

Miljøverndepartementet  
Postboks 8007 Dep  
0030 OSLO

Kopi: Kommunal- og regionaldepartementet

Deres ref:

Oslo, 24.10.2013  
Vår ref: Morten Sandberg/ 13-25511

## Høringssvar fra Virke om ny statlig planbestemmelse for lokalisering av kjøpesentre og handel

Det vises til Miljøverndepartementets høringsbrev datert 3.09.2013 om ny statlig planbestemmelse for lokalisering av kjøpesentre og handel.

### Bakgrunn - innhold

Departementet foreslår å innføre nye nasjonale regler for lokalisering av kjøpesentre og handel som skal avløse gjeldende rikspolitiske bestemmelse.

Forslaget legger opp til at det ikke kan etableres større kjøpesentre og handelsvirksomheter utenfor byer og tettsteder med mindre dette er i tråd med planer nyere enn 1. juli 2008.

Departementet skriver at *formålet* med bestemmelsen er

- å styrke eksisterende by- og tettstedssentre,
- bidra til samfunnsøkonomisk effektiv arealbruk og
- legge til rette for miljø- og helsefremmende transportvalg.

Departementet tenker at bestemmelsen skal sikre at *nye* handelsvirksomheter lokaliseres

- innenfor eller i tilknytning til eksisterende by- og tettstedssentre,
- med god kollektivdekning og
- med tilgjengelighet for sykkel- og gange.

Forslaget gjelder ny handelsvirksomhet og utvidelser av eksisterende handelsvirksomhet med areal over 3000 m<sup>2</sup>, og er slik sett i samsvar med definisjonen av kjøpesentre i gjeldende bestemmelse. Forslaget inneholder også en definisjon av plasskrevende varer, og med det visse hvilke typer handelsvarer som ikke vil begrenses av forslagens forbudsbestemmelse.

### Hovedorganisasjonen Virke

**Besøksadresse:**  
Henrik Ibsens gate 90  
NO 0255 Oslo  
**Postadresse:**  
P.O. Box 2900 Solli  
NO-0230 Oslo  
Tel +47 22 54 17 00  
Fax +47 22 56 17 00  
**E-post**  
[info@virke.no](mailto:info@virke.no)  
**Bankgiro**  
6030.05.18543  
**Org nr.**  
970 134 646 MVA

Virke forstår det at slik bestemmelsen ikke vil legge begrensninger for nye kjøpesenter/handelsetableringer som er i tråd med bestemmelser i vedtatte fylkes- og fylkesdelplaner etter 1. juli 2008. Det vil si at det ikke skal kunne etableres nye områder for handel dersom de ikke ligger i sentrumsområder eller i områder som allerede er regulert for kjøpesentervirksomhet, men at utvidelser av handelsvirksomhet/-areal på områder utenfor sentrum som i dag er regulert for handel i henhold til aktuelle fylkesplaner, vil kunne gjennomføres.

Forslaget til nye regler legges fram uten at det foretatt et utredningsarbeid knyttet til erfaringene med gjeldende regler eller til det foreliggende forslaget til nye regler. Virke mener det er svært uheldig at forslaget ikke er utredet.

Vi er derfor i tvil om Miljøverndepartementets saksbehandling kan være i samsvar med Utredningsinstruksen. Det er også vanskelig å forstå at det foreligger reelle hensyn som kan forsvare en så svakt forberedt prosess som Miljøverndepartementet legger opp til i dette tilfellet.

Virke mener *forslaget bør trekkes tilbake* i påvente av at det gjennomføres et utredningsarbeid knyttet til erfaringene med gjeldende regler.

I et slikt utredningsarbeid bør man også se på hvordan eventuelle prosesskrav i nye regler kan omfatte handelsanalyser på fylkeskommunalt og kommunalt nivå, og hvordan slike analyser kan og bør gjennomføres.

