

Miljøverndepartementet
P.O. 8013
0030 Oslo

STEEN & STRØM ASA

A: Støperigaten 1, Postboks 1593 Vikta, NO-0118 Oslo
T: +47 23 21 35 00
F: +47 23 21 35 80
E: firmapost@steenstrom.com
W: www.steenstrom.com
O: 962 073 182 MVA

Oslo 14. april 2008

Høring - Rikspolitiske bestemmelser om kjøpesentre

Vi viser til brev fra Miljøverndepartementet av 21. januar 2008 om ovennevnte.

Miljøverndepartementet har sendt ut på høring forslag til rikspolitiske bestemmelser om kjøpesentre (RPB). I utfyllende kommentarer til forslaget til RPB, skriver departementet:

”Målet med planene og med den rikspolitiske bestemmelsen om kjøpesentre er å styrke by- og tettstedssentrene og legge til rette for miljøvennlige transportvalg (...) Det overordnede og langsiktige målet er å utvikle bærekraftige og robuste by- og tettstedsstrukturer som også bidrar til å redusere klimagassutslippene”.

Forslaget til RPB kommer som en følge av en allerede varslet revitalisering av de nasjonale føringene som lå til grunn for kjøpesenterstoppen, og regjeringen har signalisert at den vurderer nye juridiske virkemidler for å oppnå disse målene. Nå foreligger disse.

Steen & Strøm ASA er høringsinstans i denne saken. Som en av Skandinavias ledende selskap innen kjøpesentersektoren, vil de nye bestemmelsene berøre Steen & Strøm ASA i betydelig grad. Vi har 20 handelssteder bare i Norge med en samlet omsetning på ca kr 20 milliarder i året. Steen & Strøm ASA er således en viktig handels- og samfunnsaktør, og det er følgelig svært viktig for oss at vi har et godt samarbeid med lokale, regionale og nasjonale myndigheter i utvikling av våre handelssteder. Vi er derfor grunnleggende positive til at departementet nå kommer med nye bestemmelser som skal regulere det markedet vi opererer i. Bestemmelsene vil ha direkte innvirkning på hverdagen til våre egne over 250 ansatte og de ca. 15 000 ansatte i de butikkene som holder hus i de lokalene vi eier eller drifter i Norge. Bestemmelsene vil videre i betydelig grad berøre steds- og handelsutviklingen i alle de 22 kommunene vi er tilstede i.

Vi mener forslaget til RPB innehar flere positive prinsipper, men det er også flere momenter vi mener ikke er tilstrekkelig begrunnet og/eller tatt hensyn til. Våre merknader til forslaget er derfor av både generell og spesiell karakter.

Generelle kommentarer – positive sider

Steen & Strøm mener forslaget legger til grunn en fremtidsrettet forståelse av forhold knyttet til miljø, klima og transport. Vi er grunnleggende enig i miljø- og klimaformålene, slik de forstås i forslaget til paragraf 1. Steen & Strøm har en offensiv strategi med hensyn til miljø- og klimaspørsmål. I våre eksisterende planer for utvidelse av flere sentre har vi som målsetning å ta i bruk de mest moderne teknologier for å redusere våre CO2-utslipp, og vi tar miljø- og klimahensyn når det gjelder alle forhold knyttet til våre handelssteder, herunder transportbehov og kollektivtilbud: Klimaspørsmål har blitt en sentral del av våre forretningsstrategier.

Dernest er vi positive til det grunnleggende premisset i forslaget til RPB. Bestemmelse diskriminerer ikke mellom ulike typer handel: All handel behandles likt, slik det fremgår av forslag til regler for etablering av kjøpesentre, paragraf 3. Dette mener vi er hensiktsmessig og formålstjenlig.

