermarkeder. Dette vil kunne være konkurransevridende i den forstand at aktører som i større grad satser på de mindre arealkrevende konseptene vil kunne favoriseres i konkurransen. På den annen side vil aktører som i større grad opererer innenfor hypermarkedssegmentet kunne oppnå en viss konkurransemessig beskyttelse, da det innenfor dette segmentet trolig ikke kan etableres nye butikker utenfor by- og tettsteder. Begge effekter kan være egnet til å motvirke økt konkurranse i lokale dagligvaremarkeder.

Videre vil færre ekspansjoner og/eller nyetableringer i segmentet for hypermarkeder kunne hindre realisering av stordriftsfordeler i dagligvarehandelen. En rapport fra danske konkurranse- og forbrukermyndigheter viser at dispensasjoner fra gjeldende dansk planlovgivning for etablering av hypermarkeder utenfor byer og tettsteder, er egnet til å øke produktiviteten og utnyttelsen av potensielle stordriftsfordeler i dagligvaremarkedet.⁷ Dersom stordriftsfordeler i større grad skal kunne realiseres, er det nødvendig med tilstrekkelige etableringsmuligheter for de mest arealkrevende dagligvarekonseptene, noe planbestemmelsen vanskeliggjør.

Konkurransetilsynet vil videre påpeke at dagligvarekonsepter med større butikkareal har betydning for vareutvalget forbrukere møter. Forbrukernes ønsker og behov er ofte uensartet, noe som blant annet skyldes at folks smak og livssituasjon er forskjellig. Et bredt og variert vareutvalg er derfor viktig for forbrukervelferden.⁸ Et bredt vareutvalg forutsetter at butikkene har tilgjengelig areal for etablering av arealkrevende konsepter, og planbestemmelsen vil derfor kunne medføre redusert forbrukervelferd.

Etter dette er det Konkurransetilsynets vurdering at den nye bestemmelsen kan være egnet til å redusere konkurransen, effektiviteten og forbrukervelferden i lokale dagligvaremarkeder.

⁶ Jf. utfyllende kommentarer til planbestemmelsen § 3 tredje ledd. Ved etablering av handel under 3000 kvadratmeter skal lokaliseringen likevel vurderes ut fra planbestemmelsens formålsparagraf og generelle prinsipper om samordnet areal- og transportplanlegging, jf. utfyllende kommentarer til planbestemmelsen § 3 fjerde ledd.

⁷ Konkurrence- og forbrugerstyrelsen (2011): Dagligvaremarkedet. Konkurrence- og forbrugeranalyse 06/11. Tilgjengelig på: http://www.kfst.dk/Indhold-KFST/Nyheder/Pressemeddelelser/2011/~/_media/DFBB849122EB44499D8EFF7951F4729C.pdf

⁸ NOU 2011: 4, Mat, makt og avmakt – om styrkeforholdene i verdikjeden for mat, side 74.

Alternativer til det fremlagte forslaget

Planbestemmelsen har som formål å oppnå en mer bærekraftig og robust by- og tettstedsutvikling og begrense klimagassutslippene.

For ordens skyld gjøres det oppmerksom på at Konkurransetilsynet ikke har tatt stilling til om planbestemmelsen er et virkemiddel som er egnet til å oppnå dens formål. Det er i alle tilfeller tilsynets oppfatning at eventuelle positive effekter i form av høyere måloppnåelse på områdene byutvikling og klimautslipp bør veies opp mot de negative effektene som følger av økte etableringsbarrierer i lokale dagligvaremarkeder og i markeder for annen detaljhandel.

Etter Konkurransetilsynets oppfatning bør det derfor utredes nærmere om andre mindre konkurranseskadelige virkemidler vil kunne ha den samme eller tilsvarende effekt med hensyn til å oppnå planbestemmelsens formål. Etter det Konkurransetilsynet er kjent med, er det ikke foretatt vurderinger av eventuelle alternative virkemidler.

Dersom det fremlagte forslaget likevel skulle bli vedtatt, foreslår Konkurransetilsynet at konkurransemessige hensyn inntas som et selvstendig positivt moment i fylkesmannens vurdering av et eventuelt samtykke til å fravike planbestemmelsen.

En eksplisitt avveining av konkurransehensyn mot de eventuelle positive effektene på byutvikling og klimautslipp, vil kunne føre til beslutninger hvor det tas hensyn til at ekspansjon og nyetableringer i markeder vil medføre positive virkninger for konkurransen. Dette vil bidra til en mer effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser, og en høyere velferd for forbrukerne.

Konkurransetilsynet har ingen øvrige merknader til høringsforslaget.

Med hilsen



Magnus Gabrielsen (e.f.)
avdelingsdirektør

Mottaker
Miljøverndepartementet

Postadresse
Postboks 8013 Dep

Poststed
0030 OSLO
Norge

Kontakt/e-post
postmottak@md.dep.no

Kopi til:

Fornyings-, administrasjons- og
kirkedepartementet

Postboks 8004 Dep

0030 OSLO
Norge

postmottak@fad.dep.no