



Tønsberg kommune
Postboks 2410
3410 Tønsberg

Kopi: Steinar Lien

Deres ref.:

Vår ref.: 2019/0331-21

Saksbehandler: Lovise Bøen Engene
Saksansvarlig: Sigurd Birkeland

Dato: 16.02.2022

Påpekning - Tønsberg kommune - Bestemmelser og retningslinjer til kommuneplanens arealdel 2018-2030 - lokalisering av dagligvareforretninger - konkurranseloven § 9 første ledd bokstav e

Konkurransetilsynet har gjennom sitt arbeid med konkurransen i dagligvaremarkedet blitt oppmerksom på Tønsberg kommunes bestemmelser om lokalisering av dagligvareforretninger i "Bestemmelser og retningslinjer for kommuneplanens arealdel 2018-2030" (heretter "bestemmelsene").¹

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 bokstav e 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 ivaretatt.

¹ [bestemmelser-til-arealdel_endret081021.pdf \(tonsberg.kommune.no\)](#)

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. 2 180, 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 Meld. St. 27 (2019-2020) kapittel 5.5.4.1, at det er adgang til å vektlegge konkurransehensyn i medhold av plan- og bygningsloven § 3-1. I meldingen fremgår at planutformingene bør få et økt fokus på den samlede samfunnsøkonomiske verdiskapingen, som blant annet konkurranse bidrar til. Det foreslås 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 konkurransen lokalt også svært viktig. Konkurransespresset for den enkelte butikk øker med antall konkurrerende butikker i nærheten. Videre kan konkurransespresset 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.²

Det norske dagligvaremarkedet er preget av få aktører og høy konsentrasjon. Etableringshindringene er dessuten høye, og Oslo Economics og Oeconomias 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.

Bestemmelser og retningslinjer til kommuneplanens arealdel 2018-2030

Bestemmelser og retningslinjer til kommuneplanens arealdel 2018-2030 ble vedtatt 22. mai 2019 og sist revidert iht. kommunestyrevedtak 8. oktober 2021.³

I bestemmelsene punkt 2.1.2 "Lokalisering av dagligvareforretning" fremgår at

"[i] områder for bebyggelse og anlegg kan det gjennom reguleringsplan vurderes etablering av dagligvareforretning inntil 1000m² BRA inkludert lager. Det skal dokumenteres at etableringen ikke vil ha et kundegrnlag som overlapper vesentlig med tilsvarende forretning i nærområdet, nærmeste n r-/lokalsenter eller i bysenteret".

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

² 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/>

³ [bestemmelser-til-arealdel_endret081021.pdf](https://www.tonsberg.kommune.no/bestemmelser-til-arealdel_endret081021.pdf) (tonsberg.kommune.no)

utarbeider og håndhever planer som setter grenser for hva slags virksomhet som skal lokaliseres og drives innenfor de ulike deler av kommunen.

Konkurransetilsynet viser likevel 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.

Slik Konkurransetilsynet forstår kommuneplanens bestemmelse om lokalisering av dagligvareforretninger begrenses muligheten til etablering i nærheten av konkurrerende virksomhet. Kommuneplanens krav om at det skal dokumenteres at etablering av dagligvareforretning ikke skal ha et kundegrunnlag som overlapper vesentlig med tilsvarende forretning i nærområdet, nærmeste nær-/lokalsenter eller i bysenteret, 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 konkurrerende virksomhet.

Konkurransen, og de positive effektene av denne, svekkes jo mindre overlappende konkurrentenes kundegrunnlag er.

Bestemmelsene punkt 2.1.2 om lokalisering av dagligvareforretninger 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 derfor etter tilsynets oppfatning av særlig betydning at kommunale planbestemmelser ikke setter ytterligere begrensninger for muligheten til å etablere konkurrerende virksomhet. Etter tilsynets 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 Tønsberg 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 Tønsberg kommune om å redegjøre for i hvilken grad det er blitt tatt konkurransemessige hensyn ved utarbeidelsen av bestemmelser og retningslinjer for kommuneplanens arealdel 2018-2030 punkt 2.1.2. om lokalisering av dagligvareforretninger. Det bes om at en slik redegjørelse foreligger innen 16. mars 2022. Det bes også om at kommunen for fremtiden vil ta hensyn til tilsynets merknader ved utarbeidelse av bestemmelser i kommune- og reguleringsplan, og i behandlingen av enkeltsaker hvor bestemmelsene om lokalisering av dagligvareforretninger kommer til anvendelse.

Med hilsen

Sigurd Birkeland
prosjektleder

Dokumentet er elektronisk godkjent.

Mottaker

Tønsberg kommune

Postadresse

Postboks 2410

*Poststed*3104 TØNSBERG
Norge*Kontakt/e-post*postmottak@tonsberg.ko
mmune.no*Kopi til:*

Tønsberg kommune

Postboks 2410

3104 TØNSBERG
NorgeSteinar Lien
steinar.lien@tonsberg.ko
mmune.no