



Mottaker
Rogaland fylkeskommune
Postboks 130
4001 STAVANGER

Deres ref.:

Vår ref.: 2019/0331-48

Saksbehandler: Lina Orlova

Saksansvarlig: Jan Kristoffer Høiland

Dato: 06.07.2022

Påpekning av konkurransebegrensende forhold - Rogaland fylkeskommune – Regionalplan for Jæren 2050 – retningslinjer om etablering av handel og nærbutikk – konkurranseloven § 9 første ledd bokstav e

Konkurransetilsynet har gjennom sitt arbeid med konkurransen i dagligvaremarkedet blitt oppmerksom på punkt 5.3.11 om lokalisering av handelsetableringer i sentre i regionalplanen for Jæren 2050.¹

Regionalplanens bestemmelser reiser konkurransemessige problemstillinger som gjør at Konkurransetilsynet finner grunn til å påpeke mulige konkurranseregulerende virkninger av regionalplanen og eventuelle vedtak i samsvar med regionalplanens 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.

¹ https://www.rogfk.no/_f/i82081179-7a60-4bd0-9702-a4ed2f70d380/rgeionalplan-jaren-2050-vedtatt-12062019.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 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.²

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.

Regionalplan for Jæren 2050

Regionalplan for Jæren 2050 ble vedtatt i fylkestinget 12 juni 2019.³ Under punkt 5.3.11 om lokalisering av handelsetablering i sentre er nærbutikk og nærservice regulert. Det fremgår at

"[n]ærbutikk og nærservice er et tilbud til det lokale bomiljøet og bør ikke etableres hvis det vurderes å konkurrere med etablerte sentre".

Konkurransetilsynets merknader

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.rogfk.no/_f/i82081179-7a60-4bd0-9702-a4ed2f70d380/rgeionalplan-jaren-2050-vedtatt-12062019.pdf

Konkurransetilsynet har forståelse for at den fylkeskommunale handlefrihet skal ivaretas, og at fylkeskommunale 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 områdene i regionen.

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.

Slik Konkurransetilsynet forstår regionalplanens bestemmelse om lokalisering av handelsetablering i sentre, begrenses muligheten til å etablere dagligvarebutikk i områder der det allerede er et etablert butikkssenter. Bestemmelsen fører til at dagligvarebutikker som er etablert på sentre, i praksis skjermes mot konkurranse.

Som nevnt vil konkurransen, og de positive effektene av denne, øke med antall konkurrerende butikker i nærheten. Bestemmelsen punkt 5.3.11 om lokalisering av nærbutikk i sentre 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 Rogaland fylkeskommune kunne bidra til samfunnsøkonomisk verdiskaping 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 Rogaland fylkeskommune om å redegjøre for i hvilken grad det er blitt tatt konkurransemessige hensyn ved utarbeidelsen av regionalplanen 2050 punkt 5.3.11. 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 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

Rogaland fylkeskommune

Postadresse

Postboks 130

*Poststed*4001 STAVANGER
Norge*Kontakt/e-post*

firmapost@rogfk.no