



Det Kongelige Miljøverndepartement
Postboks 8013 Dep.
0030 OSLO

Deres ref:
200800143-/PV

Vår ref:
2400/jur/jkø

Dato:
Oslo, 14.04.2008

HØRINGSUTTAELSE FRA ICA NORGE AS TIL RIKSPOLITISK BESTEMMELSE OM KJØPESENTRER

1. Bakgrunn

Miljøverndepartementet har sendt ut på høring et forslag til rikspolitisk bestemmelse om kjøpesentre. ICA Norge AS, som berørt part gjennom å være en stor aktør ved drift av dagligvareforretninger og betydelig aktør på eiendomssiden, har valgt å inngi en egen høringsuttalelse.

Det fremlagte forslaget har sitt utspring i St. meld nr 26 der det ble uttrykt ønske om klarere bestemmelser for lokalisering av offentlige og private publikumsrettede virksomheter. Det ble sagt i meldingen at offentlig og privat publikumsrettet virksomhet, herunder kjøpesentre, skulle lokaliseres sentralt og til områder som er lett tilgjengelig med kollektivtransport.

I utkastet til bestemmelser som nå er sendt ut til høring sies det:

Hensikten er å styrke eksisterende by- og tettstedssentre og bidra til miljøvennlige transportvalg, dvs. unngå en utvikling som fører til byspredning, bilavhengighet og dårligere tilgjengelighet for dem som ikke disponerer bil. Det langsiktige målet er å oppnå en mer bærekraftig og robust by- og tettstedsutvikling og begrense klimagassutslippene.

2. Hvilke hensyn skal legges vekt på?

Det langsiktige målet om en mer bærekraftig og robust by- og tettstedsutvikling og begrensnings av klimagassutslippene skal etter forslaget nås gjennom å hindre byspredning samt å fremme kollektivtransport og tilgjengelighet for dem som ikke disponerer bil.

Slik ICA ser det bør disse hensyn veies mot en rekke andre hensyn som er viktig for varehandelen og samfunnet generelt. Viktige hensyn som vektleggingen av næringsmessige, forbrukermessige og konkurransemessige momenter savnes som del i vurderingen og varehandelen bør betraktes fra et annet ståsted enn bare som bidragsyter for å fremme

ICA Norge AS
Sinselveien 45
Postboks 65 00 Rodeløkka
NO-0501 Oslo Norway

Telefon: +47 23 05 50 00
Telefax: +47 23 05 53 90
Org.nr. 931 186 744

kollektivtransport og hindre byspredning. I lys av disse andre aspekter mener vi det foreligger en utilstrekkelig drøfting av det foreslåtte virkemiddel ut fra et bredere samfunnsøkonomisk ståsted. Hensynet til kollektivtransport og by må etter vår oppfatning ikke bli det eneste og overskyggende hensyn som skal legges til grunn for utformingen av samfunnets virkemiddelapparat overfor varehandelen.

3. Virket den forrige kjøpesenterstoppen etter hensikten?

Som bakgrunn for det nå fremlagte forslag skriver departementet:

” Kjøpesenterstoppen, som varte fra 1999 til 2004, ble evaluert i 2006. Hovedinntrykket er at den virket etter hensikten. De aller fleste nye kjøpesentre er blitt lokalisert i sentrale byområder, men det er også utviklet nye handelskonsepter som ikke fanges opp av regelverket. Disse etableres ofte utenfor eller i utkanten av byene og er bilbaserte. Evalueringen viser også at de regionale planene for handel og senterstruktur som ble utarbeidet under kjøpesenterstoppen, ikke følges like godt opp i alle fylker. Det tillates oppføring og utvidelse av kjøpesentre som ikke er i samsvar med disse planene. Det er dessuten et problem at eldre reguleringsplaner tillater utbygging i strid med de regionale planene.”