### Vurdering

Virke mener at man trenger et nasjonalt regelverk som bidrar til en balansert lokalisering av handelsvirksomhet på regionalt plan (fylke) i lys av andre viktige hensyn som effektiv arealbruk, styrking av eksisterende tettsteder og bysentre, redusert transport- og trafikkarbeid og helse- og miljøfremmende reisevalg. Konkurrans hensyn mellom ulike lokaliseringsvalg og hensynet til utvikling av effektive salgskanaler som økonomiserer med samfunnets ressursbruk knyttet til handel, bør også tillegges vekt ved utformingen av slike regler.

Hva gjelder erfaringene med eksisterende regler, er det Virkes mening at eksisterende regler kun i begrenset grad har bidratt til å styrke eksisterende sentrumshandel eller sentrum som sosial arena. Det finnes imidlertid også eksempler på at enkelte bysentra med god tilgjengelighet og som har vært mindre utsatt for konkurranse fra kjøpesentre i nærområdet har klart seg bedre.

Virke har i flere sammenhenger uttalt seg kritisk til gjeldende regler og måten de har blitt praktisert på. Vi har fått mange negative tilbakemeldinger fra våre medlemmer knyttet til vanskeligheter med å etablere større handelsarealer (over 3000 m<sup>2</sup>) der dette er naturlig og logisk. Dette gjelder eksempelvis handelsvirksomheter som omsetter byggevarer og andre plasskrevende varer som alltid handles med bil og som omfatter varetyper som i seg selv ofte er så arealkrevende at det er lite aktuelle å legge slik handelsvirksomhet til sentrumsområder. Samtidig synes den rikspolitiske

planbestemmelsen å ha blitt praktisert noe vilkårlig i ulike deler av landet, noe som har gitt dårlig forutsigbarhet.

Vi erfarer at regelverk som skiller mellom ulike bransjer/varetyper er vanskelige å praktisere på en ikke-diskriminerende måte, ikke minst pga bransjegliðningen for flere typer varehandel. Slike mer bransjespesifikke regler og unntaksbestemmelser inviterer gjerne til handelskonsepter konstruert for å omgå deler av regelverkets formål. Vi er derfor i utgangspunktet skeptisk til særregler for plasskrevende varer.

Vi registrerer at eiendomsutviklere, dvs eiere av handelsarealer, men med ulik grad av tilknytning til faktisk handelsvirksomhet ønsker å bygge ut nye eller utvide eksisterende handelsarealer. Samtidig rapporteres det om overetableringer og tomme handelslokaler med gråpapir i vinduene flere steder, ikke bare i sentrumsområder, men også for kjøpesentre utenfor sentrum. Situasjonen er derfor uklar og slik vil det ofte være på grunn av forskjeller i lokal og regional utvikling.

Det samfunnsmessige behovet for nye handelsarealer er ikke en gitt størrelse, men vil variere med blant annet inntektsutviklingen, befolkningsutviklingen og lokalisering av boliger, arbeidsplasser og det eksisterende handelstilbudet innenfor en bestemt region. Handelsomsetning varierer over døgn, uke og sesong. Det innebærer at eksisterende handelsvirksomhet sjelden har en kapasitetsutnyttelse som er i nærheten av sitt maksimum. De fleste handelskonsepter kan på gitte tidspunkt betjene større volum enn egen gjennomsnittsomsetning. Lønnsomhetsbetraktningene knyttet til handelsetableringer vil derfor henge også sammen med mange andre forhold enn handelsareal.

### Handelsanalyser

Det er derfor vanskelig for lokale og regionale myndigheter å etablere en godt begrunnet oppfatning om behovet for nye handelslokaliseringer eller utvidet kapasitet innenfor eller nær eksisterende handelssentra, også når de har et rimelig godt tallgrunnlag/statistikk for handelsutviklingen, herunder handelslekkasje i ulike kommuner innenfor samme fylke. Det er svært vanskelig å slutte direkte fra handelsstatistikk til hvor handelsvirksomhet bør lokaliseres og med hvilken kapasitet.

Det krever en faglig kvalifisert handelsanalyse for det aktuelle området. Uten en slik analyse vil ikke offentlige myndigheter sitte med god nok kunnskap om publikums handlevaner i sitt område og hvordan ulike tiltak vil påvirke handelsmønster og handlereiser.

