



Mottaker  
Bodø kommune  
Postboks 319  
8001 BODØ

Deres ref.:

Vår ref.: 2019/0331-42 Saksbehandler: Lina Orlova  
Saksansvarlig: Jan Kristoffer Høiland

Dato: 06.07.2022

## **Påpekning av konkurransebegrensende forhold - Bodø kommune - Kommuneplanens arealdel 2022-2034 - Lokalisering av handel - konkurranseloven § 9 første ledd bokstav e**

Konkurransetilsynet har gjennom sitt arbeid med konkurransen i dagligvaremarkedet blitt oppmerksom på Bodø kommune sin planbeskrivelse vedrørende handel i "Kommuneplanens arealdel 2022-2034",<sup>1</sup> og bestemmelser om Indre havn i "Kommuneplanens arealdel 2022-2034 – [b]estemmelser og retningslinjer".<sup>2</sup>

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

<sup>1</sup> <https://bodo.kommune.no/getfile.php/1363756-1656434827/Plan%2C%20bygg%20og%20eiendom/Kart%20og%20arealplaner/Arealplaner/Kommuneplan/KPA%202022%20-%202034/Vedtak/KPA%202022%20-%20Planbeskrivelse%2009.05.2022%20-%20oppdatert%20etter%20vedtak.pdf>

<sup>2</sup> <https://bodo.kommune.no/getfile.php/1360610-1653046789/Plan%2C%20bygg%20og%20eiendom/Kart%20og%20arealplaner/Arealplaner/Kommuneplan/KPA%202022%20-%202034/Vedtak/KPA%202022%20-%20Bestemmelser%20og%20retningslinjer%2009.05.2022.pdf>

det organ som foreslår tiltaket, svare tilsynet innen en nærmere angitt frist. I svaret skal det redegjøres for hvordan konkurransemessige hensyn vil bli ivaretatt.

## 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 planutformingen bør få et økt fokus på den samlede samfunnsøkonomiske verdiskapningen, 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.<sup>3</sup>

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 om lokalisering av handel i kommuneplanens arealdel 2022-2034

Kommuneplanens arealdel ble vedtatt av bystyret i Bodø 16. juni 2022.<sup>4</sup> Det fremgår følgende av bestemmelsene og retningslinjene til kommuneplanens arealdel § 2.2

<sup>3</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>4</sup> <https://bodo.kommune.no/getfile.php/1363756-1656434827/Plan%2C%20bygg%20og%20eiendom/Kart%20og%20arealplaner/Arealplaner/Kommuneplan/KPA%202022%20-%202034/Vedtak/KPA%202022%20-%20Planbeskrivelse%2009.05.2022%20-%20oppdatert%20etter%20vedtak.pdf>

*"Det tillates ikke etablering av ny dagligvarehandel i Indre havn (Rønvikleira). Innenfor byutviklingsområdet tillates det ikke etablering av dagligvarehandel som genererer mye biltrafikk".*

Videre fremgår følgende i planbeskrivelsens punkt 4.6 "Handel" under "satsningsområder"

*"Dagligvareforretninger skal etableres innenfor gang-/sykkelavstand til boligområder".*

## **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, verdiskapning gjennom effektiv bruk av samfunnets ressurser. Tilgangen på attraktive butikklokaler er som nevnt en av de viktigste etableringshindringene i dagligvaremarkedet.

Slik Konkurransetilsynet forstår bestemmelsene og retningslinjene til kommuneplanens arealdel § 2.2, stenges det helt for etablering av nye dagligvareforretninger i Indre Havn (Rønvikleira). Bestemmelsen fører til at muligheten for å konkurrere om de samme kundene begrenses ved at det kan være begrenset areal igjen i området til å etablere butikker for etablerte og nye aktører. Områdene som ligger utenfor Indre Havn (Rønvikleira) vil ikke nødvendigvis være egnet for etablering av dagligvarebutikk sett fra utbyggers eller kommunens ståsted, eller vil være tatt i bruk av annen virksomhet. Konkurransen, og effektene av konkurranse, svekkes jo lengre avstand det er mellom de konkurrerende butikkene. Som følge av at områdene som er åpne for etablering av dagligvare ikke nødvendigvis anses egnet, kan hovedregelen i praksis føre til at avstanden mellom dagligvarebutikkene blir større. Dermed svekkes konkurransen ytterligere.

Videre kan forbudet mot å etablere dagligvarehandel som genererer mye biltrafikk innenfor byutviklingsområdet, medføre at eksisterende butikker i området i praksis skjermes mot konkurranse. Tilsvarende forstår tilsynet at følger av planbeskrivelsens punkt 4.6 "Handel" under "satsningsområder", ved at det utelukkende er tillatt med nyetablering i Bodø kommune for de dagligvareforretningene som er lokalisert innenfor gang-/sykkelavstand til boligområder. Disse bestemmelsene kan føre til at butikker som er lokalisert utenfor gang-/sykkelavstand til boligområder, og som gjerne har større butikkareal enn dagligvarebutikker med gang-/sykkelavstand til boligområder, skjermes mot inntreden av nye konkurrenter.

De nevnte bestemmelsene anses prinsipielt konkurransemessig uheldig, da de 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 Bodø 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 Bodø kommune om å redegjøre for i hvilken grad det er blitt tatt konkurransemessige hensyn ved utarbeidelsen av kommuneplanens arealdel 2022-2034 om lokalisering av handel. 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*

Bodø kommune

*Postadresse*

Postboks 319

*Poststed*8001 BODØ  
Norge*Kontakt/e-post*postmottak@bodo.kom  
mune.no