Regjeringen vil understreke at den nasjonale politikken for lokalisering av kjøpesentre og andre handelskonsepter ligger fast. Evalueringen viser at det er behov for tydeligere retningslinjer for behandling av ulike handelskonsepter og mer forpliktende regler som sikrer at regionale planer blir fulgt i kommunenes planlegging og saksbehandling.

Spørsmålet som blir drøftet av departementet er hvorvidt den forrige kjøpesenterstoppen virket etter hensikten. Det er da fristende å minne om intensjonen bak den forrige kjøpesenterstoppen, slik vi oppfatter det, ikke var en kjøpesenterstopp men en styring av kjøpesenteretableringene inn i by- og sentrumsområdene.

For å få til dette må det være balanse mellom to viktige aspekter;

1. begrensninger i etableringsmulighetene utenfor by- og sentrumsområdene, og
2. rikelig med muligheter for å etablere seg i by- og sentrumsområder.

Vår erfaring er at det første punktet ble fulgt opp i de fleste kommuner. Betydningen av pkt 2 ble det derimot praktisk talt sett bort fra.

Vi vet at det er en stor utfordring å etablere varehandelsprosjekter i by- og sentrumsområder. Det er kompliserte og oppdelte bygningsforhold, det er segmenterte eierforhold, det er komplisert vareadkomst og vanskelige trafikkforhold, det er små og dyre tomter etc. Utfordringene står i kø. Den som skal drive frem sentrumsprosjekter skal drive skreddersøm, ha tålmodighet, god finansiering og har en stor utfordring med å få frem kommersielt levedyktige prosjekter. Skal det kunne forventes realisasjon av slike etableringer kreves det stor romslighet fra plan- og bygningsetatens side mht hva som kan tillates av endringer i bygningsmasse og gateløp, adkomst, parkering etc. ICAs erfaring er at de kommersielle hensyn kommer langt ned på kommunenes argumentliste, dog har vi erfart hederlige unntak. Vår påstand er at det kommersielle fokus og den kommersielle bakgrunn i det kommunale planapparatet er begrenset.

Konsekvensen av dette er at mange varehandelsprosjekter i sentrum aldri ser dagens lys. De så verken dagens lys under "kjøpesenterstoppen" eller i den påfølgende periode. Vi ser ingen tegn til at dette vil endre seg.

Det er denne situasjonen vi som samfunn må forholde oss til når departementet nå skal utforme et nytt virkemiddelapparat. ICA mener at dette forslaget bare i begrenset grad kan bidra til å vri varehandelsetableringene inn i sentrum.

Effekten vil således ikke bli en vridning av etableringene mot sentrum, men i praksis en fullstendig etableringsstopp.

Departementet som ansvarlig for reglene må forholde seg til dette. Det er denne effekten som må veies opp mot de konkurransemessige, de forbrukermessige og de næringsmessige aspekter.

4. Betydningen av fri etableringsrett. Free entry i markedet.

Med konkurransemessige aspekter mener vi spesielt den monopoliserende effekt dette vil få. Slik vi ser det bidrar departementets forslag til å "fryse" dagens varehandels- og kjøpesenterstruktur. Et viktig aspekt i et hvert marked er betydningen av "free entry", det vil si fri etableringsrett. Hvis det i praksis ikke er fri etableringsrett oppstår lett monopoler eller monopollignende effekter, med alle dets kjente konsekvenser. Faren for at arealpolitikken setter ytterligere praktiske hindringer i den frie etableringsrett innenfor varehandelen håper vi blir ivaretatt ved den videre behandling av dette forslaget, som også bør vurderes i forhold til konkurransemessige betraktninger - av konkurransemyndighetene.

Det er nok å peke på hvordan den frie etableringsrett har bidratt til å holde prisene nede på en rekke produktområder innenfor varehandelen, til glede for alle forbrukere og et samfunn som ønsker en stabil prisutvikling.

5. Dagligvarehandel

Slik vi leser departementets forslag brukes ordet kjøpesenter om all bygningsmasse som huser detaljhandel med en begrensning oppad til bruksareal på 3.000 m².

