



Mottaker
Vestland fylkeskommune
Postboks 7900
5020 BERGEN

Deres ref.:

Vår ref.: 2019/0331-47

Saksbehandler: Lina Orlova

Saksansvarlig: Jan Kristoffer Høiland

Dato: 06.07.2022

Påpekning - Vestland fylkeskommune – Regional plan for areal og transport på Haugalandet – Retningslinjer for senterutvikling og regional planbestemmelse for lokalisering av handel – konkurranseloven § 9 første ledd bokstav e

Konkurransetilsynet har gjennom sitt arbeid med konkurransen i dagligvaremarkedet blitt oppmerksom på punkt 3c "[a]vgrensning av sentre i senterstrukturen" i regional plan for areal og transport på Haugalandet.¹

Regionalplanens 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 ivarettatt.

Bakgrunn for påpekningen

¹ <https://www.vestlandfylke.no/globalassets/planlegging/regionale-planer/atp-haugalandet-vedtatt-plan-web.pdf>

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 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. Konkurransepresset 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.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.

Regional plan for areal og transport på Haugalandet

Regionalplanen ble vedtatt av Rogaland- og Hordaland fylkesting i 2016.³ Under punkt 3c om avgrensning av sentre i senterstrukturen fremgår følgende

"[n]ærbutikk/nærservice skal ikke konkurrere med sentre i senterstrukturen, men lokaliseres for å betjene lokale boligområder og ikke primært forbipasserende på hovedveg. Prinsipper for lokalisering av nærbutikk/nærservice og tilknytning til lokale boligområder avklares og begrunnes i kommune- eller kommunedelplan".

Konkurransetilsynets merknader

Konkurransetilsynet har forståelse for at den fylkeskommunale handlefrihet skal ivaretas, og at fylkeskommunale myndigheter i sine bestrebelser på å sikre høyest mulig grad av

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 <https://www.vestlandfylke.no/globalassets/planlegging/regionale-planer/atp-haugalandet-vedtatt-plan-web.pdf>

måloppnåelse utarbeider og håndhever planer som setter grenser for hva slags virksomhet som skal lokaliseres og drives innenfor de ulike områdene i fylkeskommunen.

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 regionalplanens bestemmelse om avgrensning av sentre i senterstrukturen, begrenses muligheten til etablering av dagligvareforretninger i nærheten av konkurrerende virksomhet. Kommuneplanens krav om at nærbutikk/nærservice ikke skal konkurrere med sentre i senterstrukturen vil i praksis kunne føre til at etablerte aktører skjermes mot konkurranse i hele regionen.

Bestemmelsen punkt 3c om avgrensning av sentre i senterstrukturen 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 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 Vestland fylkeskommune kunne bidra til samfunnsøkonomisk verdiskapning i form av lavere priser og bedre tilbud av varer og tjenester til sine innbyggere. Tilsynet vil oppfordre regionen til å la hensynet til konkurranse komme inn ved utarbeidelsen av bestemmelser i regionalplaner 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 Vestland fylkeskommune om å redegjøre for i hvilken grad det er blitt tatt konkurransemessige hensyn ved utarbeidelsen av regional plan for areal og transport på Haugalandet punkt 3c. Det bes om at en slik redegjørelse foreligger innen 6. september 2022. Det bes også om at fylkeskommunen 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
Vestland fylkeskommune

Postadresse
Postboks 7900

Poststed
5020 BERGEN
Norge

Kontakt/e-post
post@vlfk.no