En kjent standardmodell for handelsanalyse (Huff's gravitasjonsmodell) er bygget opp med tanke på å identifisere hvor handelsvirksomhet bør lokaliseres for at publikums tidsbruk og dermed også trafikken knyttet til handelsreiser ikke blir større enn nødvendig. Slike modeller kan også brukes til å identifisere hvor eventuelle nye handelssentra vil hente sine kunder på bekostning av eksisterende etableringer og om de vil bidra til økt trafikk eller ikke.

Eksisterende regler for etablering for kjøpesentre og handel inneholder ingen formelle krav som peker i retning av at det skal gjennomføres handelsanalyser før fylkeskommunenes planer godkjennes.

Vi har et bestemt inntrykk av at fylkeskommuner og kommunale myndigheter i for liten grad støtter seg på gode handelsanalyser. Det er ofte uklart hvilke typer fakta- og annen informasjon de ulike fylkeskommunene baserer sine beslutninger på. En rapport utarbeidet av TØI for Framtidens byer viser til at noen handelsanalyser som har blitt gjennomført på kommunalt nivå har hatt betydelige metodiske svakheter med resultater som har vært vanskelige å etterprøve og fortolke for beslutningstakerne.

Fylkeskommunene gjennomfører i dag relativt omfattende og ressurskrevende prosesser i arbeidet med sine planer for lokalisering av kjøpesentre og handel. Virke mener gode handelsanalyser er en helt nødvendig forutsetning for å vite hva som skal til for å oppnå ønskede resultater både for ønsket handelsutvikling i sentrum og hensiktsmessig lokalisering og dimensjonering av handel og kjøpesentra andre steder. Vi mener derfor at mangelfulle prosesskrav hva gjelder analyse og faktagrunnlag er en viktig svakhet ved dagens regler. Dette adresseres imidlertid ikke i forslaget til nye regler.

Departementet legger opp til et regelverk som er mindre restriktivt overfor handelsetableringer i definerte sentrumsområder. Det har blitt stadig mer utfordrende å drive handelsvirksomhet i sentrum av norske byer og tettsteder blant annet fordi konkurranseposisjonen til mange kjøpesentre utenfor sentrum har blitt sterkere, men også fordi lokale myndigheter selv har gjennomført tiltak som har gitt dårligere forutsetninger for handelsvirksomhet i sentrum.

Virke er medlem i Norsk sentrumsutvikling (NSU). NSU har som formål å fremme en fakta og kunnskapsbasert sentrumsutvikling. Det samme har Virke, for så vidt for all handelsvirksomhet, også handel utenfor sentrum.

Vi har sympati med at Miljøverndepartementet vil gjøre det lettere å etablere større handelskonsepter, herunder kjøpesentre i sentrum. Vi er også opptatt av at reglene på området skal ha god miljøeffekt. Sterkere geografisk konsentrasjon av handel kan gi det, hvis det bidrar til kortere handelsreiser med bil og økt bruk av mer miljøvennlig transport på handlereiser. Etter det vi forstår, er det imidlertid delte meninger også blant sentrumslederne i Norge om hva som skal til for at større kjøpesentre i et bestemt sentrumsområde faktisk vil bidra til ønsket sentrumsutvikling.

En fakta- og kunnskapsbasert tilnærming tilsier at det bør foreligge gode handelsanalyser når man skal vurdere forslag om etablering av nye kjøpesentra, også i sentrumsområder.

Virke vil avslutningsvis peke på andre tiltak som kan bidra til å utvikle mer attraktive og vitale sentrumsområder for publikum og dermed igjen gi forsterkede ringvirkninger for handelsvirksomhet: herunder parkeringspolitikk, boligpolitikk og lokalisering av offentlige virksomheter og institusjoner.

Vennlig hilsen

**Hovedorganisasjonen Virke**

Harald J. Andersen  
Direktør

Morten Sandberg  
Seniorrådgiver