Endelig er vi positive til formålet om sterkere regional samordning av politikken. Dette har etter vår oppfattelse og erfaring vært for tilfeldig så langt: Mens én kommune foretar konsekvensutredninger, vedtar nabokommunen etablering av kjøpesentre nesten på kommunegrensen. En slik manglende samordning er i strid med nasjonale klimamålsettinger, og er ikke formålstjenlig med hensyn til steds-, transport-, og befolkningsutvikling.

Generelle kommentarer – svakheter

Imidlertid mener vi forslaget til RPB er mangelfullt med hensyn til flere andre momenter. På det overordnede plan mener Steen & Strøm at forslaget mangler forståelse for dynamikken mellom handelsutvikling, stedsutvikling og befolkningsutvikling. For Steen & Strøm er utvikling av handelssteder tett knyttet til demografiske forhold og avhengig av tett samarbeid med lokal arealplanlegging. Videre mener vi miljø- og klimaformålet er utilstrekkelig. Vi hadde håpet på en mer helhetlig og konkret bestemmelse i dette henseende. Vi foreslår derfor ytterligere miljø- og klimapunkter nedenfor. Endelig mener vi regelen om maks

3 000m² bruksareal i paragraf 3 er mangelfull og åpen for (til dels kreative) fortolkninger.

Spesifikke kommentarer

Konkret mener vi bestemmelsene bør ta hensyn til følgende momenter:

- Stedsutvikling og demografi
- Verdikjedesystem og handelsdynamikk
- Regelen om 3 000m² bruksareal mangelfull
- Totale CO2-regnskap

Stedsutvikling

Steen & Strøm mener at handelen er en viktig faktor for stedsutvikling. Mange steder som tidligere har vært viktige handelssteder er flyttet fra, mens andre handelssteder har kommet til. I de aller fleste tilfeller er handelen en viktig faktor for et steds utvikling og rolle. Steen & Strøm mener derfor at handel må ses i sammenheng med stedsutvikling; utvikling av by og tettsteder i Norge. En fornuftig og langsiktig planlegging av utvikling av byer og tettsteder bør da også ha utvikling av handel som et viktig element slik at man kan imøtekomme økt behov for blant annet handel hos den økende andel befolkning som kommuner og fylker planlegger og legger til rette for.

Steen & Strøm mener i tillegg at handelssentre vil få en svært viktig rolle i fremtiden, nemlig rollen som en møteplass. Våre undersøkelser viser at det allerede i dag er langt på vei er steder man reiser sammen for felles opplevelser og der man treffer naboer og venner. Dette betyr at kjøpesentre står overfor en langt viktigere samfunnsoppgave, og dermed bør sikre langt større krav til kvalitet (arkitektur, estetikk, trygge omgivelser og miljøeffektivitet) og krav til hva de ulike kjøpesentrene faktisk kan tilby samfunnet de er en del av. Steen & Strøm mener at slike krav bør også stilles fra kommuner og fylker når kjøpesentre enten skal utvides eller det skal opprettes nytt kjøpesentre.

Demografi

Selv om forslaget ikke diskriminerer mellom ulike forståelser av stedsutvikling, er det ikke tatt høyde for hvordan kommunene lokalt kan bestemme egen stedsutvikling. Byer og tettsteder er i kontinuerlig endring, det oppstår nye kjøpemønstre, infrastruktur og ny boligbygging som kan tilsi at ikke all handelsutvikling skal og bør skje på steder som i dag er definert som by og tettsteder.

Vi er derfor bekymret for at lokal stedsutvikling rammes uforholdsmessig hardt. Vi er opptatt av at handelsutvikling må sees i sammenheng med demografisk utvikling og stedsutvikling. Handel er for oss er en integrert del av lokal stedsutvikling: Vi etablerer ikke handelssteder langt utenfor by og tettsteder – tvert i mot. Det er ikke langsiktig lønnsomt for oss, og det strider mot våre miljø- og klimamål. Vår erfaring gjennom mange år, og en rekke nyetablerings- og utviklingsprosjekter, er at tett samarbeid med lokale myndigheter, hvor demografisk utvikling, befolkningsframskrivninger og areal- og transportplaner er sentralt, spiller en hovedrolle i både steds- og handelsutvikling.

