



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Miðvikudagur, 16. desember 2009  
Álit nr. 3/2009

## Skipulag, lóðaúthlutanir og samkeppni

### Meginreglur um samkeppni við skipulag og lóðaúthlutanir

#### I.

##### Málsmeðferð

Álit þetta fjallar um skipulagsmál og hvernig þau geta haft jákvæð og neikvæð áhrif á samkeppni. Reynslan sýnir að skipulagsmál og úthlutun á lóðum geta raskað samkeppni. Í því skyni beinir Samkeppniseftirlitið tilmælum til umhverfisráðuneytis og átta meginreglum til sveitarfélaga sem stuðlað geta að virkri samkeppni. Álitið er sett fram á grundvelli c.-liðar 8. gr. samkeppnislaga en samkvæmt ákvæðinu skal Samkeppniseftirlitið gæta þess að opinberir aðilar takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra aðila að markaði.

Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2008, *Öflug uppbygging – opnun markaða og efling atvinnustarfsemi*, sem kom út í nóvember 2008, eru færð ítarlög rök að því að aðgerðir til þess að viðhalda eða efla samkeppni stuðli að hraðari endurreisn atvinnulífsins og séu því rétt viðbrögð við efnahagskreppu. Alþjóðastofnanir og stjórnvöld í nágrannaríkjum okkar hafa að undanförunu dregið sama lærdóm af fyrri kreppum og mótað svipaðar áherslur sem lið í því að hraða endurreisn efnahagslífs. Þetta er m.a. niðurstaðan í sameiginlegri skýrslu norrænu samkeppniseftirlitanna „*Competition Policy and Financial Crises – Lessons Learned and the Way Forward*“ sem kom út þann 10. september 2009.

Í fjórða kafla skýrslu nr. 2/2008 er að finna sjónarmið um aðgerðir stjórnvalda sem geta opnað markaði. Þar er m.a. fjallað um skipulagsmál og lóðaúthlutanir og áhrif þeirra á markaði og samkeppni. Þá er í fimmta kafla skýrslunnar að finna ítarlegri umfjöllun um hina ýmsu lykilmarkaði. Sérstaklega er vikið að skipulags- og lóðamálum varðandi matvörumarkað, olíumarkað og flutningamarkað enda eru það smásölumarkaðir sem almennt verða fyrir mestum áhrifum af skipulagsaðgerðum. Í skýrslunni kemur fram það sjónarmið að sveitarfélög ættu að beita skipulagsvaldi sínu m.a. með það sjónarmið hugfast að tryggja virka samkeppni, neytendum til hagsbóta. Í því ljósi þarf t.d. að tryggja að innkoma nýrra keppinauta á markað sé ekki hindruð, t.d. við lóðaúthlutun. Hið



sama á við um möguleika minni keppinauta til þess að eflast. Þá kemur fram að nauðsynlegt sé að skipulagsaðgerðir hindri ekki samkeppni, t.d. með kvöðum í lóðaleigusamningum.

Í kjölfar útgáfu skýrslunnar óskaði Samkeppniseftirlitið eftir sjónarmiðum frá helstu aðilum sem láta sig skipulagsmál og lóðaúthlutanir varða. Tuttugu og sex aðilar voru hvattir til að senda svör við spurningum sem tengdust sjónarmiðum um skipulag og lóðaúthlutun er komu fram í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2008.<sup>1</sup>

## II.

### Umsagnir aðila

Við undirbúning þessa álits óskaði Samkeppniseftirlitið eftir sjónarmiðum frá umhverfisráðuneytinu, samgönguráðuneytinu, stærri sveitarfélögum og fleiri aðilum sem málið varðar. Jafnframt voru ýmis sveitarfélög beðin um að svara tilteknum spurningum um lóðaúthlutanir og skipulagsmál. Samkeppniseftirlitinu bárust umsagnir frá flestum aðilanna.

