



Adresseinformasjon fylles inn ved ekspedering. Se mottakerliste nedenfor.

Deres ref.:

Vår ref.: 2019/0331-40

Saksbehandler: Lina Orlova

Dato: 06.07.2022

Saksansvarlig: Jan Kristoffer Høiland

Påpekning av konkurransebegrensende forhold - Kongsberg kommune - Praktisering av bestemmelser i kommuneplanens arealdel 2013-2025 - konkurranseloven § 9 første ledd bokstav e

Konkurransetilsynet har gjennom sitt arbeid med konkurransen i dagligvaremarkedet blitt oppmerksom på § 2.3.7.2 om lokalisering av forretninger i den nye arealplanen til Kongsberg kommune fra 2020-2030.¹

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 <https://aimblob.blob.core.windows.net/aimfiles/b3142c3d-936f-4aab-b8b3-a8dea2c7ded3.pdf>

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" "siktet 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.

Kommuneplanbestemmelser 2020-2030

Lokalisering av forretninger er regulert i kommuneplanens arealdel 2020-2030 under § 2.3.7.2. Der fremgår blant annet

"I sone A kan det lokaliseres dagligvarebutikker i områder avsatt til forretninger/sentrumsformål (...). Utenfor sone A kan det etableres nærbutikker/dagligvarer som betjener nærmiljøene eller større arbeidsplasskonsentrasjoner. Bebyggelsen kan være på inntil 1500 kvm BRA, hvorav maksimalt 900 kvm kan være salgsareal for dagligvare (...). Dagligvareforretninger kan lokaliseres i lokalmiljøene etter behov (...)".

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/>

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 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, verdiskapning 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 i lokalmiljøene ettersom de bare kan etableres "ved behov". E-postkorrespondanse mellom Rema 1000 og Margrete Vaskinn, fagansvarlig for arealplanen, taler også for at kommunen har en slik forståelse.³ Det fremgår av e-posten at "*[n]år det skal etableres dagligvareforretninger utenfor sone A, skal de være en lokalforretning som betjener et "omland" som ikke allerede betjenes av en annen dagligvareforretning". Alternativt må det legges frem en handelsanalyse som viser at det er kundegrunnlag nok for en dagligvareforretning ekstra*".

Kommuneplanens bestemmelse om lokalisering av dagligvareforretninger fører til at etablerte butikker i praksis skjermes mot inntreden av nye konkurrenter ettersom det ikke er adgang til å etablere seg i nærheten av eksisterende dagligvareforretninger, med mindre det legges frem en handelsanalyse som viser at det er et tilstrekkelig kundegrunnlag for en ekstra dagligvarebutikk.

Konkurransen, og effektene av konkurranse, svekkes jo mindre overlappende konkurrentenes kundegrunnlag er. Den nevnte bestemmelsen om lokalisering av dagligvarebutikker 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 Kongsberg 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.

³ Se vedlegg om e-post korrespondanse mellom Konkurransetilsynet og Margrete Vaskinn.

Med hjemmel i konkurranseloven § 9 første ledd bokstav e ber Konkurransetilsynet Kongsberg kommune om å redegjøre for i hvilken grad det er blitt tatt konkurransemessige hensyn ved utarbeidelsen av kommuneplanens arealdel 2020-2030 § 2.3.6.2. Det bes om at en slik redegjørelse foreligger innen 6. september 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

Jan Kristoffer Høiland (e.f.)
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent.

Mottaker
Kongsberg kommune

Postadresse
Postboks 115

Poststed
3602 KONGSBERG
Norge

Kontakt/e-post
postmottak@kongsberg.
kommune.no

Kopi til:

Martin Hartmann Aasness

Norge

martin.hartmann.aasness
@kongsberg.kommune.n
o