



Mottaker  
Tromsø kommune  
Postboks 6900  
9299 TROMSØ

Deres ref.:

Vår ref.: 2019/0331-45 Saksbehandler: Lina Orlova  
Saksansvarlig: Jan Kristoffer Høiland

Dato: 06.07.2022

## **Påpekning av konkurransebegrensende forhold - Tromsø kommune - Kommuneplanens arealdel 2017-2026 i Tromsø kommune - Handel - konkurranseloven § 9 første ledd bokstav e**

Konkurransetilsynet har gjennom sitt arbeid med konkurransen i dagligvaremarkedet blitt oppmerksom på Tromsø kommune sin bestemmelse om detaljhandel under punkt 9.2.1 i "Kommuneplanens arealdel 2017-2026".<sup>1</sup>

Kommuneplanens bestemmelse 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.

<sup>1</sup> [https://tromso.kommune.no/sites/default/files/2021-03/Kommuneplanens%20arealdel%202017-2026%20-%20planbestemmelse\\_0.pdf?v=708](https://tromso.kommune.no/sites/default/files/2021-03/Kommuneplanens%20arealdel%202017-2026%20-%20planbestemmelse_0.pdf?v=708)

## 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>2</sup>

Det norske dagligvaremarkedet er preget av få aktører og høy konsentrasjon. Etableringshindringene er dessuten høye, og Oslo Economics og Oeconomicas 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 i kommuneplanens arealdel 2017-2026

Tromsø kommune sin arealdel i kommuneplanen punkt 9 omhandler bydelsutvikling og under punkt 9.2.1 blir detaljhandel regulert.<sup>3</sup> Der fremgår følgende

*"Det er ikke tillatt å etablere ny detaljhandel utenfor Tromsø sentrum, avlastningssentrene og bydelssentrene slik de vises på figur 4. Unntak gjelder for [...] nærbutikker med dagligvareprofil og forretningsareal opp til 1000 m<sup>2</sup> BRA, utenfor definerte sentra, men med god tilknytning til boligområder, når avstanden til nærmeste dagligvareforretning er mer enn 1000 meter".*

<sup>2</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>3</sup> [https://tromso.kommune.no/sites/default/files/2021-03/Kommuneplanens%20arealdel%202017-2026%20-%20planbestemmelse\\_0.pdf?v=708](https://tromso.kommune.no/sites/default/files/2021-03/Kommuneplanens%20arealdel%202017-2026%20-%20planbestemmelse_0.pdf?v=708)

## 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. Videre er tilgangen til egnede lokaler ofte mer begrenset i sentrumsområder. Adgangen til etablering utenfor slike områder er dermed viktig.

Slik Konkurransetilsynet forstår kommuneplanens bestemmelse om detaljhandel i punkt 9.2.1 begrenses muligheten til etablering i nærheten av sentrumsområder. Bestemmelsen fører til at etablerte aktører utenfor sentrum og bydelssentrene i praksis skjermes mot inntreden av nye konkurrenter. Videre kan bestemmelsen også føre til redusert konkurranse i sentrumsområdene siden tilgjengelig areal ofte er mer begrenset der.

Hovedregelen om minst 1000 meter avstand mellom dagligvarebutikker kan medføre at det enkelte steder i Tromsø kommune er få eller ingen områder tilgjengelig for etablering av dagligvarebutikk. Områdene som ligger utenfor 1000-meters grensen vil heller 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 enn 1000 meter. Dermed svekkes konkurransen ytterligere. 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 Tromsø 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 Tromsø kommune om å redegjøre for i hvilken grad det er blitt tatt konkurransemessige hensyn ved utarbeidelsen av kommuneplanens punkt 5.2.2. C. 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.

Med hilsen

Jan Kristoffer Høiland (e.f.)  
*seniorrådgiver*

*Dokumentet er elektronisk godkjent.*

*Mottaker*

Tromsø kommune

*Postadresse*

Postboks 6900

*Poststed*9299 TROMSØ  
Norge*Kontakt/e-post*postmottak@tromso.ko  
mmune.no