Í umsögn umhverfisráðuneytisins kom fram að ráðuneytið teldi að samkeppnissjónarmið fælust í orðagi ákvæðis 1. gr. skipulagslaga um efnahagslegar og félagslegar þarfir manna. Ráðuneytið telur hugsanlegt að láta samkeppnismat fara fram í tengslum við endurskoðun aðalskipulags með tilteknu millibili og yrði þar með einn þáttur að baki framtíðarstefnumótun sérhvers sveitarfélags. Umhverfisráðuneytið taldi þó betra að fyrir hendi væru skýrar og aðgengilegar reglur sveitarfélaga varðandi úthlutun lóða, þar sem horft væri til samkeppnissjónarmiða við úthlutun. Í umsögn samgönguráðuneytisins kom fram að það taldi brýnt að sveitarfélög væru meðvituð um skyldu sína til að hlúa að samkeppnissjónarmiðum í skipulagsáætlunum og í lóðaúthlutunum.

Hjá flestum sveitarfélögum kom fram að ekki hafi verið hugað sérstaklega að samkeppnissjónarmiðum við úthlutun lóða eða gerð skipulags. Stundum var ástæðan sú að framboð lóða hafi verið umfram eftirspurn. Í sumum tilvikum hafi verið horft til samkeppnissjónarmiða með því að leitast við að tryggja nægilega stór svæði undir mismunandi atvinnustarfsemi. Aðeins í einstaka tilvikum hefði verið horft til samkeppnissjónarmiða þegar einkaaðili hafði sótt um breytingu á skipulagi, t.d. lóðaúthlutun til Atlantsólú í Hafnarfirði. Sumir umsagnaaðila höfðu áhyggjur af því að samkeppnismat gæti orðið flókið í framkvæmd og íþyngjandi fyrir sveitarfélög. Einnig komu fram þau sjónarmið að vandséð væri að það hefði þýðingu að framkvæma samkeppnismat þar sem Samkeppniseftirlitið hafi skilgreint landfræðilega markaði t.d. fyrir dagvöruverslun sem næðu til fleiri en eins sveitarfélags. Einnig komu fram áhyggjur af hugmyndum um framsalsbann lóðarhafa. Þær gætu að mati sveitarfélaga leitt til þess að þau þyrftu að taka við lóð að nýju og sætu þá uppi með ýmsar skuldbindingar í kjölfarið. Öll sveitarfélög voru þeirrar skoðunar að ákvæði 21. gr. og 26. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 ættu að vera óbreytt og höfnuðu því að framkvæmdaraðilar væru áhrifamiklir, þar sem skipulagsnefndir þyrftu hvort eð er að fjalla um málið frá

<sup>1</sup> Samgönguráðuneytið, umhverfisráðuneytið, Samtök atvinnulífsins, Viðskiptaráð, Samtök verslunar og þjónustu, Félag íslenskra stórkaupmanna, Samtök iðnaðarins, Skipulagsstofnun, Faxaflóahafnir, Samband íslenskra sveitarfélaga, Reykjavíkurborg, Garðabær, Hafnarfjarðarbær, Kópavogsbær, Mosfellsbær, Seltjarnarnesbær, Vestmannaeyjabær, Skagafjörður, Árborg, Borgarbyggð, Akraneskaupstaður, Akureyrarbær, Fjarðarbyggð, Fljótsdalshérað, Isafjarðarbær og Reykjanesbær.



frumstigi og meta því alla þætti tillögu út frá almannahagsmunum. Flest sveitarfélög töldu sig ekki hafa neinar sérstakar samkeppnishamlandi kvaðir í lóðasamningum sínum. Misjafnt var hvort útboð væru notuð, en það heyrði þó frekar til undantekninga. Nokkur sveitarfélög hafa sett sér reglur til að koma í veg fyrir að lögaðilar nái yfirráðum lóðar án þess að framkvæma á þeim. Hagsmunasamtök atvinnulífsins tóku öll vel í hugmyndir um að sveitarfélög hefðu samkeppnissjónarmið að leiðarljósi í ríkum mæli við ákvarðanatöku sína.