ICA er en dagligvarekjede med omtrent 700 butikker i forskjellig størrelse og format. Noen små butikker og noen butikker som er betydelig større enn 3.000 m². Vi lever av å ha butikker der det er tilstrekkelig med kunder til at vi kan ha råd til å bygge og drive en butikk.

"Markedets lov" gjelder også for oss og kundene bestemmer selv hvor de vil handle. Det tvinger oss til hele tiden å være på offensiven med gode tilbud, godt vareutvalg, sunne varer, god parkering, lett tilgjengelighet etc. Vi må strekke oss hele tiden for å innfri de suksesskriterier som skal sikre oss en levedyktig drift.

6. Lokaliseringens betydning for dagligvaredrift

Det spesielle med handel i forhold til mange andre bransjer er betydningen av lokalisering. Vi må være der hvor det er kunder. Eller som noen sier; Det som teller er beliggenhet, beliggenhet, beliggenhet. Departementets forslag til etableringsbegrensning vanskeliggjør vår viktigste suksessfaktor, nemlig at vi kan etablere butikk på et sted der det er sannsynlig at vi får tilstrekkelig med kunder. I det øyeblikk vår butikk skal tjene andre hensikter enn å gjøre oss så attraktive som mulig for våre kunder – og skape mest mulig levedyktig og lønnsom omsetning – da står vi ovenfor en stor utfordring.

ICA leverer mat til en million mennesker hver dag. Det påhviler oss et stort ansvar når de fleste kunder ikke lenger produserer sin egen mat, men er avhengig av at dagligvarebutikkene hver dag får frem et mer eller mindre fullverdig mattilbud. Frisk melk, fersk kjøtt, nybakt brød, sunne grønnsaker kanskje fra den andre siden av jordkloden. Alt dette skal transporteres frem til butikken i tide og setter krav til vår egen logistikk, trafiksikkerhet osv. Lastebiler skal kunne komme til, levere varer, snu, rygge. Det krever plass og alle vet at dette er komplisert å få til i trange sentrumsområder. For at et lokale skal være egnet for å drive dagligvarebutikk, skal også alt dette andre fungere.

7. Rikspolitiske bestemmelser eller regionalpolitiske retningslinjer?

Ved gjennomgang av forslaget til rikspolitiske bestemmelser antok vi først at det var den foreslåtte etableringsbegrensningen på 3000 m² og den altomfattende definisjonen av begrepet detaljhandel som skulle være det bærende element i departementets politikk på dette området. Ved nærmere gjennomgang forstår vi det slik at det er **fylkesplanenes retningslinjer** som skal være bestemmende. Det er kun når det ikke foreligger godkjente fylkesplaner at det foreslås at 3000 m² taket og detaljhandelsdefinisjonen skal gjelde.

Den reelle utformingen av planene har således skjedd på fylkesplan ut fra et regelverk som tilsier at disse fylkes- og fylkesdelplanene er retningsgivende, jf plan- og bygningsloven § 19-6, og som kan være utformet med dette som utgangspunkt. Ved innføring av nye regler vil disse planene få en helt annen status, som kan medføre problemer i forhold til å gjennomføre ønskede endringer som kan være i tråd med forslagets intensjon.

Etter en rask titt på departementets liste over godkjente fylkesplaner, virker det som at stort sett hele landet er dekket av fylkesplaner, med unntak av et par steder der fylkesplanene er delt opp i mindre delområder og hele fylket ikke dekkes. **Med disse få unntak, kan vi nesten legge til grunn at hele landet i dag er dekket av godkjente fylkesplaner.**

Hvilken politikk ligger det i disse fylkesplanenes gjeldende retningslinjer? Vi har så langt ikke gjort den nødvendige research for å skaffe oss oversikt over dette. Vi antar at dette utgjør en variert og mangfoldig politikk. I realiteten har det vært opp til fylkene å bestemme, det vil si vel så mye et regionalpolitisk regime som et rikspolitisk. Det er også vanskelig å skaffe seg eller ha oversikt over innholdet av fylkes- og/eller fylkesdelplaner. Endringen kan medføre større rom for ulikheter mellom fylkene.

Hva mener vi om det?

Det viktigste for oss er ikke hvem som bestemmer, men at det gis rom for å drive butikker i et naturlig geografisk nedslagsfelt, med en variert butikkstørrelse, der hvor kundene bor og på en slik måte at det er mulig opprettholde lønnsom butikkdrift.

Dagens retningslinjer vil være gjeldende inntil de enkelte fylkesplaner skal rulleres neste gang, hvilket trolig vil skje i ulik takt. I tillegg kan manglende rullering av fylkesplaner / fylkesdelplaner faktisk medføre at naturlig utvikling forsinkes eller hindres og derved medføre at nødvendig og ønsket utvikling også av by- og tettstadssentre hindres.

Hvilken innflytelse har departementet med sine rikspolitiske retningslinjer da? Slik vi ser det:

1. Som et ris bak speilet dersom fylkesplanene ved neste revisjon unnlater å legge inn retningslinjer – slik at fylkesplanen i realiteten ikke blir godkjent. Da trer de rikspolitiske bestemmelsene i kraft i det angjeldende fylke inntil planen er godkjent.
2. Dersom den politikk den til enhver tid sittende Regjering har er så sterk på dette området kan departementet av innholdsmessige grunner velge å ikke godkjenne forslaget til bestemmelser ved revisjon av fylkesplanen. Ved å ikke godkjenne planen kan Regjeringen presse gjennom retningslinjer slik den måtte ønske.

Uansett gir dette stor makt til Regjeringen. Dersom man legger til grunn at bare et fåtall av fylkesplanene skal rulleres i det inneværende og det neste året, vil dette først bli til "glede" for den neste regjeringen.

8. Konklusjon og forslag.


Vi mener det fremlagte forslaget fra Miljødepartementet for ensidig legger vekt på kollektivspørsmålet og frykten for byspredning. Vi mener Regjeringen plikter å se også de næringsmessige, forbrukermessige og konkurransemessige sider og vi utfordrer Regjeringen til å **iverksette en analyse av dette**, før de foreslåtte virkemidler settes i kraft.

Uansett mener vi at arealgrensen på 3.000 m² er for lav. **Arealgrensen bør heves til 5.000 m²**. En slik arealgrense vil fortsatt være et hinder for etablering av det vi i daglig tale oppfatter som kjøpesenter. De færreste kjøpesenter er i dag levedyktig på arealer under 10.000 m². Derimot vil en arealgrense på 5.000 m² gi rom for en mindre samling av butikker, f.eks. en dagligvare, blomsterbutikk, kiosk og tilsvarende. Vi har vondt for å tro at Regjeringen for å hindre byspredning vil bruke virkemidler som svekker utvikling av naturlige nærsentre og dagligvarebutikker og heller fremmer uheldig sentralisering. Det må fortsatt være mulig å snakke om et senterhiarki med lokalsentre, nærsentre og større kjøpesentre. En grense på 5.000 m² vil fortsatt hindre større kjøpesentre, og samtidig gi rom for lokalsentre, nærsentre og dagligvarebutikker.

Med arealgrense er det viktig å presisere at vi mener arealer hørende til samme hjemmelsinnehaver. Hvis dette ikke er regelen kan to naboer frata den andres utbyggingsmulighet ved å være først ute med å lansere utbyggingsprosjekt.

Sekundært mener vi også at **dagligvarehandel** og butikkdrift hvor dagligvarehandel utgjør hoveddelen, bør **unntas** fra definisjonen av begrepet detaljhandel slik den brukes i forslaget til rikspolitiske bestemmelser. Vi mener dagligvarehandel er i en særstilling og har en rolle med å distribuere mat til det norske folk som veier tyngre enn hensynet til kollektivtransport og byspredning.

Med vennlig hilsen
ICA Norge AS


Trond Kongrød
Adm.dir.