



Mottaker  
Skien kommune  
Postboks 158  
3701 SKIEN

Deres ref.:

Vår ref.: 2019/0331-7

Saksbehandler: Lovise Bøen Engene  
Saksansvarlig: Sigurd Birkeland

Dato: 29.06.2020

## **Påpekning av konkurransebegrensende forhold – Kommuneplan for Skien 2014-2026 – Bestemmelser om lokalisering av dagligvareforretninger – konkurranseloven § 9 første ledd bokstave**

Konkurransetilsynet har gjennom sitt arbeid med konkurransen i dagligvaremarkedet blitt oppmerksom på Skien kommunes bestemmelser om lokalisering av dagligvareforretninger i kommuneplanen som gjelder for perioden 2014-2026.

Kommuneplanens bestemmelser reiser konkurransemessige problemstillinger som gjør at Konkurransetilsynet finner grunn til å påpeke mulige konkurranseregulerende virkninger av kommuneplanen og eventuelle vedtak i samsvar med kommuneplanens bestemmelser.

### **Forholdet til konkurranseloven**

Lov av 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven) har til formål å fremme konkurransen for derigjennom å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser. Ved anvendelse av konkurranseloven skal det tas særlig hensyn til forbrukernes interesser.

Konkurransetilsynet skal i henhold til konkurranseloven § 9 første ledd bokstave føre tilsyn med konkurransen i de ulike markeder, herunder ved å påpeke konkurranseregulerende virkninger av offentlige tiltak, eventuelt ved å fremme forslag med sikte på å styrke konkurransen og lette adgangen for nye konkurrenter. Formålet er å gjøre oppmerksom på konkurranseskadelige virkninger av tiltak med sikte på å avklare hvilke vurderinger som er gjort og å oppfordre til at konkurranseskadelige tiltak endres. Dersom tilsynet krever det, skal det organ som foreslår tiltaket, svare tilsynet innen en nærmere angitt frist. I svaret skal det redegjøres for hvordan konkurransemessige hensyn vil bli ivarettatt.

### **Bakgrunn for påpekningen**

Konkurransetilsynet er av den oppfatning at plan- og bygningsloven åpner opp for å vektlegge konkurransehensyn ved planlegging etter loven. Det vises i den forbindelse blant annet til plan- og bygningsloven § 3-1 første ledd bokstav d hvor det fremgår at det i planer skal legges til rette for blant annet "verdiskaping". Av lovens forarbeider, Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s.

180, fremgår videre at det med "verdiskaping" "siktes til samfunnsøkonomisk verdiskaping i vid forstand" og at "[k]jernen i dette målet er at samfunnets ressurser skal forvaltes på den måten som gir størst samfunnsmessig nytte, alle hensyn tatt i betraktning". Tilsynet mener derfor at plan- og bygningsloven § 3-1 første ledd bokstav d åpner opp for å vektlegge konkurransehensyn i planleggingen, da vektlegging av konkurranse kan være et effektivt middel for å legge til rette for verdiskaping.

Det fremgår videre av stortingsmeldingen som nylig ble lagt frem, Meld. St. (2019/2020) 27, at regjeringen legger til grunn at det er adgang til å vektlegge konkurransehensyn i medhold av plan- og bygningsloven § 3-1, jf. stortingsmeldingen kapittel 5.5.4.1. Regjeringen mener planutformingen bør få et økt fokus på den samlede samfunnsøkonomiske verdiskapningen, som blant annet konkurranse bidrar til. Regjeringen foreslår å utrede endringer i plan- og bygningsloven for å tydeliggjøre gjeldende rett.

Selv om det hovedsakelig er nasjonale kjeder som opererer i det norske dagligvaremarkedet, er den lokale konkurransen viktig. Konkurransespresset for den enkelte butikk øker med antall konkurrerende butikker i nærheten. Videre kan konkurransepresset øke i lokale markeder jo tettere butikkene er etablert. Etablering av en aktør som ikke allerede er til stede i et lokalt marked kan ha særlig stor betydning for konkurransen. I tillegg vil økt konkurranse i lokale markeder påvirke nasjonal prissetting og den nasjonale konkurransen.<sup>1</sup>

Det norske dagligvaremarkedet er preget av få aktører og høy konsentrasjon. Etableringshindringene er videre høye. Oslo Economics' rapport *Etableringshindringer i dagligvaresektoren* fra 2017 og den nevnte stortingsmeldingen kapittel 4.7. viser at årsakene til de høye etableringshindringene er sammensatte. Tilgangen på attraktive butikklokaler er imidlertid trukket frem som en av de viktigste etableringshindringene i dagligvaremarkedet. Etableringshindringene resulterer i at det kan være utfordrende å etablere nye butikker og slik kan etablerte aktører utnytte sin markedsrett.