### III.

#### Álit Samkeppniseftirlitsins

##### 1.

##### Lagaumhverfi

Í ákvæði 1. gr. skipulags- og byggingarlaga segir m.a. að markmið laganna sé að þróun byggðar og landnotkunar á landinu öllu verði í samræmi við skipulagsáætlanir sem hafi efnahagslegar, félagslegar og menningarlegar þarfir landsmanna, heilbrigði þeirra og öryggi að leiðarljósi. Sveitarfélög eiga því að leitast við að efla m.a. efnahagslegar og félagslegar þarfir landsmanna með skipulagsáætlunum sínum.

Rökstutt hefur verið, m.a. í framangreindri skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2008, að virk samkeppni leiði til hagkvæmustu nýtingar framleiðslupáttá samfélagsins og almennt hagstæðustu vöru- og þjónustukaupa fyrir neytendur. Samkvæmt þessu væri því rétt að sveitarfélög leituðust við að efla samkeppni við gerð og framkvæmd skipulagsáætlana sinna. Því hefur raunar verið haldið fram að sveitarfélögum sé skylt að lögum við stefnumótun sína að hafa hliðsjón af því markmiði samkeppnislaga að stuðla að virkri samkeppni.<sup>2</sup> Þá er það svo að í skipulags- og byggingarlögum, ásamt reglugerðum sem eiga sér lagastoð í þeim, er að finna reglur sem lúta að skipulagshliðinni á meðan engar lögfestar reglur eru beinlínis til um úthlutun lóða, þótt fara beri eftir stjórnsýslureglum og ólögfestum meginreglum á því sviði.

Allt landið er skipulagsskylt samkvæmt ákvæði 9. gr. skipulags- og byggingarlaga. Í skipulagsáætlunum skal marka stefnu um landnotkun og þróun byggðar. Þannig skal setja fram markmið um einstaka þætti varðandi íbúðarbyggð, frístundabyggð, atvinnusvæði, samgöngur o.fl. Þá skal í skipulagsáætlun gera grein fyrir áhrifum áætlunarinnar á umhverfi og samfélag, m.a. með samanburði þeirra kosta sem til greina koma.

Það er lagaskylda að gera aðalskipulag fyrir sveitarfélag, skv. 16. gr. skipulagslaga. Þar er sett fram stefna sveitarstjórnar um landnotkun, samgöngu- og þjónustukerfi, umhverfismál og þróun byggðar í sveitarfélaginu á minnst 12 ára tímabili. Við gerð aðalskipulags skal byggt á markmiðum skipulagslaga. Þá skal við gerð aðalskipulags stefnt að því að ná samræmi við skipulagsáætlanir aðliggjandi sveitarfélaga. Ákvæði 17.-19. gr. skipulagslaga fjalla um kynningu, auglýsingu og staðfestingu aðalskipulagstillögu. Þar kemur m.a. fram að tillaga, markmið hennar og forsendur skuli kynnt íbúum sveitarfélagsins á almennum fundi eða með öðrum fullnægjandi hætti.

<sup>2</sup> Trausti Fannar Valsson: „Ólögbundin verkefni sveitarfélaga“. Stjórnsmál og stjórnsýsla, veftímarit, 2. tbl. 3. árg. 2007, bls. 99 en þar segir eftirfarandi: „Við stefnumótun sína er sveitarfélagi samkvæmt þessu rétt að hafa að hliðsjón af því markmiði samkeppnislaganna að stuðlað skuli að virkri samkeppni.“



Deiliskipulag er síðan gert á grundvelli aðalskipulags fyrir einstök svæði eða reiti þar sem framkvæmdir eru fyrirhugaðar, sbr. 23. gr. skipulagslaga. Sveitarstjórn ber ábyrgð á og annast gerð deiliskipulags en landeiganda eða framkvæmdaraðila er þó heimilt að gera tillögu til sveitarstjórnar að deiliskipulagi eða breytingu á því á sinn kostnað. Deiliskipulag er sett fram í greinargerð og á uppdrætti. Í greinargerð deiliskipulags er forsendum skipulagsins lýst og einstök atriði þess skýrð, svo og skipulags- og byggingarskilmálar sem kveða nánar á um skipulagskvaðir og önnur atriði sem skylt er að hlíta samkvæmt skipulaginu.