Dynamisk stedsutvikling er på denne bakgrunn helt sentralt.

Verdikjedesystem og handelsdynamikk

Handel er en driver for lokal utvikling. Vår erfaring viser at kommunene er svært opptatt av at arealplanlegging må samkjøre både befolkningsframskrivninger og behov for handelsareal. Der hvor folk bor og kommer til å bo, er det også behov for ulike typer handelstilbud. Stedsutvikling er således en dynamisk øvelse. Det er ikke slik at handelsbehovet vil minske når denne bestemmelsen trer i kraft. Handelsbehovet følger ikke lovbestemmelser, men andre forhold.

Eksempelvis har Steen & Strøm pågående planer om å utvide handelssenteret Kvadrat på Lura i Sandnes kommune. Det er selvsagt mange årsaker til dette, blant annet at senteret har behov for oppgradering, og at det allerede er i dag daglig må avvises potensielle leietakere pga

plassmangel. Men viktigst for oss er mulighetene som følger av befolkningsutviklingen i området. Fremskrivningene viser nemlig både en stor befolkningsøkning i området, og at befolkningen vil flytte nærmere Lura og Kvadrat. Vårt handelssted vil dermed måtte møte handelsbehovet i området – med eller uten utvidelse og oppgradering. For våre kunder og for lokalbefolkningen vil en utvidelse være svært viktig – senterets størrelse i dag kan ikke i tilstrekkelig grad møte morgendagens handelsbehov i området.

Kjøpesenterstoppen i 1998 førte til at kun de mest konkurransedyktige kjedene hadde råd til å opprettholde sin plass i det som etter hvert ble eksklusive handelsarealer. Slik forslaget til nye bestemmelser er utformet, vil denne trenden kunne fortsette.

Forslaget til RPB kan videre hindre fornuftig fornying av eksisterende kjøpesentre. I mange områder ligger eksisterende kjøpesentre utenfor fylkesplaners eller fylkesdelplaners retningslinjer for lokalisering av varehandel. Disse sentrene vil med tiden forvitte ettersom utvidelser ikke vil være lønnsomt eller lovlig.

Vi viser videre til Miljøverndepartementets temarapport om Byutvikling og miljøsoner i Groruddalen, fra juni 2007:

”Det er et problem at flere sentra i dag ikke fungerer, som kjennetegnes ved tomme lokaler, forfall og et sosialt miljø som kan være lite hyggelig. Fordi sentrene ligger ved T-banestasjoner, sentralt i drabantbyene, vil en slik negativ utvikling bidra negativt for den enkelte drabantby.”

”For Groruddalen tror vi det er viktigst å bidra til å styrke de lokale sentrene, både for å opprettholde lokal handel og for å unngå forfall. Forfall kan tiltrekke seg sosial problemer og mistrivsel blant beboerne.”

Steen & Strøms senter på Økern i Oslo kan være et eksempel. Senteret ligger i et lokalområde med betydelig forventet befolkningsvekst. Men det er nedslitt og har behov for oppgraderinger. Området har svært god kollektivtilgjengelighet. Vi har planer om betydelig utvidelse av senteret, og vår utviklingsstrategi legger til grunn at vi skal bidra med løsninger som legger til rette for flerbruk og med stedsutvikling som grunnelement. Derfor planlegger vi en oppgradering som også vil skape nye kultur- og fritidstilbud til Økern-området og Groruddalen i Oslo. Vi mener disse utvidelsesplanene dermed vil forhindre forvitring av både det eksisterende Økernsenteret og hele Økern-området, noe som er i samsvar med Miljøverndepartementets og Oslo kommunes egne målsetninger for området. Imidlertid vil våre planer og ambisjoner for området kunne stoppes uten konsekvensutredninger og lokale behov under disse bestemmelsene.