## **Kommuneplan for Skien 2014-2026**

Bystyret i Skien kommune vedtok 16. juni 2016 kommuneplan for perioden 2014-2026.<sup>2</sup> I kommuneplanens bestemmelser og retningslinjer til arealformål og bestemmelsesområder punkt nr. 24 "Lokalisering av dagligvareforretninger" er det bestemt at

*"[i] områder for bebyggelse og anlegg kan det etableres dagligvareforretning på inntil 1500 m<sup>2</sup> BRA (inkl. lager). Det skal dokumenteres at nye etableringer ikke vil ha et kundegrunnlag som overlapper vesentlig med tilsvarende forretning i nærmeste senterområder (...)"*

## **Konkurransetilsynets merknader**

Konkurransetilsynet har forståelse for at den kommunale handlefrihet skal ivaretas, og at kommunale myndigheter i sine bestrebelser på å sikre høyest mulig grad av måloppnåelse, utarbeider og håndhever planer som setter grenser for hva slags virksomhet som skal lokaliseres og drives innenfor de ulike deler av kommunen.

Konkurransetilsynet viser til at muligheten til å konkurrere om de samme kundene er en viktig forutsetning for å oppnå effektiv konkurranse og, i forlengelsen av dette, verdiskaping gjennom effektiv bruk av samfunnets ressurser. Tilgangen på attraktive butikklokaler er som nevnt en av de viktigste etableringshindringene i dagligvaremarkedet. Tilgangen til egnede

<sup>1</sup> Se Konkurransetilsynets vedtak i foretakssammenslutningen mellom Coop og ICA i 2015, V2015-24 – Coop Norge Handel AS – ICA Norge AS – konkurranseloven § 16, jf. § 20 – inngrep mot foretakssammenslutning – vilkår, <https://konkurransetilsynet.no/decisions/1229-v2015-24/>

<sup>2</sup> <https://www.skien.kommune.no/globalassets/sentraladm/planer-og-rapporter/kommuneplanens-arealdel---bestemmelser-og-retningslinjer.pdf>

lokaler er ofte mer begrenset i senterområder. Adgangen til etablering utenfor slike områder er dermed viktig.

Slik Konkurransetilsynet forstår kommuneplanens bestemmelse om lokalisering av dagligvareforretninger begrenses muligheten til etablering i nærheten av senterområder. Kommuneplanens krav om at nye etableringen ikke skal ha et kundegrunnlag som overlapper vesentlig med tilsvarende forretning i nærmeste senterområder, fører til at etablerte aktører i praksis skjermes mot inntreden av nye konkurrenter. Kravet om fravær av overlapp kan føre til at nye aktører må etablere butikk med betydelig avstand fra senterområdet.

Konkurransen, og effektene av konkurranse, svekkes jo mindre overlappende konkurrentenes kundegrunnlag er. Kommuneplanens bestemmelse anses prinsipielt konkurransemessig uheldig, da den etter Konkurransetilsynets oppfatning kan føre til begrensninger i konkurransen i dagligvaremarkedet, et marked preget av få aktører og høy konsentrasjon.

Som redegjort for ovenfor er lokal konkurranse i seg selv viktig, og den lokale konkurransen påvirker også den nasjonale konkurransen mellom dagligvarekjedene. Videre er som nevnt etableringshindringene i dagligvaremarkedet av ulike årsaker høye. Det er da etter Konkurransetilsynets oppfatning av særlig betydning at kommunale planbestemmelser ikke setter ytterligere begrensninger for muligheten til å etablere konkurrerende virksomhet.

Etter Konkurransetilsynets oppfatning vil fri etablering og velfungerende konkurranse i markedet fremme forbrukernes interesser. Ved å fjerne etableringshindringer, slik at nye aktører kan etablere seg i konkurransen med de etablerte aktørene, vil Skien kommune kunne bidra til samfunnsøkonomisk verdiskaping i form av lavere priser og bedre tilbud av varer og tjenester til sine innbyggere. Tilsynet vil oppfordre kommunen til å la hensynet til konkurranse komme inn ved utarbeidelsen av bestemmelser i kommunens planer som påvirker butikkstrukturen, slik plan- og bygningsloven § 3-1 første ledd bokstav d åpner opp for.

Med hjemmel i konkurranseloven § 9 første ledd bokstav e ber Konkurransetilsynet Skien kommune om å redegjøre for i hvilken grad det er blitt tatt konkurransemessige hensyn ved utarbeidelsen av kommuneplanens bestemmelser og retningslinjer til arealformål og bestemmelsesområder punkt nr. 24. Det bes om at en slik redegjørelse foreligger innen 28. august 2020. Det bes også om at kommunen for fremtiden vil ta hensyn til tilsynets merknader ved utarbeidelse av bestemmelser i kommune- og reguleringsplan.

Med hilsen



Sigurd Birkeland (e.f.)  
*prosjektleder*

*Mottaker*

Skien kommune

*Postadresse*

Postboks 158

*Poststed*

3701 SKIEN

Norge

*Kontakt/e-post*skien.postmottak@skien.  
kommune.no