Úthlutun lóða er stjórnvaldsákvörðun og því þarf að gæta að reglum stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 og ólögfestum meginreglum stjórnarsýsluréttar. Jafnræðisregla 11. gr. stjórnarsýslulaga gildir því við úthlutun lóða. Engin lög hafa verið sett sérstaklega um lóðaúthlutanir og fer því um þær samkvæmt stjórnarsýslulögum og þeim reglum sem sveitarfélög hafa sett sér varðandi úthlutanir. Almennt má telja að jafnræði sé uppfyllt ef sveitarfélög gefi öllum kost á að sækja um lóð, t.d. með auglýsingu. Þá er mikilvægt að skilmálar séu skýrir og ljósir hverju sinni.<sup>3</sup> Þá hefur komið fram að ekki séu gerðar frekari kröfur til sveitarfélaga við úthlutun byggingarlóða út frá jafnræðisreglunni en þær að hlutkesti verði látið ráða þegar fleiri en ein umsókn uppfyllir lágmarksskilyrði úthlutunarreglna. Það sé sú framkvæmd sem tryggi best jafnræði milli einstakra umsækjenda og sé best til þess fallin að koma í veg fyrir að ómálefnaleg sjónarmið ráði ferðinni við ákvarðanir um úthlutun lóða.<sup>4</sup>

Þó hefur verið viðurkennt að sveitarstjórnir geti ákveðið aðrar aðferðir við úthlutun byggingarlóða. Umboðsmaður Alþingis hefur fjallað um úthlutun sveitarfélaga á takmörkuðum gæðum. Í álitum umboðsmanns Alþingis frá 28. desember 2006 í máli nr. 4478/2005 kemur fram það sjónarmið að eðlilegast sé, nema sérstök sjónarmið mæli þar á móti, að sveitarfélög auglýsi með opinberum hætti fyrirhugaða úthlutun gæða sem eftirspurn kann að vera eftir. Slík auglýsing þurfi þó ekki í öllum tilvikum að fela í sér útboð í hefðbundnum skilningi þess orðs. Þá segir í álitum umboðsmanns: „Þá má hér til viðbótar nefna að þegar sveitarfélag ráðstafar eignum sínum eða öðrum verðmætum á almennum markaði verður að mínu mati jafnframt að horfa til þess, vegna sjónarmiða sem m.a. koma fram í samkeppnislögum nr. 44/2005, að slík ráðstöfun raski ekki samkeppnishagsmunum. Skiptir þar bæði máli að líta til þess hvort úthlutun gæðanna veiti þeim sem við þeim tekur óréttmætt samkeppnisforskot á aðra sem eru í sambærilegri stöðu og ekki síður að horfa til þeirra aðila sem kunna að lenda í samkeppni við sveitarfélagið um ráðstöfun sambærilegra verðmæta.“

Í þessum efnum er vert að hafa í huga forsendur dóms Hæstaréttar frá 23. mars 2000 máli nr. 407/1999 þar sem Hæstiréttur tók fram að: „Lagaákvæði, sem gefa almenningi kost á að kaupa eignir ríkisins að undangenginni auglýsingu, eru almennt reist á sjónarmiðum um að tryggja beri hagkvæmni ráðstöfunar og jafnræði þeirra sem hug hafa á kaupum. Gera verður ráð fyrir því að ríkisjarðir geti verið eftirsóknarverðar til kaups. Þar sem stjórnvöldum er skylt að gæta jafnræðis milli borgaranna, er almennt rétt að

<sup>3</sup> Sjá t.d. úrskurð samgönguráðuneytisins frá 29. maí 2007 *Dalvíkurbyggð- Reglur um úthlutun lóða, veiting byggingar- og grafrarleyfis (frávísun að hluta)*.

<sup>4</sup> Sjá t.d. úrskurð samgönguráðuneytisins frá 4. september 2006 *Kópavogsbær - Úthlutun byggingarlóða, jafnræðisregla, góðir stjórnarsýsluhættir*.