Sentrenes kvalitet er altså et moment bestemmelsene ikke ser ut til å forholde seg til. Ikke alle aktører i markedet har samme strategier som Steen & Strøm med hensyn til stedsutvikling, men alle aktører har behov for stadig å utvikle sine konsepter. Kvalitet og handel går hånd i hånd. Uten muligheter til utvidelse utenfor eksplisitte føringer i fylkesplaner og fylkesdelplaner, vil senterforvitring raskt bli en realitet. Konsekvensene for lokalsamfunn – enten midt i Oslo eller i mer perifere strøk – kan bli dramatiske. Dette handler altså ikke bare om handel isolert, men med kvalitetsutvikling.

Som et siste moment med hensyn til handelsdynamikk, handler dette også om arbeidsplasser og potensielt større handelslekkasje. Kjøpesentre bidrar til stor lokal verdiskapning og mange slike er hjørnesteinsbedrifter. Mangel på utvidelse og nyetablering kan gi større grensehandel over både kommune- og landegrensene. Virkningene av dette vil selvsagt variere fra kommune til kommune, og fra senter til senter. Men det synes for oss klart at hvis kun regionale hensyn skal tas gjennom fylkesplaner og fylkesdelplaner, vil dette kunne føre til svært negative

konsekvenser lokalt for svært mange arbeidsplasser og for hjørnesteinsbedrifter. Vi kommer tilbake til dette under punktet om regelen om maks 3 000m² bruksareal.

Regelen om 3 000m²

Vi mener spesielt at regelen om at sentre med mer enn 3 000m² bruksareal ikke kan etableres, er uheldig både for stedsutvikling og for handel sett i forhold til befolkningsutvikling og i forhold til regional samordning. Regelen er åpen for kreativ bruk i strid med bestemmelsens ånd – det vil eksempelvis være mulig å etablere en rekke ”handelsbokser”, hver på opp til 3 000m², side ved side, for dermed å omgå regelens formål.

Senteraktører vil ikke slutte å satse på nyetableringer – mange vil bare omgå bestemmelsens ånd ved å følge dens bokstav: Handelsbransjen vil tilpasse seg regelverket nettopp ved å omgå det som er formålet i bestemmelsene – regional styring – ved å etablere mindre handelshus. Verken stedsutvikling eller transportbehov – herunder forholdet mellom kollektivtilbud og privatbilisme – vil være førende. Den eneste føringen vil være begrensningen på 3 000m².

Det vil være mulig å etablere slike små sentre nær sagt hvor som helst uten noen form for regional eller nasjonal regulering. Dette vil være uheldig ettersom presset på kommuner og fylkeskommuner om nettopp å etablere flere små sentra med mindre kjøpesentre vil bli meget sterkt: Enkeltkommuner kan fortsatt etablere en rekke kjøpesentre tett på kommunegrensen, for slik å tiltrekke seg handelsbesøkende fra andre kommuner. Vi tror ikke en utvikling som medfører handelsbokser er tjenlig i et klimaperspektiv – tvert imot. Transportbehovet vil være alt for stort, og mulighetene for kloke kollektivløsninger tilsvarende begrenset.

Videre handler dette også om arkitektur, estetikk og arealbruk. Utstrakt etablering av selvstendige handelsbokser vil ikke kunne skape helhetlige arkitektoniske løsninger, og vil i tillegg bidra til dårlig arealbruk. Spesielt viktig vil dette være nettopp når nasjonale bestemmelser gir blankofullmakt til etablering av slike (selv om kommunene selvsagt vil kunne bestemme mye gjennom kommuneplaners arealdel).

Regelen savner på denne bakgrunn begrunnelse: Hvorfor det er akkurat 3 000 m², er ikke redegjort for. Og regelen er uavhengig av lokale og regionale planverk. Således en den en ytterligere begrensning på lokal og regional arealplanlegging og stedsutvikling. Denne regelen står derfor i direkte motsetning til formålet om regional samordning.

Totale CO₂-regnskap

Bestemmelsens formål vedrørende klimamålsettinger er, som allerede påpekt, positiv. Imidlertid mener vi den er for passiv.

For det første bør klimaformålet ses i sammenheng med transportutvikling slik at etablering av handelsarealer ikke medfører for stor trafikkbelastning. ”Boksene” på 3 000m² som sannsynligvis vil etableres, vil bety betydelig økt transportbehov og påfølgende trafikkbelastning – uavhengig av hvordan og hvor de plasseres. Befolkningens handelsbehov vil derfor bety økt trafikk: Folk vil måtte kjøre personbil frem og tilbake, over kortere eller lengre avstander.

Dernest bør klimaformålet sees i sammenheng med forhold knyttet til stedsutvikling. Forholdet mellom privatbilisme og kollektivtransport på den ene siden, og stedsutvikling og handelssentre på den andre, bør berøres i bestemmelsen. I forslaget til paragraf 1 er miljøformålene beskrevet, herunder hindre bilavhengighet samt styrking av eksisterende by- og tettstedssentre. Vi frykter imidlertid at bestemmelsen slik den er foreslått vil svekke dette

formålet. Svakheterne ved 3 000m²-regelen vil være viktig i dette henseende. Men minst like viktig er at hensynet til økt reelt behov for handelsareal ikke blir imøtekommet, og at etableringer vil komme på tvers av ønsket utvikling enten ved at grensehandelen ytterligere forsterker seg eller at bruken av 3.000 m² kan komme ut av kontroll. Dette vil særlig gjelde i forhold til knutepunkt, byer og tettsteder i vekst.

Det reelle behovet for økt m² til handel må derfor tas hensyn til i bestemmelsene.

Oppsummering spesifikke kommentarer

Handels-, miljø- og stedsutvikling er for oss som stor aktør i markedet én og samme sak. Vi kan ikke se at denne dynamikken og problemstillingene ovenfor løses hensiktsmessig i forslaget. Regelen om 3 000m² savner begrunnelse og bestemmelsens ånd er lett å omgå. Fylkesplaner og fylkesdelplaner legger allerede viktige føringer for senterutvikling. Men at kun disse skal være retningsgivende, vil i mange tilfeller kunne gi utslag som ikke står i forhold til lokale målsetninger om stedsutvikling.

Forslag til endringer

1. Tillegg til ordlyden: "knutepunkt og tettsteder i vekst, definert i fylkesplan eller fylkesdelplan...(til § 1 Formål)
2. Det bør stilles kvalitative krav til utvidelser og etableringer, stedsutvikling (boliger, servicetilbud, kultur, møteplasser), trafikkplan med tilhørende CO₂-regnskap, miljøplan (sosiale forhold, bygging og drift av bygget og positive effekter for nærmiljøet)
3. Fylkesdelplaner med tilhørende retningslinjer for lokalisering av varehandel og servicefunksjoner skal rulleres minimum hvert 4.
4. Fylkesplaner eller fylkesdelplaner med tilhørende retningslinjer for lokalisering av varehandel og servicefunksjoner skal baseres på oppdaterte fakta for utvikling av handel i henhold til befolkningsutvikling, og fremskriving av reelle behov som for eksempel behov for m² til handel.
5. Fylkesplaner eller fylkesdelplaner skal baseres på kommunens egne kommuneplaner, og fylkeskommunen må gis en sterkere samordningsrolle, alternativt at dette ses i sammenheng med evt. kommunesammenslåinger

Vi håper med dette at vi har bidratt til verdifulle synspunkter og mulige forbedringer til forslag til Rikspolitiske bestemmelser om kjøpesentre. Skulle det være behov for oppklarende spørsmål, vennligst ta kontakt med undertegnede.

Med vennlig hilsen
Steen & Strøm ASA



Olav Line
Adm. direktør