*auglýsa ríkisjarðir, sem ætlunin er að selja, þannig að þeir sem áhuga hafa fái sama tækifæri til að gera kauptilboð í hlutaðeigandi fasteign, sbr. 11. gr. stjórnsýslulaga."*

Af framangreindri umfjöllun má ráða að sveitarfélögum ber almennt að lágmarki að auglýsa takmörkuð gæði sem þau hyggist selja, og eru augljós rök fyrir því að hið sama eigi við um úthlutun lóðaréttinda. Jafnframt má álykta af framangreindu að sveitarfélög hafi verulegt svigrúm til þess að setja tiltekna hlutlæga skilmála fyrir slíkri úthlutun sem stuðli að virkri samkeppni, t.d. með því að veita nýjum eða minni keppinautum forgang við úthlutun lóða. Er sú ályktun dregin m.a. af því höfuðmarkmiði skipulagslaga að skipulagsáætlanir eigi að hafa efnahagslegar þarfir íbúa að leiðarljósi sem og að samkeppnissjónarmið eigi að hafa til hliðsjónar við skipulagsmál sveitarfélaga, sbr. t.d. nefnt álit umboðsmanns.

## 2.

### **Skipulagsákvæðanir og ákvæðanir um lóðaúthlutanir geta raskað samkeppni**

Ljóst er að löggjafinn, sveitarfélög eða önnur yfirvöld hafa ekki markað sér skýra stefnu um áhrif samkeppnissjónarmiða á gerð og framkvæmd skipulagsáætlana og við einstakar lóðaúthlutanir sveitarfélaga. Reynslan sýnir að það getur haft töluverð áhrif á samkeppnisaðstæður hvernig skipulagsmálum og lóðaúthlutunum er háttað. Eftir því sem íbúar þurfa að fara lengri leið til að stunda viðskipti sín og kostnaður við samgöngur hækkar vegur viðskiptakostnaður vegna fjarlægðar þyngra. Það hefur í för með sér lakari samkeppnisaðstæður að sama skapi. Því skiptir umtalsverðu máli að staðbundnum mörkuðum séu skapaðar aðstæður sem eru til þess fallnar að virkja samkeppni á sem áhrifaríkastan máta. Telur Samkeppniseftirlitið að ekki sé nóg með að sveitarfélög beri skyldu til að gera allt sem í þeirra valdi stendur til að raska ekki samkeppni, heldur beri þeim jafnframt að huga að því í hvívetna hvernig skapa skuli sem hagstæðust samkeppnisskilyrði til hagsbóta fyrir íbúana.

Á undanförunum árum hafa komið upp nokkur tilvik þar sem telja má að aðgerðir skipulagsyfirvalda hafi falið í sér talsverða röskun á samkeppni. Þessi tilvik varða einkum smásölu neytendavara, þar sem staðsetning verslana og nálægð við neytendur hefur mikið vægi. Þetta á sérstaklega við um smásölu á matvörum og eldsneyti, en getur einnig átt við um aðra markaði, s.s. lyfjamarkað.

Tilvik af þessu tagi eiga einnig við um atvinnurekstur þar sem staðsetning birgðaaðstöðu og annarra athafnasvæða hefur mikið vægi. Þetta á m.a. við um birgðahald á eldsneytismarkaði og sjóflutninga, þar sem hafnaraðstaða og tilheyrandi mannvirki og þjónusta skiptir miklu máli.

Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2008, *Öflug uppbygging – opnun markaða og efling atvinnulífs*, er að finna ítarlega umfjöllun um tilvik á matvörumarkaði, olíumarkaði og sjóflutningamarkaði, sem ætla má að falið hafi í sér röskun á samkeppni. Vísað er til þeirrar umfjöllunar. Helstu tilvik má þó draga saman með eftirfarandi hætti:

- Kvaðir á lóðum um að óheimilt sé að starfrækja á þeim hvers konar verslanir með matvöru, í því skyni að styrkja tiltekið svæði sem verslunarmiðstöð byggðar. Slíkir skilmálar eru til þess fallnir að hindra aðgengi nýrri og smærri keppinauta að markaði.



- Kvaðir á lóðum sem útiloki tiltekna starfsemi. Slíkar kvaðir geta augljóslega haft takmarkandi áhrif á samkeppni og ber að aflétta ef slíkar kvaðir styðjast ekki við þeim mun meiri hagsmuni.
- Kvaðir við úthlutun á stærri lóðum um að byggingu matvöruverslunar þurfi að fylgja bygging húsnæðis fyrir aðrar sérværslanir, skrifstofuhúsnæði eða jafnvel bygging íbúðarhúsnæðis. Í slíkum skilmálum getur í raun falist skylda fyrir fyrirtæki sem rekur matvöruverslun til þess að hefja byggingarstarfsemi og hafa þannig verulegan kostnaðarauka vegna þeirrar starfsemi. Í þessu getur því falist veruleg aðgangshindrun, einkum fyrir smærri fyrirtæki.
- Mismunun keppinauta við lóðaúthlutun, t.d. með því að einum lóðarhafa sé gert að byggja upp annars konar starfsemi jafnframt sinni eigin, en öðrum ekki. Einnig að lóðarskilmálum sé breytt eftir á til hagsbóta fyrir sterkari keppinaut.
- Skortur á heppilegum lóðum til að glæða samkeppni. Tilvik af þessu tagi hafa t.d. komið upp í tengslum við smásölu eldsneytis.
- Úthlutun lóða til stærri keppinauta, sem síðan eru ekki nýttar til lengri tíma. Ætla má að stærri keppinautum hafi í einhverjum tilvikum tekist að tryggja sér lóðir með þessum hætti, í því skyni að koma í veg fyrir samkeppni frá nýjum keppinautum.
- Skortur á hafnaraðstöðu fyrir nýja keppinauta á sjóflutningamarkaði. Dæmi eru um að þetta hafi gert nýjum keppinautum erfitt fyrir.

### 3.

#### Samkeppni og skipulagsmál í Bretlandi

Í Bretlandi hefur mikið verið fjallað um tengsl skipulagsmála og samkeppni. Hér verður í stuttu máli fjallað um þau sjónarmið sem þar eru sett fram sem lúta að myndun aðgangshindrana vegna aðgerða og stefnu skipulagsyfirvalda í Bretlandi. Í svonefndri Barker skýrslu var m.a. fjallað um með hvaða hætti stefna og aðgerðir í skipulagsmálum gætu komið í veg fyrir samkeppni með myndun aðgangshindrana.<sup>5</sup> Kemur fram í skýrslunni að stefna skipulagsyfirvalda hafi m.a. áhrif á stærðarhagkvæmni fyrirtækja, fjármagnspörf, dreifingarmöguleika, kostnaðarforskot markaðsráðandi fyrirtækja og fleira.

Bent var á marga galla varðandi skipulagsmál, t.d. að umsóknarferlið væri flókið og ráðgjafakostnaður hár. Þá kynni sú tilhneiging sveitarfélaga að skipuleggja stór landsvæði að leiða til forskots stærri fyrirtækja. Flókið skipulagskerfi skapaði fyrirtækjum sem störfuðu á markaðnum forskot á nýja keppinauta og gæfi þeim möguleika á að hafa áhrif á stjórnvöld vegna þekkingar sinnar og reynslu af skipulagsmálum. Jafnframt gæti takmarkað landframboð leitt til herra verðs og þannig hindrað innkomu nýrra keppinauta á markað. Rannsóknir sýndu að fyrirkomulag skipulagsmála gæti leitt til minni framleiðni í smásöluverslun með því að skapa aðgangshindranir og bæla niður getu fyrirtækja til að hagnast á stærðarhagkvæmni.

<sup>5</sup> Barker Review of Land Use Planning, Interim Report – Analysis, júlí 2006.





Vikið var að úrbótum í skýrslunni og nefnt að skipuleggja ætti fremur verslunargötu til að styrkja staðbundna verslun og auka vöruúrval en að hafa búðir á víð og dreif innan sveitarfélags. Þá væri hægt að beita skipulagsvaldi til að tryggja að framboð af landsvæðum væri nægjanlegt fyrir fjölbreytt fyrirtæki. Ef fyrirtæki hefðu úr nokkrum svæðum að velja fyrir staðsetningu væru meiri líkur á því að val þeirra yrði arðvænlegt.

Á grundvelli framangreindrar skýrslu var unnin önnur skýrsla sem fól í sér tillögur að úrbótum.<sup>6</sup> Meginniðurstöður skýrslunnar eru annars vegar að gera verði fyrirkomulag skipulagsmála hagkvæmara og hins vegar árangursríkara. Í skýrslunni eru sett fram tilmæli sem eiga að leiða til þess að fyrirkomulag skipulagsmála ýti undir efnahagslegan vöxt og samkeppni. Þau eru í stuttu máli:

- Tilmælum beint til stjórnvalda um að meta á hvaða hátt skipulagslöggjöf gæti verið beitt til að hvetja nýja keppinauta til innkomu.
- Bent var á að umfram eftirspurn eftir landi kallaði á markvissari notkun á lausu landrými. Jafnframt var tekið fram að skoða ætti hvernig sveitarfélögum yrði gert kleift að njóta hins efnahagslega ávinnings sem yrði af auknum hagvexti, m.a. vegna aukinnar samkeppni.
- Þá kom fram að fyrirkomulag skipulagsmála gæti komið stærri fyrirtækjum til góða, sem væri óæskilegt. Bent var á að mögulegt væri að veita nýjum keppinautum forgang ef landsvæði losnaði á staðbundnum mörkuðum, m.a. í ljósi mats á samkeppni sem skipulagsyfirvöld myndu framkvæma.
- Vikið var að samkeppnisprófi og talið að slíkt próf gæti leitt til eflingar samkeppni. Þannig ætti stefnumörkun skipulagsyfirvalda að styðja við þá hvata sem efldu framleiðni í þjóðfélaginu, t.d. samkeppni, fjárfestingu og nýsköpun. Skipulagsáætlanir yrðu að horfa sérstaklega í þessu ljósi til hagsmuna minni fyrirtækja og hugsanlegra nýrra keppinauta á mörkuðum.

Ljóst er að bresk skipulagsviðmið eru ekki algjörlega sambærileg við íslenskt umhverfi. Aftur á móti sýnir þessi umfjöllun Breta að umræða um þessi mál er bæði þörf og brýn.

#### 4.

##### **Tilmæli Samkeppniseftirlitsins**

Af framangreindri umfjöllun er ljóst að samkeppnissjónarmið verða að hafa ríkan sess við vinnslu skipulagsmála. Það skiptir máli að landfræðilegum mörkuðum séu skapaðar aðstæður sem eru til þess fallnar að virkja samkeppni á sem áhrifaríkastan máta. Skipulagsvald og lóðaúthlutanir eru hjá ráðuneytum og sveitarfélögum og bera þau þá skyldu gagnvart íbúum sínum að sköpuð séu skilyrði velmegunar. Eftir því sem samkeppnisaðstæður eru betri því meiri ávinning fá neytendur af samkeppni. Því ætti það að vera hverju sveitarfélagi bæði ljúft og skylt að búa svo um hnútana að skipulagsmálefni takmarki ekki samkeppni og gera allt sem í þess valdi stendur til að efla hana.

---

<sup>6</sup> Barker Review of Land Use Planning, Final Report –Recommendations, desember 2006



Samkeppniseftirlitið setur fram í álitSORði tilmæli sem miða að því að auka vægi samkeppnissjónarmiða við skipulagsvinnu og lóðaúthlutun. Í 1. gr. eru sett fram tilmæli til umhverfisráðherra um að hann beiti sér fyrir því að kveðið verði á um mikilvægi samkeppnissjónarmiða í skipulagslögum. Í 2. gr. álitSORðs er að finna átta tölusettar meginreglur um samkeppnissjónarmið, sem beint er til sveitarfélaga að hafa að leiðarljósi við skipulagsvinnu og lóðaúthlutanir.

Reynslan sýnir að skipulagsáætlanir og úthlutun lóða hafa í sumum tilvikum takmarkað samkeppni. Til lengri tíma litið er nauðsynlegt, ekki síst vegna þeirrar efnahagskreppu sem nú ríður yfir íslenskt samfélag, að skipulagsyfirvöld beiti sér fyrir breytingum á lögum og reglum, og ekki síst verklagi við skipulagsmál og úthlutun lóða. Það er mikilvægt til þess að efla virka samkeppni til framtíðar að þessar tillögur fái jákvæð viðbrögð hjá skipulagsyfirvöldum.

Að mati Samkeppniseftirlitsins geta þessi tilmæli stuðlað að því að landfræðilegir markaðir haldist opnir og þannig verði komið í veg fyrir óþarfar opinberar aðgangshindranir. Tilmælin miða að því að ýta undir kraftmikið atvinnulíf til lengri tíma og auka ávinning neytenda. Þetta er ekki síst mikilvægt við endurreisn efnahagslífsins.

#### **IV. ÁlitSORð:**

##### **1. gr.**

**Samkeppniseftirlitið beinir því til umhverfisráðherra að beita sér fyrir breytingum á ákvæðum skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 þannig að kveðið verði skýrt á um að hafa skuli hliðsjón af samkeppnissjónarmiðum við framkvæmd laganna. Jafnframt verði kveðið á um framkvæmd lóðaúthlutana í því skyni að efla virka samkeppni.**

##### **2. gr.**

**Samkeppniseftirlitið beinir því til sveitarfélaga á Íslandi að hafa eftirfarandi meginreglur til hliðsjónar við skipulagsmálefni og úthlutun á lóðum:**

- 1. Að lagt sé samkeppnislegt mat á skipulagningu nýrra hverfa og svæða. Fram fari greining á því hvort nægilegt framboð sé af lóðum á svæðinu fyrir fyrirtæki á smásölumarkaði og iðnaðarfyrirtæki, til þess að örva virka samkeppni í sveitarfélaginu.**
- 2. Að við skipulagningu hverfa og svæða, og við lóðaúthlutanir, séu ekki settar samkeppnislegar takmarkandi kvaðir á fyrirtæki á tilteknum mörkuðum, t.d. um byggingarskyldu húsnæðis fyrir óskylda starfsemi.**
- 3. Að gerðar verði ráðstafanir, eins og mögulegt er, til þess að ný eða smærri fyrirtæki fái lóðir fyrir atvinnustarfsemi sína í eldri og þegar skipulögðum hverfum. Við breytingar á deiliskipulagi skulu sveitarfélög hafa þessi sjónarmið sérstaklega í huga.**





- 4. Að úthlutun lóða til atvinnustarfsemi fari fram með útboði, eða með öðrum gegnsæjum hætti, í því skyni að gefa keppinautum á mörkuðum sem jöfnust tækifæri.**
- 5. Að almennir skilmálar við lóðaúthlutun miði að því að gefa nýjum eða minni keppinautum færi á úthlutun, umfram t.d. markaðsráðandi fyrirtæki. Almennt skal ekki láta hlutkesti ráða.**
- 6. Að við úthlutun lóða sé komið í veg fyrir að stærri fyrirtæki geti tryggt sér lóðir án þess að hefja framkvæmdir, t.d. með skilmálum um að framkvæmdir hefjist innan tiltekins tíma, ella sé áskilinn réttur til að úthluta lóðinni að nýju.**
- 7. Að sveitarfélög beiti sér gegn samkeppnishamlandi kvöðum í lóðaleigusamningum, t.d. kvöðum um að óheimilt sé að vera með tiltekna starfsemi á viðkomandi lóð. Jafnframt beiti sveitarfélög sér fyrir því að afnumdar séu samkeppnishamlandi kvaðir sem nú þegar er að finna í þinglýstum lóðaleigusamningum.**
- 8. Að hugað sé að takmörkunum á framsali fyrirtækja á lóðum sem skaðað geti skipulag hverfa og samkeppnisaðstæður, t.d. með því að kveða á um að framsal til keppinauta á viðkomandi markaði sé háð samþykki sveitarfélags.**

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson