

Tilbake til start?

Erfaringer med kjøpesenterstoppen i fire fylker og hos fire kjøpesentereiere

17.2.2006



Forord 3

1	Sammendrag og konklusjoner.....	4
2	Kort om kjøpesenterstoppen.....	10
3	Utredningsoppgaven	11
4	Undersøkelsesmetode	12
5	Seks aktørgrupper med ulike roller/rolleutøvelse	13
6	Sentrale utviklingstrekk basert på bransjens egne tall.....	14
7	Kjøpesentereiernes portefølje.....	23
8	Hva var holdningen til kjøpesenterstoppen da den kom?.....	26
9	Er sentrumsområdene styrket etter at kjøpesenterstoppen ble innført?	28
10	Hvilke virkninger av kjøpesenterstoppen har man sett i de fire fylkene?.....	32
11	Hvilke virkninger mener kjøpesentereierne bestemmelsen har hatt?	34
12	Hvilke synspunkter har kjøpesentereierne på myndighetenes rolle/virkemiddelbruk?.....	38
13	Presentasjon av fire fylkes(del)planer som følger opp kjøpesenterstoppen	40
14	Erfaringer med fire fylkes(del)planer som følger opp kjøpesenterstoppen	42
15	Erfaringer med kjøpesenterstoppen som virkemiddel i de fire fylkene	46
16	Råd til Miljøverndepartementet fra de fire fylkene.....	48

Vedlegg

Oppsummering fra gruppesamtale i Aust Agder og Telemark.....	2
Oppsummering fra gruppesamtale i Møre og Romsdal.....	13
Oppsummering fra gruppesamtale i Nord-Trøndelag.....	23
Oppsummering av intervju med Amfi eiendom.....	31
Oppsummering av intervju med Steen & Strøm.....	34
Oppsummering av intervju med Sektor.....	38
Oppsummering av intervju med Olav Thon Gruppen.....	41
Utfyllende beskrivelse av fylkesdelplaner i de fire fylkene	44

Forord

Denne utredningen er bestilt av Miljøverndepartementet, avdeling for regional planlegging, med Wilhelm Torheim som prosjektansvarlig i departementet.

Departementet la til grunn at arbeidet skulle konsentreres om de fire fylkene Nord-Trøndelag, Møre og Romsdal, Telemark og Aust-Agder. I disse fylkene er representanter for handelsstand, kjøpesentereiere, fylkesmann, fylkeskommune og et utvalg kommuner samlet til felles samtaler om erfaringene med "kjøpesenterstoppen" i sitt fylke. Som supplement til dette er representanter for fire store kjøpesentereierne Steen & Strøm, Sektor, Amfi Eiendom og Olav Thon Gruppen intervjuet om sine erfaringer med kjøpesenterstoppen.

Rapporten er å betrakte som en oppsummering av sentrale aktørers erfaringer med "kjøpesenterstoppen" i fire fylker, supplert med fire kjøpesentereieres synspunkter på erfaringene med kjøpesenterstoppen. Rapporten kan således ikke betraktes som en fullstendig evaluering av "kjøpesenterstoppens" virkninger i Norge.

Utredningen har vært utført av Civitas AS av sivilingeniørene Asbjørg Næss (prosjektleder), Gustav Nielsen og Njål Arge.

Vi vil takke alle som har stilt opp i intervjuer og gruppesamtaler, gitt opplysninger og synspunkter, og på annen måte bidratt i arbeidet.

Rapporten, inklusiv fortolkninger, står Civitas alene inne for.

Oslo, februar 2006

Asbjørg Næss

Civitas AS

1 Sammendrag og konklusjoner

Kjøpesenterstoppen. Regjeringen innførte i 1999 den såkalte kjøpesenterstoppen: Rikspolitiske bestemmelser om midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre utenfor sentrale deler av byer og tettsteder. Bestemmelsen trådte i kraft 1. februar 1999 og opphørte 1. februar 2004. Stoppen ble avløst av bestemmelser i fylkes(del)planer. Når dette skjedde var avhengig av planleggingen i det enkelte fylke.

Kjøpesenterstoppen og fylkes(del)planer som følger opp bestemmelsen, forbyr etablering eller utvidelse av kjøpesentre utenfor sentrale deler av byer og tettsteder. Kjøpesentre omfatter i utgangspunktet all detaljvarehandel. Formålet med bestemmelsen og fylkes(del)planene er å styrke eksisterende by- og tettstedssentre og unngå unødvendig byspredning, bilavhengighet og dårligere tilgjengelighet til varetilbudet for de som ikke har bil.

Oppgaven. Miljøverndepartementet har satt i gang dette oppdraget der formålet er å vurdere virkningene av bestemmelsen, rikspolitisk bestemmelse som virkemiddel og innhente erfaringer fra arbeidet med fylkesdelplaner som følger opp bestemmelsen.

Metodisk tilnærming. Miljøverndepartementets problemstillinger er belyst gjennom gruppesamtaler i Nord-Trøndelag, Møre og Romsdal, Telemark og Aust-Agder fylker, samt ved hjelp av tilgjengelig statistikk fra kjøpesenterbransjen. Under samtalene deltok representanter for fylkesmann, fylkeskommune, 2-4 kommuner, lokalt næringsliv/handelsstandsforeninger og kjøpesentereiere. I tillegg har vi intervjuet representanter for fire større kjøpesentereiere: Amfi Eiendom, Steen & Strøm, Sektor og Olav Thon Gruppen. Utvalget av fylker og kjøpesentereiere ble fastlagt av Miljøverndepartementet.

Rapporten må betraktes som oppsummering av sentrale aktørers erfaringer med kjøpesenterstoppen i fire fylker, supplert med fire kjøpesentereieres erfaringer med kjøpesenterstoppen. Rapporten er således ikke en fullstendig evaluering av kjøpesenterstoppens virkninger i Norge.

Kjøpesentrene's markedsandel er svakt økende. Kjøpesenterbutikkens¹ prosentvise markedsandel av landets samlede butikkomsetning (eksklusiv salg av bil og motorsykkel) har steget i hele perioden fra 1985 til 2004. Denne andelen lå i 2004 på 31,3%². Sentrumslokaliserte kjøpesentre har størst andel av landets samlede butikkomsetning. Denne førsteplassen har de hatt helt siden 1985. Avstanden til neste gruppe, eksternt beliggende kjøpesentre, har økt svakt de senere år.

Kjøpesenterstoppen kom for sent til å demme opp for eksternt beliggende kjøpesentre. Dagens kjøpesenterstruktur i de fire fylkene var i det store og hele etablert da kjøpesenterstoppen kom. Dette bekreftes også av

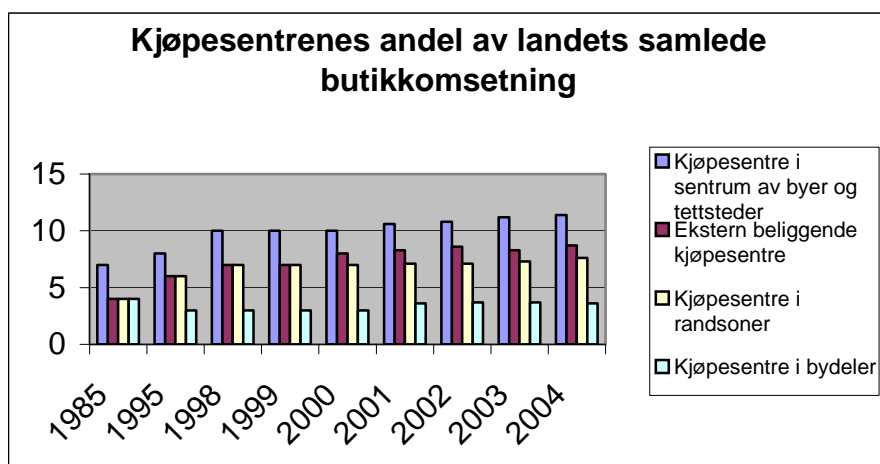
¹ Senterbokens definisjon av kjøpesentre; mer enn 2500m² salgsareal og minimum 5 butikker

² Kilde; Senterboken 2006

bransjens egne tall for landet som helhet³. Den generelle holdningen i de fire fylkene er at stoppen kom for sent til å innvirke i særlig grad på formålet – å styrke eksisterende sentrumsområder gjennom forbud mot eksternt beliggende kjøpesentre. Inntrykket av et mettet marked ble bekreftet av en av kjøpesentereierne. Samtidig opplyser kjøpesentereierne at de har skrinlagt prosjekter utenfor sentrumsområder som følge av kjøpesenterstoppen (til sammen ca fem prosjekter). På gruppesamtalen i fylkene er det videre opplyst om ytterligere to prosjekter som er skrinlagt som følge av stoppen, videre at enkelte utvidelser er skrinlagt som følge av stoppen.

Flere kjøpesentereiere ga uttrykk for at kjøpesenterstoppen har flyttet investeringslysten inn mot eksisterende sentrumsområder. En av eierne opplyste at stoppen har bidratt til større lønnsomhet i opprustningsprosjekter ved eksisterende sentre. Det ble likevel hevdet at det er vanskelig å få god økonomi i bare å modernisere kjøpesentre, uten noen muligheter for utvidelser.

Bransjens egne tall viser at de sentrumslokaliserte kjøpesentrene i Norge er etablert over hele perioden fra 1975-2003, med spesielt sterk etableringstakt i "jappetiden" (1985-89) og i 1995-1999. Eksternt beliggende kjøpesentre hadde sin store etableringsbølge i perioden 1985-1989 og delvis i 1990 årene, dvs før kjøpesenterstoppen trådte i kraft. Jf. figuren nedenfor.



Kjøpesentrenes andel av landets samlede butikkomsetning, med utgangspunkt i lokalisering. Kilde: Tallmateriale fra flere årganger av Senterboken satt sammen av Civitas

Bransjeglidninger og storhandelskonsepter/minivarehus skaper nye, store utfordringer. Både kjøpesentereierne og informantene i de fire fylkene peker på at de tradisjonelle kjøpesentrene etter hvert har fått mange konkurrenter som på mange måter har de samme virkningene som man ønsket å unngå gjennom kjøpesenterstoppen. Dette skyldes både bransjeglidninger innenfor handelsbransjen og etablering av stadig flere storhandelskonsepter/minivarehus utenfor sentrum.

Det er i alle fylker gitt uttrykk for at bransjeglidninger de senere år har gitt nye utfordringer i forhold til oppfølging av kjøpesenterstoppen og

³ Kilde: Senterboken

fylkes(del)planene. Ulike typer varehus tilbyr etter hvert et bredere varespekter. På denne måten flyttes stadig flere typer detaljvarehandel fra sentrumsområdene og ut i eksternt beliggende varehus som forhandler plasskrevende varer. Som en informant uttrykte det; ”Nå kan man til og med kjøpe radio på Plantasjen”.

Kjøpesentereierne opplyser at den gode økonomiske situasjonen for tiden, og den positive økonomiske utviklingen for bransjen, innebærer stor vilje til å investere i kjøpesentre og andre storhandelskonsepter. Alle kjøpesentereierne påpeker at de ser stadig flere eksempler på at regelverket er i ferd med å skli ut. Det hevdes at myndighetene er ”slepphendte” med å gi tillatelser til etablering av minivarehus/storhandelskonsepter utenfor sentrum av byer og tettsteder. Det kan se ut som om denne bransjen får etablere seg uten nevneverdige rammebetingelser fra myndighetene. En av aktørene uttrykte det slik: Det blir uheldig når gode kontakter hos myndighetene blir avgjørende for hvilke utbyggingsprosjekter som gis tillatelse. Kommunene lokkes gjerne med storhandel kombinert med f.eks badeland, idrettsarenaer og øvrige publikumsattraksjoner. Disse konseptene har samme effekt som det man ønsket å forhindre gjennom kjøpesenterstoppen.

Disse minivarehusene/storhandelskonseptene omfatter i følge kjøpesentereierne større butikkjeder som fører et stort antall varegrupper - såkalte ”category killers”. Kjeder som Plantasjen, Smart Club, Biltema, ICA, COOP og Obs brøyter vei. Det ble hevdet at ”non-food-andelen” i dagligvarebransjen varierer fra konsept til konsept, og at den for noen av ”storhandelskonseptene” ligger opp mot ca 60 % .

Denne tendensen til etablering av storhandelskonsepter ble også nevnt i gruppesamtalene i fylkene. Både i Aust-Agder og Telemark ga flere uttrykk for at det er ønskelig med mer oppmerksomhet og bedre styringsmuligheter i forhold til mindre enkelt-etableringer i varehandelen, ikke bare tradisjonelle kjøpesentre. Det ble påpekt at markedene er for små for kjøpesentra i mindre kommuner og store deler av Norge, og der vil større, spredt beliggende enkeltbutikker med et allsidig vareutvalg ofte bli en betydelig konkurrent til de små tettstedssentrene.

Ikke noe entydig bilde av at sentrumsområdene er styrket. I alle de fire fylkene så man tendenser til at eksisterende sentrumsområder i byer og tettsteder var i ferd med å svekkes da kjøpesenterstoppen kom.

Det er i de fire fylkene enighet om at kjøpesenterstoppen har bidratt til politisk debatt og større interesse for sentrum, samt bedre samarbeid mellom aktørene i de tradisjonelle sentrumsområdene. Gruppesamtalene i de fire fylkene har likevel ikke gitt noe entydig bilde av at sentrumsområdene er styrket etter at kjøpesenterstoppen trådte i kraft. Oppfatningen i fylkene er et ”både – og” mht handelens utvikling i sentrumsområdene. Noen mener stoppen har bidratt til å skape positive holdninger til hvor viktig det er å utvikle attraktive sentrumsområder. Dette er andre uenige i. Det ble blant annet uttrykt slik: Holdningsendringer får ingen effekt når kommunene står overfor konkrete handlingsvalg. Da er det muligheten til å sikre arbeidsplasser i egen kommune som styrer.

Det er enighet om at sentrumsområder trenger sterke ”dragere” i form av store butikker/handelskomplekser for å styrke sin posisjon. I tillegg må det tilrettelegges for knutepunktfunksjoner, arbeidsplasser, kultur- og fritidsaktiviteter, servicetilbud og boliger i sentrumsområder. Byer og tettsteder som har fått til dette har i større grad lykkes med å styrke sentrumsområdene. Porsgrunn, Verdal og Stjørdalshalsen er nevnt som eksempler på steder med positiv utvikling av sentrumsområder. Levanger og Notodden er nevnt som eksempler på det motsatte. Flere pekte på at offentlige aktører mange steder har bidratt til å svekke eksisterende by- og tettstedskjerner gjennom sine valg av lokalisering utenfor sentrum for nye offentlige bygg og institusjoner.

Andre forhold har vært viktigere for styrking av sentrumsområdene. I alle de fire fylkene mente man at det først og fremst er andre forhold enn kjøpesenterstoppen som er årsaken til en eventuell styrking av sentrumsområdene i byer og tettsteder. Blant nevnte årsaker er tilflytting til byer og tettsteder og påfølgende boligbygging, regionale utviklingsprogram med midler til tettstedsutvikling, samt kommuner som jobber aktivt med å styrke sentrumsområdene.

Blandede oppfatninger blant eiere av kjøpesentre. Kjøpesentereierne har delte oppfatninger av om norske sentrumsområder er styrket etter innføring av kjøpesenterstoppen. Flere eiere har inntrykk av at kjøpesenterstoppen har flyttet investeringslysten inn mot eksisterende sentrumsområder. Amfi Eiendom og Olav Thon Gruppen mener også å se at sentrum av byer og større tettsteder har styrket seg markedsmessig de siste år. Steen & Strøm uttrykker skepsis til dette. Bestemmelsen har i følge Steen & Strøm verken klart å stoppe de prosjektene som bidrar til de uønskede negative konsekvensene eller bidratt til den positive utviklingen av sentrumsområder som var ønsket. Dette er i følge Steen & Strøm kanskje den største skuffelsen ved kjøpesenterstoppen.

En av kjøpesentereierne ga uttrykk for at norske kommuner i større grad bør være opptatt av å skape steder med en positiv identitet, kjennetegnet ved helhetstenkning i forhold til løsninger, god infrastruktur, god arkitektur, god materialbruk og miljøvennlige løsninger. Kommunene bør billedgjøre overfor bransjen hvordan de vil at stedet skal fremstå etter utbygging. Dette gjelder ikke minst utviklingen av gamle industriområder hvor storhandelskonseptene etablerer seg. Myndighetene bør legge like mye omtanke i disse stedene som i tradisjonelle sentrumsområder.

Liten styringsvilje hos fylkeskommunene – kommunene bestemmer. Både Nord-Trøndelag, Møre og Romsdal, Telemark og Aust-Agder fylke har utarbeidet fylkes(del)planer som følger opp kjøpesenterstoppen. Aust-Agder og Nord-Trøndelag fylke var først ute. Deres planer ble vedtatt av fylkestinget våren 2000 og i Miljøverndepartementet våren 2001. I disse to fylkene ble derfor kjøpesenterstoppen avløst av bestemmelser i fylkesdelplaner allerede etter ca ett år. Telemark og Møre og Romsdal fylke vedtok fylkesdelplaner som avløste kjøpesenterstoppen først høsten 2004. Planene ble godkjent av Miljøverndepartementet våren 2005. I disse to fylkene gjaldt derfor kjøpesenterstoppen i hele perioden (1999-2004).

Fylkeskommunene i de fire fylkene opplyser at de er relativt tilbakeholdne mht innsigelser til noe kommunene i fylket har gått inn for. Kommunene på sin side sier stort sett ja til det etablererne ønsker seg.

I Aust-Agder har fylkesutvalget bare én gang fremmet innsigelse med bakgrunn i fylkesdelplanen som følger opp kjøpesenterstoppen. Innsigelsen ble senere trukket. I Aust-Agder dreide mye av diskusjonen under gruppesamtalen seg om etableringen av kjøpesenteret Stoa Vest utenfor Arendal sentrum i 2004. Mange mener etableringen brøt med fylkesdelplanen og bidro til å svekke handelstilbudet i flere av de eksisterende tettstedene langs sørlandskysten.

I Nord-Trøndelag var også inntrykket at få etableringer er stoppet med bakgrunn i fylkesdelplanen. En informant uttrykte det slik: Det er blitt tilpasninger til planen der dette har vært mulig, slik at innsigelse er frafalt. Disse rundene krever mye, uten at resultatene blir av noen særlig betydning.

I Telemark står fylkeskommunen på startstreken i forhold til oppfølging av fylkesdelplanen som følger opp kjøpesenterstoppen. Ingen saker har hittil vært til behandling. Det ble fremholdt at planen i stor grad er utformet på kommunenes premisser, slik at det er liten sannsynlighet for konflikt mellom fylkesdelplan og kommunale vedtak.

Siden fylkesdelplanen for senterstruktur i Møre og Romsdal er så fersk (vedtatt i 2004) har heller ikke her noen saker fra kommunene vært til oppfølging hos regional myndighet (fylkesmann og fylkeskommune er for tiden slått sammen til én regional myndighet). Fylkesadministrasjonen påpekte at de ikke har noen mulighet til å holde oversikt over etableringer i fylket, og en har liten tro på at Miljøverndepartementet vil støtte opp under en restriktiv behandling av innsigelser til planen.

Kjøpesentereierne er positive til regional samordning, men skeptiske til fylkeskommunens rolle. Kjøpesentereierne ser behov for regional samordning av lokaliseringspolitikken for handel. Deres inntrykk er at norske fylkeskommuner er relativt svake i rollen som overordnet planmyndighet på området. Fylkeskommunens politikk blir i følge kjøpesentereierne for en stor del styrt av kommuner, som har en tendens til å bestemme noe én dag, for så å ombestemme seg den neste.

Utydelige signaler fra Miljøverndepartementet. Representantene for fylkesmennene uttrykker at de har vært forsiktige i sin oppfølging av fylkesdelplanene som følger opp kjøpesenterstoppen. Dette skyldtes utydelige føringer fra Miljøverndepartementet på feltet, men også fylkespolitikernes forsiktige holdning til oppfølging av egen plan. Det ble fra fylkesmennene uttrykt skepsis til om Miljøverndepartementet ville støtte opp under en restriktiv behandling av innsigelser til planene.

Kjøpesentereierne mener Miljøverndepartementet bør påse at det blir utarbeidet regionalt regelverk eller regionale planer som er tilpasset regionenes utfordringer. Departementet bør videre påse at dette regelverket/planene blir fulgt opp i praksis. Den utglidningen en nå ser eksempler på er uholdbar og urettferdig.

Kjøpesentereierne ønsker faste regionale rammer, men ikke statlig detaljstyring. Det systemet en har i dag med fylkeskommuner og kommuner som myndighet i arealplansaker er i følge kjøpesentereierne i hovedsak tilfredsstillende, bare de planene som vedtas blir fulgt opp. Hovedhensikten med myndighetsutøvelsen bør i følge en av aktørene være å hindre etablering av nye sentrumsdannelser og motorveibaserte kjøpesentre/storhandelskonsepter. Myndighetene bør videre definere storhandel og entydig definere hvor man ønsker handel.

I alle fylkene har det vært utfordrende å praktisere unntaksbestemmelsene i kjøpesenterstoppen. Unntakene ble sett på som sammensatte og vanskelige å forstå for impliserte. Dette gjaldt særlig avgrensning av sentrum og krav om dokumentasjon for å vise at etableringens størrelse var tilpasset stedets størrelse, funksjon og handelsomland (handelsanalyser).

2 Kort om kjøpesenterstoppen

Regjeringen innførte i 1999 den såkalte "kjøpesenterstoppen": Rikspolitiske bestemmelser om midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre utenfor sentrale deler av byer og tettsteder. Bestemmelsen trådte i kraft 1. februar 1999 og opphørte 1. februar 2004. Bestemmelsen ble fulgt opp av fylkesdelplaner. Når dette skjedde var avhengig av planleggingen i det enkelte fylke. Kjøpesenterstoppen ble i enkelte fylker avløst av fylkes(del)plan allerede i 2000.

"Kjøpesenterstoppen" ble forvaltet av Miljøverndepartementet. Søknader om etablering ble sendt kommunen som forberedte saken for fylkesmannen. Fylkesmannen fattet vedtak som kunne påklages til Miljøverndepartementet.

Formålet med "kjøpesenterstoppen" var å:

- Styrke eksisterende by- og tettstedssentre
- Unngå unødvendig byspredning, bilavhengighet og dårligere tilgjengelighet til varehandeltilbudet for de som ikke har bil

Bestemmelsen forbød etablering av nye kjøpesentre større enn 3000 m² eller utvidelser slik at samlet bruksareal overskrider dette, med unntak av:

- etableringer eller utvidelser med sentralitet på SSBs nivå 2 og 3
- etableringer eller utvidelser i øvrige sentrumsområder dersom etableringens størrelse er tilpasset stedets størrelse, funksjon og handelsomland
- sentre med plasskrevende varer (biler, landbruksmaskiner, trelast, hagesentre)
- etableringer avklart i reguleringsplan som samsvarer med retningslinjer i fylkesplan godkjent etter at bestemmelsen trådte i kraft

Bestemmelsen definerer møbler og hvitevarer som detaljhandel. I følge Miljøverndepartementets veileder "Planer og bestemmelser for kjøpesentre" inngår i utgangspunktet all detaljvarehandel kjøpesenterbegrepet, enten den er åpen for alle eller den krever en eller annen form for medlemskort, kundekort eller lignende. Det er likegyldig om det er én eller flere varegrupper som omsettes. Dagligvareforretninger er å oppfatte som kjøpesentrer i denne sammenheng. Det samme er varehus som omsetter én eller flere varegrupper. Virksomheten behøver ikke være lokalisert i ett og samme bygg for å bli betraktet som et kjøpesenter, men kan også være gruppert omkring torg, en gågate eller en åpen plass, eller det kan på annen måte være en lokaliseringmessig sammenheng mellom de ulike enhetene, som f.eks i en detaljhandelspark.

3 Utredningsoppgaven

Miljøverndepartementet ønsket en evaluering av kjøpesenterstoppen der formålet med evalueringen var:

- 1 Å vurdere i hvilken grad en har lykket med å legge til rette for en mer bærekraftig og robust by- og tettstedsutvikling med redusert bilavhengighet (virkninger både under og etter kjøpesenterstoppen).
- 2 Å vurdere hvorvidt den rikspolitiske bestemmelsen om midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre har vært et egnet virkemiddel (gjennomslag, praktisering).
- 3 Å vurdere arbeidet med fylkesdelplaner/fylkesplaner med retningslinjer for lokalisering av handel og andre servicefunksjoner (prosess, innhold, gjennomslag).

Departementet ønsket evaluering av:

- Virkningene av kjøpesenterstoppen
- Rikspolitiske bestemmelse som virkemiddel
- Erfaring fra arbeidet med fylkes(del)planer som følger opp bestemmelsen.

4 Undersøkellesmetode

Problemstillinger reist av Miljøverndepartementet (kapittel 3) er belyst gjennom gruppesamtaler og personlige intervjuer, supplert med tilgjengelig statistikk.

Gruppesamtaler. Det er avholdt gruppesamtaler i hhv Nord-Trøndelag fylke, Møre og Romsdal fylke og Telemark. Aust-Agder fylke deltok på samlingen i Telemark. Deltakerne under gruppesamtalene besto av representanter for:

- Fylkesmann
- Fylkeskommune
- 3-4 kommuner (bykommune og omegnskommuner)
- lokalt næringsliv/handelsstandsforeninger
- Kjøpesentereiere

Deltakere under gruppesamtalene i de fire fylkene (Aust-Agder, Telemark, Møre og Romsdal og Nord-Trøndelag)			
Regionale myndigheter:			
Fylkesmannen i Aust-Agder	Fylkesmannen i Telemark	Møre og Romsdal fylke	Fylkesmannen i Nord-Trøndelag
Aust-Agder fylkeskommune	Telemark fylkeskommune		Nord-Trøndelag fylkeskommune
Kommuner:			
Risør kommune	Skien kommune	Ørsta kommune	Stjørdal kommune
Grimstad kommune	Porsgrunn kommune	Ulstein kommune	Innherred samkommune (Levanger og Verdal)
Tvedestrand kommune	Notodden kommune	Herøy kommune	
Handelsstandsforeninger og kjøpesentereiere:			
Risør Handelstandsforening	Notodden i sentrum	Ålesund Handelsforening	Balstad Eiendomslag, Daglig leder (Hell og Sjø siden kjøpesenter)
	Porsgrunn Min by		
	Sektor Eiendomsutvikling		Vennetrø Eiendom

Intervjuer. Det er i tillegg avholdt intervjuer med representanter for fire større kjøpesentereiere: Amfi Eiendom, Steen & Strøm, Sektor og Olav Thon Gruppen.

Statistikk. Sentrale trekk ved utviklingen innenfor handelsnæringen er belyst vha tilgjengelig statistikk. En har her valgt å basere seg på Senterboken som baseres på data fra Andhøys kjøpesenterregister. Senterboken er kjøpesenterbransjens årlige rapportering av sentrale utviklingstrekk.

5 Seks aktørgrupper med ulike roller/rolleutøvelse

Som nevnt i foregående kapittel bygger evalueringen på samtaler med seks aktørgrupper. Deres svar vil avhenge av hvordan de oppfatter og utøver sin rolle på området. Resultatene av evalueringsarbeidet må ses/forstås i lys av dette. Representanter for følgende aktører har deltatt:

Fylkesmannen. Statens organ i fylket. Han har hatt ansvar for å forvalte kjøpesenterstoppen på vegner av Regjeringen. Fylkesmannen skal nå påse at fylkeskommuner og kommuner følger opp statlige føringer i sin planlegging.

Fylkeskommunen. Fylkeskommunen har ansvar for å utarbeide retningslinjer i fylkes(del)plan som erstatter ”kjøpesenterstoppen og følge opp disse bestemmelsene overfor kommunene i deres planlegging.

”Vinner kommuner”. Her definert som kommuner som har tiltrukket seg større kjøpesenteretableringer og/eller trekker kjøpekraft fra nabokommuner. Av de kommunene som har deltatt anser konsulentene at følgende tilhører denne gruppen: Skien, Porsgrunn, Ålesund og Stjørdal.

”Taper kommuner”. Her definert som kommuner som ikke har trukket til seg større kjøpesenteretableringer og som opplever handelslekkasje som et problem. Av de kommunene som her har deltatt synes følgende å tilhøre denne gruppen: Risør, Grimstad, Tvedestrand.

Lokal handelsstand i tradisjonelt handelssentrum. Har ansvar for å bidra til at sentrumsområdene videreutvikles, med utgangspunkt i ønsket om størst mulig økonomisk gevinst.

Kjøpesentereiere. Norske kjøpesentre eies i det alt vesentligste av investorer, som har som hovedmål å få best mulig avkastning på sine investeringer. Kjøpesentereierne retter seg inn mot ulike markedssegmenter for å maksimere avkastningen.

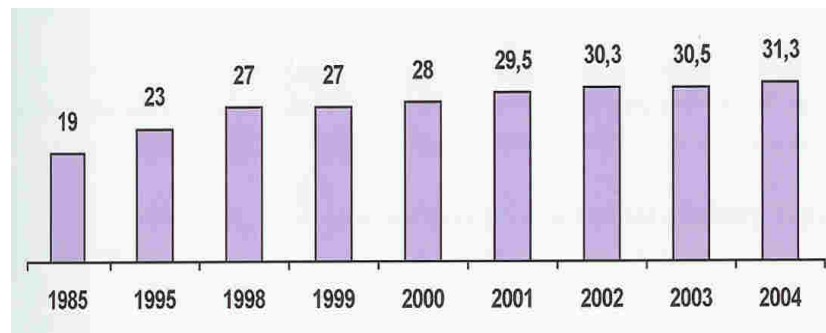
6 Sentrale utviklingstrekk basert på bransjens egne tall

Det er her tatt utgangspunkt i tallmateriale fremstilt i Senterboken. Siktemålet med boken er å presentere fagstoff som er spesielt tilpasset dem som ønsker å være orientert om utviklingen i kjøpesenterbransjen og om utfordringer for handelen i byer og tettsteder. Boken presenterer tilpasset statistikk for å orientere leseren om nå-situasjonen og om utviklingen for handelen i de enkelte regioner og i spesiell grad for kjøpesenterbransjen. Bak utgivelsen av boken står samarbeidsgruppen Norsk Senterstatistikk (NOS) som ble etablert i 1998⁴. Boken presenterer data for landet som helhet, der ikke annet er presisert. Kjøpesentre over 2500 m² og mer enn 5 butikker er medregnet.

Flere av de kjøpesentereierne Civitas har vært i kontakt med påpeker at dette er en bransje i rask utvikling. For eksempel kan åpningen av et nytt senter har stor innvirkning på regionstatistikk for det aktuelle år. Tallmaterialet presentert under må derfor benyttes med varsomhet tatt dette i betraktning. Tallmaterialet er presentert som bakteppe for diskusjonene i gruppesamtalene i de fire fylkene. Tilbakemeldingen fra deltakerne har vært at de i det store og hele kjenner seg igjen i den situasjonsbeskrivelsen som her gis.

⁴ NOS består av Arild Andhøy, Per Gunnar Rasmussen og Terje Holsen.

Senterbutikkens markedsandel sett i forhold til samlet butikkomsetning



Figur 1. Senterbutikkens markedsandel (%) av landets samlede butikkomsetning, ekskl. salg av bil og motorsykkel. Kilde: Senterboken 2006

Figuren over viser at kjøpesenterbutikkens prosentvise markedsandel av landets samlede butikkomsetning (eksklusiv salg av bil og motorsykkel) har steget i hele perioden fra 1985 til 2004. Denne andelen lå i 2004 på 31,3 %.

Sentrumsbokens tallmateriale tyder på at det er stor variasjon mellom landets regioner med hensyn til hvor stor andel av total butikkomsetning som kjøpesentrene representerer. Se figur 2 under. I 2004 toppet Stjørdalshalsen listen med 52,3 % omsetningsandel i kjøpesentre, mens Namsos lå på bunnen av listen med 19,6 % omsetningsandel i kjøpesentre. Det er imidlertid som nevnt store variasjoner fra år til år.

Omsetningsandelen i prosent for kjøpesentrene i regionene 2004:

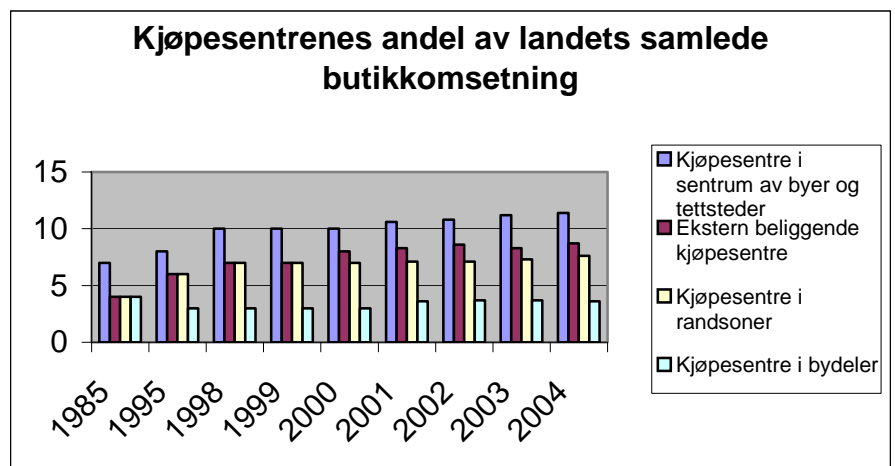
Regioner med høyeste kjøpesenterandeler:		Noen regioner med lave kjøpesenterandeler:	
1. Stjørdalshalsen	52,3 %	1. Mandal	10,5 %
2. Oppdal	52,0 %	2. Sandefjord/Larvik	13,7 %
3. Levanger/Verdalsøra	48,1 %	3. Kongsberg	15,1 %
4. Follo	46,3 %	4. Kristiansand S	16,6 %
5. Bergen	42,6 %	5. Kristiansund N	18,4 %
6. Hamar	40,1 %	6. Lofoten	18,7 %
7. Bærum/Asker	39,7 %	7. Mosjøen	18,7 %
8. Ålesund	38,6 %	8. Namsos	19,6 %

Figur 2. Senterbutikkens markedsandel (%) av samlet butikkomsetning, ekskl. salg av bil og motorsykkel i landets regioner i 2004. Kilde: Senterboken 2006.

Er sentrumslokaliserte kjøpesentre vinnerne i bransjen?

Senterboken opererer med fire kategorier kjøpesentre, avhengig av lokalisering:

- Sentrumslokaliserte sentre: Tradisjonelle handelssentrum i by/tettsted, oftest områdesenter eller regionsenter.
- Randsonesenter: I eksisterende bebyggelse men utenfor tradisjonelt handelssentrum. Gjerne tidligere industri-/lagerbygg
- Eksterne sentre: Utenfor eller i ytterkant av eksisterende bebyggelse i by/tettsted. Gjerne tilknyttet overordnet vegsystem. Fungerer ofte som regionsenter
- Bydelssentre: Sentre lokalisert i boområder/bydeler, ofte i byens forsteder. Dekker daglige behov.



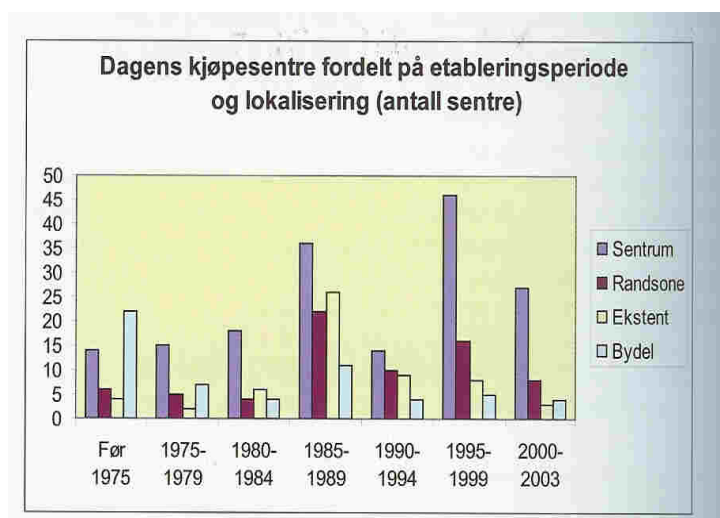
Figur 3. Kjøpesentrenes andel av landets samlede butikkomsetning. Summene er lik søylene i figur 1. Kilde: Tallmateriale fra flere årganger av Senterboken satt sammen av Civitas

Tallmaterialet viser at sentrumslokaliserte kjøpesentre har størst andel av landets samlede butikkomsetning. Denne førsteplassen har de hatt helt siden 1985. Avstanden til neste gruppe, eksternt beliggende kjøpesentre, har økt svakt de senere år.

Kjøpesentre i randsone har hatt tilnærmet stabil andel av totalomsetningen i Norge siden 1998 (før kjøpesenterstoppen ble innført).

Det er bydelssentrene som "taper". Disse hadde sin storhetstid på 70- og 80-tallet. Her har andelen av totalomsetning vært relativt stabil og lav siden 1995 – landet under ett.

Lokaliseringen av kjøpesentre har endret seg over tid



Figur 4. Dagens kjøpesentre fordelt på etableringsperiode og lokalisering, antall sentre. Kilde: Senterboken 2005.

Figuren over viser at de sentrumslokaliserte kjøpesentrene i Norge er etablert over hele perioden 1975 – 2003, men med spesielt sterk etableringstakt i 1985-89 ("jappetiden") og i 1995-1999 (rett før kjøpesenterstoppen ble innført). Dagens bydelssentre ble i stor grad etablert i begynnelsen av perioden (1970-tallet).

Perioden 1985-1989 var sentral for etablering av kjøpesentre i randsonen av byer og tettsteder i landet. Etableringstakten var på landsbasis også relativt høy i 1990-årene.

Eksternt lokaliserte kjøpesentre hadde sin store etableringsbølge i perioden 1985 – 1989 og delvis også i 1990 årene, dvs. før kjøpesenterstoppen trådte i kraft.

Dagens bydelssentre ble i stor grad etablert i begynnelsen av perioden (70-tallet).

Utviklingstrekk i Telemark og Aust-Agder

Dekningsgrad⁵

Byene Arendal, Porsgrunn og Skien trekker i dag kjøpekraft fra et større marked enn kommunen alene. Øvrige kommuner har handelslekkasje i dag.

Kristiansand med Sørlandssenteret trekker handel ut av Aust-Agder, først og fremst vest i fylket. Også kjøpesentrene i Telemark, spesielt Down Town i Porsgrunn, trekker kunder fra Aust-Agder, først og fremst øst i fylket. Ca 10 % av de som handler på Sørlandssenteret er fra Aust-Agder. Begge deler bidrar til at en registrerer lav kjøpesenterandel i handelen i Aust-Agder.

⁵ Kilde: Informasjon fremkommet under gruppesamtale i fylket

Det er betydelige variasjoner i dekningsgraden for ulike varegrupper, og det er ofte registrert ”huller” i handelstilbudet i ulike deler av fylkene som ligger bak etableringer og utvidelser av kjøpesentra.

De to sentrene med størst regional effekt for Aust-Agder og Telemark var det eksterne Sørlandssentret i Kristiansand og Down Town relativt sentralt i Porsgrunn, som ble etablert i henholdsvis 1987 og 1988. I Aust-Agder kom den første etableringen av eksternt kjøpesenter på Stoa utenfor Arendal i 1994.

Kjøpesenterbestanden i Aust-Agder (2005)

Opplistingen under viser eksisterende kjøpesentre i Aust-Agder fylke i 2005 (definert som sentre med 2.500 kvm eller mer og minst 5 butikker). Etableringsår i parentes.⁶

- Arena butikksenter, Arendal (1973)
- Oddensenteret, Grimstad (1975)
- Maxi senter, Arendal (1985)
- Harebakken senter, Arendal (1985)
- Stoa kjøpesenter (1994)
- Saltrød senter (1996)
- Stoa Vest (2004)

Allerede før kjøpesenterstoppen var 6 av dagens 7 kjøpesentra i Aust-Agder etablert. Nesten hele kjøpesenterstrukturen i fylket var derfor godt etablert før kjøpesenterstoppen trådte i kraft. Sørlandssentret like sør for Aust-Agders grense mot Kristiansand ble etablert i 1987.

Kjøpesenterbestanden i Telemark (2005)

Opplistingen under viser eksisterende kjøpesentre i Telemark fylke i 2005 (definert som sentre med 2.500 kvm eller mer og minst 5 butikker). Etableringsår i parentes.⁷

- Handelsbyen Herkules, Skien (1999)
- PP-senteret, Porsgrunn (1970)
- Lietorvet, Skien (1972)
- Gulsetsenteret, Skien (1973)
- Arkaden Skien storsenter (1980)
- Brotorvet senter, Stathelle (1983)
- Kvantum kjøpesenter, Notodden (1985)
- Tuven senteret, Notodden (1985)
- Telesenteret, Seljord (1986)
- Hammondgården, Porsgrunn (1987)

⁶ Kilde Andhøys kjøpesenterregister pr mai 2005.

⁷ Kilde Andhøys kjøpesenterregister pr mai 2005.

- Volumsenteret, Sannidal (1987)
- Ulefoss senteret, Ulefoss (1987)
- Down Town, Porsgrunn (1988)
- Hovenga senteret, Porsgrunn (1994)
- Handelshuset no 17, Rjukan (1995)
- Bø senteret, Bø (1997)
- Sønstebø tunet, Bø (1999)

Allerede før kjøpesenterstoppen var 16 av dagens 17 kjøpesentra i Telemark etablert. Nesten hele kjøpesenterstrukturen i fylket var derfor godt etablert før kjøpesenterstoppen trådte i kraft.

Handler folk i Aust-Agder mindre i kjøpesentre enn hva som er vanlig i Norge?

Tall fra enkeltår i Senterboken kan tyde på dette. En skal likevel være varsom med å sammenligne tall fra ulike år, siden utviklingen fra år til år er stor i bransjen.

Aust-Agder hadde i 2003 den laveste andel kjøpesenteromsetning i landet (14,2 % mot 30%)

Kjøpesenteromsetning per innbygger var under halvparten av landsgjennomsnittet i 2002

Handler folk i Telemark like mye i kjøpesentre som gjennomsnittsnordmannen?

Tall fra enkeltår i Senterboken kan tyde på dette. En skal likevel være varsom med å sammenligne tall fra ulike år, siden utviklingen fra år til år er stor i bransjen.

Kjøpesentrenes andel av totalomsetning var i 2003 litt over gjennomsnittet for landet (32 % mot 30 %).

Utviklingstrekk i Nord-Trøndelag

Dekningsgrad⁸

Byene Stjørdal, Levanger, Verdal, Steinkjær og Namsos samt kommunesentrene Leksvik, Grong, Kolvareid og Rørvik trekker kjøpekraft fra et større marked enn kommunen alene.

Øvrige 14 kommuner i fylket har handelslekkasje. Fylket sett under ett har handelslekkasje til Sør-Trøndelag, primært Trondheim.

⁸ Kilde: Informasjonen i avsnittet er fremkommet i gruppesamtale i fylket

Eksisterende kjøpesentre i Trøndelag

Kjøpesentrene i Nord-Trøndelag 2003:

Region Steinkjer:	Amfi Zebra Cuben Senteret Dampsaga Senter Globus Storsenter
Region Namsos:	Amfi Namsos ABC Stormarked Varehuset Nava
Region Stjørdalshalsen:	Domus Kjøpesenter Stjørdal Hellsenteret Torgkvartalet
Region Levanger/Verdalsøra:	Domus Senter Levanger Magneten Amfi Verdal Bo By'n Domus Senter Verdalsøra
Region Rørvik:	Kova Forretningsbygg

Tabell 1. Kjøpesentrene i Nord-Trøndelag i 2003. Antall kjøpesentre større enn 2500 m2 og med mer enn fem butikker er medregnet.. Kilde: Senterboken 2005.

Det er opplyst fra kommuner i fylket om følgende etableringer etter 2003: Namsos Storsenter i sentrum av Namsos som åpnet i 2005. Rørvik Torg i sentrum av Rørvik som åpnet i 2004.

Har folk i Nord-Trøndelag ”norgesrekord” i å handle på kjøpesentre?

Tall fra enkeltår i Senterboken kan tyde på dette. En skal likevel være varsom med å sammenligne tall fra ulike år, siden utviklingen fra år til år er stor i bransjen.

Omsetning gjennom kjøpesentrene i Nord-Trøndelag var i 2001 høyere enn landsgjennomsnittet (39 % mot 30 %). Butikkomsetning totalt sett per innbygger i Nord-Trøndelag var i 2002 7,4 % lavere enn landsgjennomsnittet – dette var lavest i landet dette året.⁹

Kjøpesenteromsetning per innbygger var 13 % høyere enn landsgjennomsnittet i 2002, særlig høy i Stjørdal og Levanger/Verdalsøra. Tall for 2004 viser at Stjørdal var den regionen med høyest kjøpesenterandeler av totalomsetning (52,3 % 2004).¹⁰

Kjøpesentrene hadde sterkere omsetningsvekst enn landsgjennomsnittet i 2002 – særlig Levanger/Verdalsøra.¹¹

Utviklingstrekk i Møre og Romsdal

Dekningsgrad¹²

I følge faktadelen i Fylkesdelplanen for senterstruktur trekker Ålesund, Molde, Kristiansund, Ulstein og Sunndal kommuner kjøpekraft fra et større marked enn kommunen alene (1980-1999). Øvrige kommuner har handelslekkasje i samme periode.

Eksisterende kjøpesentre i Møre- og Romsdal

Eksisterende kjøpesentre i fylket (2003) er vist i tabellen under.

⁹ Kilde: Senterboken

¹⁰ Kilde: Senterboken

¹¹ Kilde: Senterboken

¹² Kilde: Informasjon fremkommet i gruppesamtale i fylket.

Kjøpesentrene i Møre og Romsdal 2003:

Region Molde:	Vestnes Brygge Moldetorget Grandgården Roseby Rauma Senteret
Region Kristiansund:	Futura ABC-Senteret Smøla-Senteret
Region Ålesund:	Kremmergaarden Butikksenter Ålesund Storsenter Amfi Moagård Stormoa Brattvåg Senteret
Region Ulsteinvik:	Blåhuset
Region Ørsta/Volda:	Fokus
Region Sunndalsøra:	Amfi Sunndal
Region Surnadal:	Amfi Surnadal

Tabell 2. Kjøpesentrene i Møre- og Romsdal i 2003. Antall kjøpesentre større enn 2500 m² og med mer enn fem butikker er medregnet.. Kilde: Senterboken 2005.

Kommunene som deltok i gruppesamtalen opplyste om følgende nyetableringer etter dette: Storkaia brygge (Kristiansund), Amfi (Ørsta), Fosnavåg brygge (Herøy) og Amfisenteret i Ulsteinvik inkl. bowling (åpnes for fullt våren 2006 med en stort antall nye butikker). Alle disse er etablert i sentrumsområder.

Handler folk i Møre og Romsdal mindre på kjøpesentre enn landsgjennomsnittet?

Tall fra enkeltår i Senterboken kan tyde på dette. En skal likevel være varsom med å sammenligne tall fra ulike år, siden utviklingen fra år til år er stor i bransjen.

Omsetningsandel gjennom kjøpesentrene i Møre og Romsdal er i 2003 litt lavere enn landsgjennomsnittet (20 % mot 30 %). Dette viser seg enda tydeligere per innbygger i 2002 (21 % lavere enn landsgjennomsnittet). Unntaket er Ålesund med Moa i 2002 (25 % over landsgjennomsnittet per innbygger). I 2003 var det spesielt regionene sør i fylket (Ulsteinvik og Ørsta/Volda), som har lav omsetningsandel for kjøpesentre.

Tall for 2004 viser at Stjørdalshalsen var den regionen med høyest kjøpesenterandeler av totalomsetning (52,3 % 2004). Ålesund var blant de regionene med høyest andel i landet; 38,6 % 2004). Dette gjaldt også i 2003. Mandal på jumboplass (10,5 % 2004).

7 Kjøpesentereienes portefølje

Under følger oversikt over porteføljen til de fire kjøpesentereierne som er intervjuet som del av dette prosjektet.

Sektor

Bryn Senter	Oslo
Handelsbyen Herkules	Skien
Hønefoss Senteret	Hønefoss
Kilden Kjøpesenter	Stavanger
Kongssenteret	Kongsvinger
Kremmertorget	Elverum
Liertoppen	Lier
Lietorvet	Skien
NAF-Husert	Oslo
PP Senteret	Porsgrunn
Solsiden	Trondheim
Stoa Senter	Arendal
Stopp Tune	Sarpsborg
Storbyen	Sarpsborg
Strandtorget	Lillehammer
Trekanten Senter	Asker
Tønsberg Torv	Tønsberg
Østbanehallen Shoppested	Oslo
Hagaløkka Næringsbygg	Asker
Lade	Trondheim
Kolbotn Torg	Oppegård

Amfi Eiendom

<i>Heleide senter</i>	<i>Deleide senter</i>
1 AMFI Borg, Sarpsborg	29 AMFI Storkaia Brygge, Kr.sund N (75%) *
2 AMFI Drøbak City, Drøbak	30 AMFI Stryn, Stryn (20%) *
3 AMFI Eurosenteret, Vormsund	31 AMFI Svolvær, Svolvær (33%) *
4 AMFI Finnsnes, Finnsnes	32 AMFI Voss, Voss (15%) *
5 AMFI Florø, Florø	33 MoldeTorget, Molde (50%) *
6 AMFI Futura, Kristiansund N	34 Stormoa, Ålesund
7 AMFI Kanebogen, Harstad	Senter som forvaltes for andre
8 AMFI Mandal, Mandal	35 AMFI Arena, Arendal
9 AMFI Meyer, Mo i Rana	36 AMFI Bertheus & Bothner, Harstad
10 AMFI Moagård, Ålesund	37 AMFI Ulsteinvik, Ulsteinvik
11 AMFI Moss, Moss	38 AMFI Veita, Tromsø
12 AMFI Namsos, Namsos	39 Alleen Senter, Lyngdal
13 AMFI Narvik, Narvik	40 Byhaven, Trondheim
14 AMFI Nærbø, Nærbø	41 Mart'n Senteret, Elverum
15 AMFI Os, Os	42 Mercursenteret, Trondheim
16 AMFI Pyramiden, Tromsø	43 Sogningen Storsenter, Sogndal
17 AMFI Stord, Stord	44 Valdres Storsenter, Leira
18 AMFI Sunndal, Sunndalsøra	Senter under bygging
19 AMFI Sunnadal, Sunnadal	45 AMFI Ørsta
20 AMFI Verdal, Verdal	Utviklings- og forvaltningsavtaler
21 AMFI Vågen, Sandnes	BB-Senteret, Årnes
22 AMFI Vågsbygd, Kristiansand S	Farsund Senter, Farsund
23 AMFI Zebra, Steinkjer	Grønlands Torg, Oslo
24 AMFI Åkrehamn, Åkrehamn	Kvartal 48, Hamar
25 Globus Storsenter, Steinkjer	Råholtsenteret, Råholt
26 Madlatorget, Hafsfjord	Saltrød Senter, Arendal
27 Namsos Storsenter, Namsos	
28 Roseby, Molde	

Steen & Strøm

Amanda	Haugesund
Arken senter	Ulset
Buskerud Storsenter	Krokstadelva
City Syd	Trondheim
Down Town	Porsgrunn
Farmandstredet	Tønsberg
Gulskogen senter	Drammen
Halden storsenter	Halden
Holmensenteret	Nesbru
Krokstad senter	Krokstadelva
Kvadrat	Sandnes
Lillestrøm torv	Lillestrøm
Magasinet Drammen	Drammen
Markedet	Haugesund
Metro Senter	Skårer
Mosseporten	Moss
Nerstranda	Tromsø
Nordbyen	Larvik
Sjøsidan senter	Mosjøen
Stavanger Storsenter	Stavanger
Steen & Strøm Magasin	Oslo
Stovner Senter	Oslo
Torvbyen	Fredrikstad
Vinterbro	Vinterbro
Østfoldhallen	Fredrikstad

Olav Thon Gruppen

Ski Storsenter	Akershus
Strømmen Storsenter	
Sandvika Storsenter (OTE)*	
Jessheim Storsenter (OTE)*	
Lørenskog Storsenter	
Romerikssenteret , Kløfta (OTE)*	
Storo Storsenter (OTE)*	Oslo
Gunerius Storsenter (OTE)*	
Senter Syd, Mortensrud (OTE)*	
Arkaden, Oslo	
Strøget (OTE)*	
Lagunen Storsenter (42% OTE)*	Hordaland/Rogaland
Sartor Storsenter (OTE)*	
Oasen Storsenter (OTE)*	
Bergen Storsenter (OTE)*	

* Kjøpesentre tilhørende det børsnoterte Olav Thon Eiendomsselskap ASA merket OTE. Øvrige sentre eies av selskaper 100 % eid av Olav Thon.

8 Hva var holdningen til kjøpesenterstoppen da den kom?

Følgende spørsmål ble stilt:

- Hvordan var kjøpesenterutviklingen før bestemmelsen ble innført i 1999?

Det ble under gruppesamtalene i de fire fylkene opplyst om følgende utviklingstrekk:

Nesten alle kjøpesentrene i **Aust-Agder** var etablert da kjøpesenterstoppen trådte i kraft. Situasjonen i fylket bar preg av stor handelslekkasje ut av fylket til Sørlandssenteret i Vest-Agder og til Down town i Porsgrunn (Telemark). E18 var under utbygging. Tomter langs E18 ble interessante i utbyggingsammenheng. Stoa kjøpesenter ved E18 utenfor Arendal ble etablert i 1994 som følge av dette.

16 av dagens 17 kjøpesentre var etablert i **Telemark** da kjøpesenterstoppen kom. Kjøpesenteret Herkules i Skien var etablert i 1969, mens Down Town i Porsgrunn ble etablert i 1988. Porsgrunn kommune hadde en bevisst politikk for å unngå etableringer av handelstilbud langs E18, til tross for utbyggingspress på Moheim.

I **Nord-Trøndelag** var også de tunge kjøpesentrene allerede etablert, eksempelvis Magneten utenfor Levanger sentrum og Hell utenfor Stjørdalshalsen.

I **Møre og Romsdal** var Moa-området, med ett kjøpesenter, allerede etablert som avlastningssenter til Ålesund by da kjøpesenterstoppen kom.

Følgende spørsmål ble stilt.

- Hva var holdningen til ”kjøpesenterstoppen da den kom”?

Det ble under gruppesamtalene opplyst om følgende holdninger:

Det var enighet i de fire fylkene om at de tradisjonelle sentrumsområdene var i ferd med å svekkes da kjøpesenterstoppen ble innført. Det ble imidlertid gitt uttrykk for at årsakssammenhengene var komplekse.

Det ble i alle fylkene gitt uttrykk for at kjøpesenterstoppen kom for sent til å kunne innvirke i særlig grad på formålet – å styrke eksisterende sentrumsområder. De fleste mente skaden allerede var skjedd gjennom de eksternt beliggende kjøpesentrene som allerede var etablert. Tilstanden var imidlertid bedre i sentrumsområder som allerede hadde en sterk aktør i sentrum (kjøpesenter eller varehus). Verdal kan nevnes som eksempel her.

I mange byer sto ideen om behovet for et avlastningssenter til det tradisjonelle bysentrum sterkt. Tanken var at en måtte etablere avlastningssentre som hadde plass til nye funksjoner, for å redde eksisterende bysentrum. Dette gjorde seg gjeldende i Ålesund (Moa) og i Arendal (Stoa).

Kommuner i Møre og Romsdal med handelslekkasje til Ålesund hilste kjøpesenterstoppen velkommen, fordi de ønsket å demme opp for

handelslekkasjen – primært til Moa utenfor Ålesund sentrum. Ulstein kommunen er en av de kommunene som har vært utsatt for handelslekkasje til Ålesund. Kommunens prioritering har hele tiden vært 1) å styrke det gamle sentrum, 2) etablering av detaljhandel/kjøpesenter i kommunen utenfor sentrum om det ikke er plass i sentrum, for å demme opp for handelslekkasje til Ålesund.

Flere av Sørlandsbyene i Aust-Agder var meget positive til kjøpesenterstoppen fordi de fryktet utbygging av kjøpesentre langs E-18, som kunne trekke kjøpekraft fra deres kommune. De ønsket også å demme opp for handelslekkasjen til Sørlandssenteret i nabofylket.

Det ble under intervjuene med kjøpesentereierne opplyst om følgende holdninger:

Olav Thon Gruppens holdning til kjøpesenterstoppen da den kom var at markedet hadde fått det antall eksternt beliggende kjøpesentre det trengte. Markedet var ”mettet”.

Sektor og Steen & Strøm var positiv til kjøpesenterstoppen da den kom. De håpet bestemmelsen ville innebære mindre konkurranse for eksisterende eksternt beliggende kjøpesentre i porteføljen.

Amfi Eiendom så at de ville ha både fordeler og ulemper av bestemmelsen forretningsmessig. I følge Amfi Eiendom er lønnsomheten ved et kjøpesenter i første rekke avhengig av hvordan senteret drives og utvikles. Investeringskostnadene er langt lavere utenfor sentrum enn i sentrum, grunnet forholdet til eksisterende bygningsmasse og andre sider ved tomteforhold.

9 Er sentrumsområdene styrket etter at kjøpesenterstoppen ble innført?

Følgende spørsmål ble stilt:

Er sentrumsområdene styrket etter at kjøpesenterstoppen ble innført?

Følgende synspunkter på sentrumsutvikling kom frem under gruppesamtalene i de fire fylkene:

Nord-Trøndelag. Erfaringene var i Nord-Trøndelag et ”både – og” i forhold til om sentrumsområdene er styrket. I følge informantene som deltok under gruppesamtalen avhenger dette mest av om sentrum har hatt sterke ”dragere” i form av store butikker og lignende. Det må tilrettelegges for andre aktiviteter i bykjernen i tillegg. Dette har man i følge informantene ikke i samme grad fått til i Nord-Trøndelag. Verdal med Coop og Amfi i sentrum og Stjørdal med Domus Kjøpesenter (Trondos) og Torgkvartalet i sentrum ble trukket frem som eksempler på dette. Levanger ble trukket frem som eksempel på det motsatte. Her en ikke en sterk aktør i sentrum. Dette har i følge flere informanter ført til at Levanger sentrum har hatt problemer med å holde på en høy andel av varehandelen i sentrum. Det er nå etablert en aksjonsgruppe i Levanger for å få tilbake aktivitet i sentrum.

I **Møre- og Romsdal** var deltakerne i gruppesamtalen delte i oppfatningen av om sentrumsområdene i fylket er styrket, sett i forhold til tiden før kjøpesenterstoppen. Flere mente at trendene har forandret seg noe siden midt på 1990-tallet. Det er klart større bevissthet rundt viktigheten av attraktive sentrumsområder nå enn før, men dette kan ikke først og fremst knyttes til kjøpesenterstoppen. Kommunene som deltok på møtet mente det stort sett står bra til og mye bedre enn før, mens fylkets representanter mente tilstanden var litt mer broket fylket under ett, og at det ikke er noe entydig bilde i tettstedene.

Også i **Telemark og Aust-Agder** var oppfatningen av om sentrumsområdene er styrket et ”både – og”. Flere av kommunene, særlig Risør og Tvedestrand, var skeptiske til den utvikling som er i ferd med å skje langs E18, spesielt på Stoa. Flere pekte også på at staten og fylkeskommunene har bidratt til å svekke bykjernene gjennom sine valg av lokalisering for nye offentlige bygg og institusjoner. Det er samspillet mellom kontor og handel som skaper et levende sentrumsområde. Blant eksemplene som ble trukket frem er Fylkesmannen i Telemark som flyttet til nye kontorer utenfor sentrum. Politi og videregående skoler er også lokalisert utenfor sentrumsområder i Telemark.

Representantene fra Risør (kommune og handelsstand) sier de ikke merket noe til stoppen. De mente videre at det er blitt vanskeligere å få til utvikling av mindre, lokal handelsvirksomhet i tilknytning til eksisterende handelssentrum. I følge kommunen har handelslekkasjen bare tiltatt selv om en har arbeidet aktivt med å styrke sentrum. Dette gjelder både før, under og etter stoppen. - Stoa er den viktigste

forklaringen på handelslekkasjen, der det ligger en halvtime fra Risør med bil.

I Tvedestrand kommune ser en mer positivt på utviklingen med vitalisering av det gamle bysenteret i samspill med ny byutvikling. Framover er det fare for at mindre handelsetableringer i tidligere industriområder skal svekke sentrum ytterligere.

Både Porsgrunn og Skien kommune ser positive utviklingstrekk for sine bysentra. Porsgrunn sentrum har hatt sterk befolkningsvekst i sentrum som følge av nye boligprosjekter (leiligheter), det bidrar til økt kjøpekraft i sentrum.

I Notodden har utvikling på Tuven i et tidligere industriområder bidratt til å svekke handelen i det gamle bysenteret. Tuven står i dag for mye av handelen. Notodden sentrum sliter fortsatt. Det jobbes aktivt med å komprimere sentrum og å få til et godt varetilbud. Sentrum hadde tjent på å kunne tilby store tekstilkjeder som f.eks H&M.

Følgende synspunkter på sentrumsutvikling kom frem under intervjuene med kjøpesentereierne:

Kjøpesentereierne er delt i sin oppfatning av om sentrumsområdene er styrket eller ikke. Både Amfi Eiendom og Olav Thon Gruppen mener å se en styrking av norske sentrumsområder de senere år. Steen & Strøm derimot kan ikke se tydelige tegn på at sentrumsområdene er styrket.

I følge Steen & Strøm står urbanismen ikke så sterkt her til lands. Kommunene ønsker i liten grad å styre hvordan sentrumsområdene skal se ut (formgivning, arkitektur, estetikk, materialbruk) og hvilke funksjoner som skal dekkes. Norge har ikke hatt samme grad av fokus på sentrumsområder som for eksempel Sverige og Danmark. Her ser man mange steder en større bredde i virkemiddelbruken i sentrumsområder, og en større vilje til å satse på handel. Norske myndigheter er for opptatt av å prise kortsiktige initiativ. Steen & Strøm mener videre norske kommuner lar tilfeldighetene råde ved utvikling av gamle industriområder.

Sentrumsområder trenger i følge Steen & Strøm et knippe av motorer bestående av både knutepunktfunksjoner, kultur/fornøyelse, handel, bolig og arbeid. Handel er kanskje den sterkeste drivkraften for å lage en by. Her til lands er man tilbakeholden med å utnytte hele dette spekteret.

Steen & Strøms erfaring er at norske planmyndigheter har manglende vilje til å lytte til bransjen i sin planlegging. Man er redd tanken på konsentrert handel i sentrumsområder. Det skaper ikke nødvendigvis de beste løsningene i forhold til målsettinger om å styrke sentrumsområder. Oslo kan nevnes som et eksempel. Virkemiddelbruken er her tilpasset ideen om Oslo som en landsby. Dette gjelder ikke minst for Bjørvika der man er i ferd med å lage en helt ny sentrumsbydeler der handel kun blir tilstedeværende i småskala pga kommunens rammebetingelser. Man tenker litt for mye på å gjenskape Bogstadveien i Bjørvika. Dvs at de handlende skal bevege seg inn og ut av småbutikker. Det gir i følge Steen og Strøm ikke det unike handelstilbudet som bydelen trenger.

Sektor mener sentrumsområdene hadde lidd uten kjøpesentrene. Hva hadde Kongsvinger vært uten Kongssenteret og Sandvika uten Sandvika Storsenter? Sentrum trenger ”dragere” i hver ende av sentrum, som kjøpesentrene kan representere. Sentrum trenger også gode parkeringsforhold og god infrastruktur. Der man har fått til det, har man i større grad lykket.

Amfi Eiendom mener å se en styrking av norske sentrumsområder de senere år. Kjøpesenterstoppen har bidratt til å sette fokus på sentrumsområdene. Det har også bidratt til å gjøre sentrumsområdene interessante i forhold til investeringer. Selskapet ser en tendens til at kravene til avkastning av investeringer i kjøpesentre har gått ned, fra ca 10 % til ca 7,5%. Amfi Eiendom tror likevel ikke summen av bransjens totale investeringer i sentrumsområder har vært så avgjørende for sentrumsutviklingen. Amfi Eiendom hadde ikke bygget kjøpesentre midt i Moss, Finnsnes og Kristiansund sentrum, hvis selskapet ikke hadde vært ganske sikre på at det ikke ville få konkurrenter rett utenfor sentrum. Selskapets prosjekter har vært viktige bidrag til å styrke disse sentrumsområdene. Det hadde vært langt mer økonomisk lønnsomt for selskapet med utbygging utenfor sentrum.

Olav Thon Gruppen mener Sentrum av byer og større tettsteder har styrket seg markedsmessig de siste år. Dette skyldes at sentrum har gjennomgått revitaliseringer, inkludert velfungerende kjøpesentre i sentrum. Oslo City, Bergen Storsenter etc er eksempler på dette. Kjøpesenterstoppen bidro muligens noe, men markedet for eksterne sentre var nokså mettet alt i 1999. Selskapet deler Steen & Strøms erfaringer i Oslo. Olav Thon Gruppen eier ca 300 eiendommer i Oslo, derav noen mellomstore kjøpesentre. Deres erfaring i Oslo er at byens myndigheter ikke ønsker utvidelse av kjøpesentre selv om de ligger i sentrum, eller er knutepunkter definert av planmyndighetene.

Følgende spørsmål ble stilt:

- Har andre forhold enn kjøpesenterstoppen vært viktigere for å styrke sentrumsområdene?

Følgende synspunkter kom frem under gruppesamtalene i de fire fylkene:

Det var bred enighet i alle fire fylkene om at årsakssammenhengene mht sentrumsutvikling er svært sammensatte, blant annet har økt bosetting i sentrumsområder bidratt til økt økonomisk aktivitetsnivå.

I alle fylkene har økt tilflytting til byer og tettsteder og utbygging av boliger i sentrum spilt en rolle for sentrumsutviklingen.

I Aust-Agder og Telemark var det enighet om at det først og fremst er andre forhold enn kjøpesenterstoppen som er årsak til at en har fått styrket enkelte sentrumsområder i fylket. Porsgrunn ble trukket frem som eksempel på sentrumsområde med stor utbygging av sentrumsboliger. Kommunene jobber aktivt med å styrke sentrumsområdene. Både befolkningen og næringslivet ønsker seg attraktive sentrumsområder.

I Møre og Romsdal var det enighet om at det først og fremst er andre forhold enn kjøpesenterstoppen som er årsaken til en styrking av mange sentrumsområder i fylket. Følgende forhold ble nevnt:

Fra fylket:

- Geografien i fylket legger viktige føringer for hvor folk handler.
- Overordnede planer kombinert med kompetente kommuner som jobber aktivt med å styrke sentrumsområdene.
- Regionale utviklingsprogram administrert av fylket med midler til tettstedsutvikling

Fra kommunene:

- Folk ønsker seg attraktive sentrumsområder.
- Bevisst kommunal lokaliseringpolitikk mht handel, service, sportsarenaer, kulturinstitusjoner med mer.
- Kapital – at noen vil investere i sentrumsområder.
- Å anvisse sentrumsområdene er viktigere enn å innføre en ”kjøpesenterstopp”.
- Lengre åpningstider i sentrene smittet over på butikker i sentrum.

Følgende synspunkter kom frem under intervjuene med kjøpesentereierne:

Selv om kjøpesentereierne var delte i oppfatningen av om norske sentrumsområder er styrket, uttrykte flere at mange sentrumsområder har gjennomgått revitaliseringer. Flere uttrykte også at de satser aktiv på å utvikle kjøpesentre som motor i etablerte handelssentrum.

10 Hvilke virkninger av kjøpesenterstoppen har man sett i de fire fylkene?

Følgende spørsmål ble stilt:

- Hva ledet bestemmelsen til i de årene den virket?

Skrinlagte prosjekter. På gruppesamtalen i fylkene ble det opplyst om to prosjekter som er stanset som følge av kjøpesenterstoppen. Det er videre opplyst fra kommunene at det antagelig ville skjedd utvidelser av eksisterende kjøpesentre på Moa utenfor Ålesund og på Tuven utenfor Notodden. I følge Stjørdal kommune ville det også vært tilrettelagt for matvarer på kjøpesenteret Sjøsidan utenfor sentrum i Stjørdalshalsen.

Politisk debatt. Det var bred enighet hos myndigheter og representanter for handelsstanden at kjøpesenterstoppen skapte politisk debatt og økt interesse for utviklingen av de gamle by- og tettstedssentrene. Det ble av flere uttrykt at det har betydning, i form av å sette dagsorden, når Miljøverndepartementet gir et så vidt tydelig signal som bestemmelsen innebar. I følge deltakerne på gruppesamtalen i Møre og Romsdal er det klart større bevissthet rundt viktigheten av attraktive sentrumsområder nå enn før, men dette begynte allerede å snu før kjøpesenterstoppen. Startskuddet var en artikkel i Bergens Tidende i 1988 om hvor stygt det var i tettstedet Stryn.

Pusterom. Mange mente kjøpesenterstoppen ga et nødvendig pusterom for de etablerte sentrumsområdene, som eksempel kan nevnes Ålesund by.

Holdningsendringer? Noen mente stoppen også endret holdninger til viktigheten av attraktive sentrumsområder. Dette var andre uenig i, herunder representanten for Fylkesmannen i Nord-Trøndelag. Deres erfaring var at slike holdningsendringer ikke ble fulgt når kommunene sto overfor konkrete muligheter til arbeidsplasser i kommunen.

Samordnet handelsstand. Flere mente at kjøpesenterstoppen bidro til bedre samordning av handelsstanden i de tradisjonelle sentrumsområdene. Det ble også hevdet at det var konkurransen fra kjøpesentrene som bidro til at handelsstanden tok opp kampen med kjøpesentrene gjennom lengre åpningstider, samarbeid mellom bedrifter, mer opplevelse og tilrettelegging for parkering i sentrum.

I Aust-Agder ble kjøpesenterstoppen raskt opphevet, siden fylket var førstemann ut med å lage fylkesdelplan som opphevet bestemmelsen. I følge fylkeskommunens representant ønsket politikerne å få opphevet virkningene av bestemmelsen så raskt som mulig. Det ble derfor ikke trukket frem hendelser fra tiden bestemmelsen virket.

I Telemark fikk en utvidelse av kjøpesentre i sentrum og i randsonen til sentrum under kjøpesenterstoppen. Som eksempel ble Grengeshallen, som ligger i nabobygget til Down town i Porsgrunn, utviklet for storhandel med bl.a møbler og hvitevarer.

I **Nord-Trøndelag** har en sett flere eksempler på etablering av avlastningssentre og sentrumsutvidelser de senere år. I Stjørdalshalsen fikk kommunen aksept for å etablere plasskrevende varer så som byggevarer, møbler og interiørvarer i et såkalt "homesenter" på kjøpesenteret Sjøsidan i et etablert avlastningssenter. Stjørdal kommune ga uttrykk for at det ville vært matvarer, klær, sko og annen detaljhandel på Sjøsidan uten kjøpesenterstoppen. I ettertid har fokuset i kommunen vært rettet mot sentrum. De etablerte kjøpesentrene i sentrum (Domus og Torgkvartalet) planlegger nå større utvidelser.

Levanger sentrum er eksempel på et sentrumsområde som gradvis er utvidet både nordover og sydover de senere år. Noe skjedde under kjøpesenterstoppen, og noe etter at bestemmelsen var avløpt av fylkesdelplanen.

I **Møre og Romsdal** ble et nytt kjøpesenter på Moa stoppet av bestemmelsen. Ålesund kommune fikk imidlertid aksept for å etablere et kjøpesenter tilknyttet ny kollektivterminal på Moa. Denne saken ble også behandlet i Miljøverndepartementet.

11 Hvilke virkninger mener kjøpesentereierne bestemmelsen har hatt?

Følgende spørsmål ble stilt:

- Hvilke virkninger mener dere bestemmelsen har hatt?

Kjøpesentereierne opplyste under intervjuene at de til sammen har skrinlagt ca fem kjøpesenterprosjekter utenfor sentrumsområder; ett i regi av Steen & Strøm, ett i regi av Sektor (Sarpsborg) og et par i regi av Amfi Eiendom. Olav Thon gruppen la ingen prosjekter på is som følge av kjøpesenterstoppen.

Amfi Eiendom trakk frem følgende eksempel på prosjekter som ble lagt på is som følge av kjøpesenterstoppen. Selskapet planla nytt kjøpesenter på et nes utenfor Finsnes. Dette ville vært et ”kanonprosjekt” for Amfi Eiendom rent investeringsmessig. Fylkeskommunen stoppet prosjektet med utgangspunkt i kjøpesenterstoppen. I stedet har Amfi eiendom bygget et kjøpesenter i sentrum av Finnsnes. Dette er i følge selskapet et greit prosjekt økonomisk, men ikke så godt som et eksternt beliggende kjøpesenter hadde vært. For Finnsnes som by var dette en bedre løsning. Amfi Eiendom har full forståelse for Fylkeskommunens beslutning.

Amfi Eiendom opplyser at selskapet har dreid investeringene mot sentrumsområder, noe som ikke ville skjedd i samme grad uten kjøpesenterstoppen.

Amfi Eiendom opplyste at de har sett eksempler på at bestemmelsen har ført til ”flisespikkeri” i form av avslag på minimale utvidelser av eksisterende kjøpesentre (150 m²), med kjøpesenterstoppen som begrunnelse. En regel som innebar tak på f.eks 10 % utvidelse over en treårs periode hadde vært langt mer fornuftig.

Sektor ga uttrykk for at kjøpesenterstoppen flyttet investeringslysten inn mot eksisterende sentrumsområder og konkurransesituasjonen ble mer forutsigbar. Dette bidro til at investeringene skjøt fart i byer og tettsteder. Selskapet mener videre kjøpesenterstoppen bidro til større lønnsomhet i opprustningsprosjekter ved eksisterende sentre. Sektor mener det likevel er vanskelig å få god økonomi i bare å modernisere kjøpesentre, uten noen muligheter for utvidelser. Det siste, største og beste senteret tar alltid markedsandeler fra de andre. Sektor ønsker generelt å videreutvikle eksisterende sentre. Sektor opplever stoppen som en ulempe i forhold til sine ønsker om utvidelse og fornyelse av eksisterende sentre.

Bestemmelsen har i følge **Steen & Strøm** verken klart å stoppe de prosjektene som bidrar til de uønskede negative konsekvensene eller bidratt til den positive utviklingen av sentrumsområder som var ønsket. Dette er i følge Steen & Strøm kanskje den største skuffelsen.

Kjøpesentereierne opplyste at den gode økonomiske situasjonen for tiden, og den positive økonomiske utviklingen for bransjen innebærer stor investeringsvilje hva angår kjøpesentre og øvrige storhandelskonsepter.

Dette til tross for at kravene til avkastning på investeringene i kjøpesentre i følge Amfi eiendom har sunket fra ca 10% for noen år siden til ca 7,5% i dag.

Alle kjøpesentereierne påpekte at de ser stadig flere eksempler på at regelverket er i ferd med å skli ut. Markedet har i en viss grad tilpasset seg kjøpesenterstoppen og påfølgende fylkesplaner gjennom stor vekst av bilbaserte storhandelkonsepter utenfor etablerte handelssentrum. Vi har fått en rekke ”minivarehus” for storhandel med større butikkjeder som fører et stort antall varegrupper - såkalte ”category killers”. Kjeder som Plantasjen, Smart Club, Biltema, ICA, COOP og Obs brøyter vei. For flere av disse kjedene er en svært høy andel av totalomsetningen innen detaljvarer – og varespekteret er svært bredt. ”Non-food-andelen” i dagligvarebransjen varierer fra konsept til konsept, og ligger for noen av ”storhandelskonseptene” opp mot ca 60 % i følge Steen & Strøm. Disse storhandelskonseptene er i sterkt vekst, og kjøpesentereierne ser tendenser til at denne bransjen får etablere seg uten nevneverdige rammebetingelser fra myndighetene. Kommunene lokkes gjerne med storhandel kombinert med f.eks badeland, idrettsarenaer og øvrige publikumsattraksjoner. Disse konseptene har i følge kjøpesentereierne samme effekt som det man ønsket å forhindre gjennom kjøpesenterstoppen.

Kjøpesentereierne trekker fram følgende eksempler på utviklingen etter at kjøpesenterstoppen ble innført:

- Olav Thon Gruppen viser til at Amfi Eiendom har et kjøpesenter i sentrum av Moss. Amfi Eiendom besluttet for to år siden å bygge ut dette til det dobbelte. Dette betydde store investeringer for selskapet. Det ble samtidig inngått avtale med Moss kommune om at de ikke skulle tillate utbygging av nye kjøpesentre utenfor byen som kunne undergrave denne investeringen. Nå vil Rygge kommune legge til rette for et storhandelscenter 2-3 km utenfor Moss sentrum, i motsatt retning av Steen & Strøms kjøpesenter rett utenfor Moss. Coop ønsker å flytte inn i det nye storhandels huset i Rygge. De holder nå til i Steen & Strøms kjøpesenter. Det legges nå til rette for en kjede effekt hvor mindre butikker etablerer seg i Steen & Strøms ledige lokaler etter at Coop har flyttet til nytt senter i Rygge. Resultat for Moss sentrum blir det motsatte av hva som er intensjonen med kjøpesenterstoppen, og stikk i strid med Amfi Eiendoms avtale med Moss kommune.
- Amfi Eiendom viser til at ICA får anledning til å bygge ut et stort varehus utenfor Kristiansund. Dette ville Amfi eiendom også gått inn for, men de var sikre på at myndighetene ville sagt nei. Så feil kan man ta.
- Olav Thon Gruppen viser til forslag om nytt kjøpesenter på Skedsmokorset i Skedsmo kommune på lokk over E6. Nybyggingen vil evt. inkludere hotell og kontorer, 10 000 m² matbutikk, fotballbane og nytt samfunnshus. Utfallet i saken foreløpig ikke avgjort.
- Olav Thon Gruppen viser til forslag om nytt internasjonalt storfirma innen handel (Carrefour) på Hvam i Skedsmo kommune. En idrettshall er sentral i planene. Her har Skedsmo kommune sagt nei.

- Olav Thon Gruppen viser til forslag om nytt storsenter (ICA Maxi) langs E6 på Frogner i Sørums kommun. Forslaget innebærer ICAs største Maxi-butikk. Utfallet i saken er foreløpig ikke avgjort.
- Olav Thon Gruppen viser til Smart Clubs ønsker å doble salgsarealet på den kommende Smart-Club butikken på Slependen i Asker kommune fra 3000 m² til 7500 m². Bygget på Slependen er under oppføring. Det har hele tiden vært en forutsetning fra kommunens side at maksimalt 3000 m² skal benyttes til detaljhandel. Resten av bygget på totalt 15 000 m² har vært regulert til såkalte volumvarer – f.eks biler eller møbler.
- Olav Thon Gruppen viser til forslag om utbygging av nytt COOP - Obs! varehus på Kallerud mellom Gjøvik og Raufoss. Planavdelingen i Gjøvik kommune uttrykker til pressen desember 2005 at de går ut fra at flertallet i kommunestyret vedtar reguleringsplanen for varehuset.
- Olav Thon Gruppen viser til planen for nytt kjøpesenter i Vestby, som er godkjent etter endelig avgjørelse i Miljøverndepartementet. Senteret ligger rett nord for eksisterende sentrum og inneholder 25 000 m² kjøpesenter, hotell, idrettshall, bowling, badeanlegg, leiligheter, restauranter samt helse- og rehabiliteringstilbud. Olav Thon Gruppen mener senteret i realiteten er et bilbasert senter i det ikke finnes handelsmessig grunnlag for dette i Vestby. Senteret synes godkjent/drevet frem av "de andre" tilbudene utbyggerne har lansert.
- I Bryne ble det etter at kjøpesenterstoppen kom etablert et kjøpesenter med 70 butikker utenfor det tradisjonelle sentrumsområdet, på motsatt side av riksvegen (COOP). Dette har ført til utarming av sentrum i Bryne. Steen & Strøm spør seg om fylkesplanen ikke var god nok til å fange opp dette.
- Nærområdet rundt City Syd (Steen & Strøm) i Trondheim utviklet etter at kjøpesenterstoppen trådte i kraft. Dette har i følge Steen & Strøm ikke skjedd som følge av bevisste valg, og ikke planmessig i forhold til vegsystem med mer. Her har kommunen ikke turt å tenke helhet. Resultatet er i følge Steen & Strøm blitt et sted uten helhetlig infrastruktur, ensartet materialvalg og identitet. Med enkle midler kunne man gjort det mye bedre.
- Steen & Strøm trekker frem Stavanger sentrum som et annet eksempel på uheldig utvikling. I Stavanger bygges det nå en "kjøpesenterring" rundt det tradisjonelle sentrum, som inkluderer nye kjøpesentre og/eller utvidelser av eksisterende kjøpesentre på Madla, Tasta, Hillevåg og Buøy. Samtidig som kommunen jobber for å begrense tilgjengeligheten til sentrumsområdene. Dette bidrar etter Steen & Strøms syn ikke til ønsket utvikling av sentrumsområdene i Stavanger. Steen & Strøm har et kjøpesenter i bykjernen i Stavanger og et eksternt beliggende kjøpesenter på Forus i Sandnes kommune (Kvadrat).
- Et eksempel på en positiv utvikling er i følge Steen & Strøm Porsgrunn. Her taler myndighetene med én tunge. Kommunen har en bevisst og helhetlig strategi for utvikling av Porsgrunn sentrum. De har klart å demme opp for utbyggingspress utenfor sentrum og fått til en positiv utvikling av bysentrum blant annet gjennom boligbygging og aktiv satsing på helhetlig virkemiddelbruk. Kommunen og Steen & Strøm (Down Town) har inngått avtale om felles parkeringspolitikk.

Evalueringsteamets anmerkning. Norske kjøpesentre eies i det alt vesentligste av investorer, som har som mål å få best mulig avkastning på sine investeringer. Kjøpesentereierne retter seg inn mot ulike markedssegmenter for å maksimere avkastningen. Samtidig skal en ikke se bort fra at mange kjøpesentereiere er interessert i byutviklingsspørsmål, og dermed har synspunkter på hva som er å anse som gode og dårlige prosjekter i lys av dette. En skal likevel være varsom med å tro at bransjen som sådan lar slike synspunkter styre i forretningsøyemed. De eksempler eierne her har trukket frem må stå for deres regning og sees i lys av dette.

12 Hvilke synspunkter har kjøpesentereierne på myndighetenes rolle/virkemiddelbruk?

Følgende spørsmål ble stilt:

- Hvilke synspunkter har dere på myndighetenes rolle/virkemiddelbruk?

Likhet for loven. Alle kjøpesentereierne ba om forutsigbart regelverk og ”likhet for loven” for alle aktørene innenfor handelsbransjen. Som nevnt i kapitlet foran ser kjøpesentereierne nå at myndighetenes styring på området er i ferd med å skli ut. Det pågår en ”slepphendhet” i forhold til å gi tillatelser til etablering av minivarehus/storhandelskonsepter utenfor sentrum av byer og tettsteder. Sektor uttrykte det slik: Det blir uheldig når gode kontakter hos myndighetene blir avgjørende for hvilke utbyggingsprosjekter som gis tillatelse.

Kvalitet i alle områder. Steen & Strøm mener myndighetene må evne å både styrke sentrumsområdene og samtidig styre utviklingen av områdene hvor slike storhandelskonsepter etablerer seg. Dette er gjerne tidligere industriområder som nå omformes uten særlig tanke på gode helhetsløsninger og kvalitet. Myndighetene bør legge like mye omtanke i disse avlastningssentrene som i de tradisjonelle sentrumsområdene. Behovet for denne type handel finnes, man bør ikke undertrykke den ved å gjøre det stygt og tilfeldig.

Regionalt tilpasset politikk fremfor statlig detaljstyring. Amfi Eiendom ser at samfunnet har behov for visse reguleringer av arealdisponering, men ønsker ikke statlig detaljstyring. Selskapet viste til at Norge er et land med store forskjeller fra region til region. Det beste vil være regionalt tilpasset politikk på området, som følges opp. De kommunale planene må ha en viss regionvis sammenheng. Planene bør gi retningslinjer for hvordan handelen skal utvikles. Det offentlige må ha et syn på funksjonene, ikke detaljstyring av enkeltbransjer.

Olav Thon Gruppen uttrykte at de hadde sett mange eksempler på at slike statlige reguleringer har mislykkes, sett i forhold til intensjonen. De ba i likhet med Amfi Eiendom om forutsigbare planer. Like regler og lik praktisering innenfor de samme geografiske markeder er avgjørende for bransjen. Myndighetene bør gi rammer for lokalisering av store handelskonsentrasjoner, på linje med hvordan myndighetene styrer øvrige sentrale deler av samfunnsutviklingen. Olav Thon Gruppen mener det systemet en har i dag med kommuner og fylkeskommuner som myndighet i arealplansaker i hovedsak er tilfredsstillende. Samtidig ser selskapet at andre enn kommunene må være med å bestemme. Det vil si fylket, eller en ”regionsbeslutning”. Kommunene har en tendens til å bestemme noe én dag, for så å ombestemme seg den neste. Hovedhensikten med myndighetsutøvelsen bør være å hindre etablering av nye sentrumsdannelser og motorveibaserte kjøpesentre/storhandelskonsepter.

Behov for regional samordning, men fylkeskommunen er for svak. Når det gjelder fylkeskommunens rolle innenfor handel og lokaliseringsspørsmål er Sektors erfaring at deres utøvelse av myndighet er forholdsvis svak. Fylkeskommunens politikk blir for en stor del styrt av kommunene. Kjøpesenterstoppen ga kommunene et verktøy, mens fylkesplanene ga rom for litt mer tolkninger. Fylkeskommunen burde derfor vært sterkere. For å kunne være den overordnede myndigheten som skal gi føringer for den regionale handelen og utviklingen av denne.

Steen & Strøm så også behovet for en regional samordning. Samtidig virker Fylkeskommunens rolle unaturlig. Kommunen burde hatt denne rollen. Samtidig er kanskje norske kommuner for små til å ha slik rolle?

Storhandel bør defineres. Myndighetene bør i følge Sektor definere storhandel, også med tanke på en videreutvikling av dagens aktører og muligheter for fremtidige.

Tydeligere lokaliseringspolitik. Myndighetene brukte i følge Steen & StrømStrøm ikke det pusterommet stoppen innebar, så godt. Myndighetene burde lagt mer vekt på oppfølgingen av kjøpesenterstoppen i form av signaler om hvordan sentrumsområder skal utvikles. I følge Steen & Strøm bør myndighetene lage planer som gir føringer for lokalisering av ulike funksjoner og som entydig definerer hvor man ønsker handel.

Kommunene må stille krav og lytte til bransjen. Steen & Strøm ga uttrykk for at det er bedre å forholde seg til kommunene i forhold til etableringer enn statlige aktører og bestemmelser. Samtidig ga Steen & Strøm uttrykk for at deres erfaring med norske planmyndigheter er at de har manglende vilje til å lytte til bransjen i sin planlegging. Målet for kommunene bør være å skape steder med en positiv identitet, kjennetegnet ved helhetstenkning i forhold til løsninger, god infrastruktur, god arkitektur, god materialbruk og miljøvennlige løsninger. For å få til det trengs det både pisk og gulrot. Myndighetene bør spille en aktiv rolle, og de bør legge opp til utstrakt dialog med sentrale aktører, som f.eks handelsbransjen. Kommunene må billedgjøre overfor bransjen hvordan de vil at stedet skal fremstå etter utbygging. Danskene er i følge Steen & Strøm flinkere enn nordmenn i forhold til dette.

Tydeligere Miljøverndepartement. Amfi Eiendoms råd til Miljøverndepartementet er å påse at det blir utarbeidet regionalt regelverk/planer som er tilpasset regionenes utfordringer. Departementet bør videre påse at dette regelverket/planene blir fulgt opp i praksis. Den utsklidningen en nå ser eksempler på er uholdbar og urettferdig.

13 Presentasjon av fire fylkes(del)planer som følger opp kjøpesenterstoppen

Både Nord-Trøndelag, Møre og Romsdal, Telemark og Aust-Agder har utarbeidet fylkes(del)plan som avløser kjøpesenterstoppen.

Fylke	Planens betegnelse	Vedtatt i fylkestinget	Godkjent av Miljøverndepartementet
Aust-Agder	Fylkesdelplan for tettstedsutvikling og kjøpesenteretablering	11. april 2000	16. mars 2001
Nord-Trøndelag	Fylkesplan for Nord-Trøndelag 2000-2003	21. mars 2000	23. mars 2001
Telemark	Fylkesdelplanen for senterstruktur	9. desember 2004	18. mars 2005
Møre og Romsdal	Fylkesdelplan for senterstruktur 2004-2008	11. oktober 2004	01. april 2005

Tabell x. Planer som avløser kjøpesenterstoppen, med angitte vedtakstidspunkt.

Planene omfatter retningslinjer lokalisering av kjøpesentre, plasskrevende varer og annen virksomhet. Planene gir i tillegg retningslinjer for senterstruktur og avgrensning av sentrumsområder. Noe mer utfyllende presentasjon av fylkes(del)planene følger i vedlegg. Det er her redegjort kort for planenes innhold relatert til oppfølging av kjøpesenterstoppen, samt Miljøverndepartementets behandling av planene.

Alle fire planene er godkjent av Miljøverndepartementet uten større forbehold, kanskje med unntak av fylkesdelplan for tettstedsutvikling og kjøpesenteretablering i Aust-Agder. Her krevde Miljøverndepartementet en utredning av Stoas fremtidige rolle som avlastningssenter, sett i forhold til øvrige byer/tettsteder i området. Når det gjaldt Møre og Romsdal påpekte Miljøverndepartementet at Ålesund kommune måtte gjøre en vurdering av hvordan Moa skal utvikles i fremtiden sett i forhold til Ålesund sentrum.

I **Nord-Trøndelag** heter det i fylkesplanens retningslinjer at all detaljhandel skal lokaliseres til sentrumsområder, dvs en "nullgrense" som er strengere enn kjøpesenterstoppen. Forhandlere av møbler og hvitevarer kan etablere seg utenfor sentrum, dersom det kan dokumenteres at sentrum av miljømessige grunner ikke kan romme forretninger av denne type. Det er senere besluttet at Fylkeskommunen ikke lenger skal gripe inn dersom kommunene etablerer detaljhandel utenfor sentrum, forutsatt at antall m² detaljhandel ikke overskrider 3000. Detaljhandelsetableringer som overstiger 3000m² skal avklares med fylkeskommunen.

I **Møre og Romsdal** innebærer fylkesdelplanens retningslinjer at alle kjøpesentre og andre større nyetableringer og utvidelser innen detaljhandel og service skal lokaliseres til sentrumsområder avgrenset i kommuneplan. Etableringen skal tilpasses tettstedets størrelse og

funksjon. Handel med plasskrevende varer bør ligge i eller i utkanten av sentrumsarealene. Plasskrevende varer er biler og andre motorkjøretøy, fritidsbåter, landbruksmaskiner, trelast og andre større byggevarer, trær og planter i hagesenter. For å sikre et godt tilbud av grunnleggende funksjoner kan det legges til rette for mindre etableringer også utenfor tettstedene.

I **Telemark** innebærer fylkesdelplanens retningslinjer at kjøpesentre > 3000 m² bruksareal eller utvidelse kan lokaliseres til regionsentra eller kommunesentra. Kjøpesentre kan eventuelt lokaliseres til bydelssentre eller større lokalsentre dersom senteret er tilpasset stedets størrelse eller funksjon. Det gis unntak for større varegrupper (f.eks hvitevarer) dersom virksomheten er ødeleggende eller vanskelig å tilpasse i sentrumsområder. Plasskrevende varer lokaliseres fortrinnsvis i randsonen til et senter.

I **Aust-Agder** gir fylkesdelplanen retningslinjer for etablering av boliger, arbeidsplasser og kjøpesentre. Det åpnes for etablering av kjøpesentre > 2000 m² innenfor sentrum av sentralsteder nivå 1 og 2 (SSB), i følge kart, i definerte avlastningssentre og på sentralsteder på nivå 3 (SSB) etter nærmere vurdering. Retningslinjene er senere justert hva angikk Stoa som avlastningssenter. Det ble vedtatt en bestemmelse som innebar forbud mot etablering av tradisjonelt kjøpesenter på Stoa. Dette skjedde i kjølvannet av at Miljøverndepartementet påla utredning av Stoas fremtidige rolle i forbindelse med sin behandling av planen.

14 Erfaringer med fire fylkes(del)planer som følger opp kjøpesenterstoppen

Følgende spørsmål ble stilt:

- Hvilke synspunkter har dere på innholdet i fylkesdelplanen som er utarbeidet på bakgrunn av ”kjøpesenterstoppen”?

Flere av deltakerne i gruppesamtalene i de fire fylkene opplyste at diskusjonene i kommunene i forhold til sentrumsavgrensning hadde vært krevende. Innherred samkommune uttrykte det slik:

Sentrumsavgrensningen ble veldig vanskelig politikk i Levanger. Resultatet ble en kompromissløsning som innebar at ingen fikk det som de ville. Saken ble avgjort med ordførerens dobbeltstemme. Det er tendens til omkamp i ettertid. Tvedestrand ble også trukket frem som et tettsted med en noe merkelig sentrumsavgrensning (langstrakt). Aust-Agder mente dette var uproblematisk så lenge en lokal/regional vurdering lå til grunn.

Når det gjaldt fylkesplanens retningslinjer for lokalisering av virksomhet, herunder kjøpesentre, ble det ikke i noen av fylkene uttrykt særskilte synspunkter på disse.

Følgende spørsmål ble stilt:

- Hvilke synspunkter har dere på fylkesplanprosessen?

Ingen av deltakerne i gruppesamtalene i de fire fylkene hadde innvendinger mot fylkesplanprosessen, med unntak av Ålesund kommune som uttrykte skuffelse over at de ikke hadde vært invitert inn i planprosessen for fylkesdelplanen for senterstruktur i Møre og Romsdal.

Inntrykket fra gruppesamtalene i Aust-Agder, Telemark og Nord-Trøndelag var at kommunene i står grad hadde vært med å styre innholdet i fylkesdelplanen. Dette gjeldt også fylkesplanprosessen for Nord-Trøndelag.

Følgende spørsmål ble stilt:

- Har dere sett noen konkrete resultater av fylkesplanen eller planprosessen så langt? I så fall hvilke?

Møre og Romsdal. Siden fylkesdelplanen for senterstruktur i Møre og Romsdal er så fersk (vedtatt i 2004) har ennå ingen saker fra kommunene vært til oppfølging hos regional myndighet. Fylkesadministrasjonen påpekte at de ikke har noen mulighet til å holde oversikt over etableringer i fylket. Fylkesadministrasjonen uttrykte skepsis til om Miljøverndepartementet vil støtte opp under en restriktiv behandling av innsigelser til planen.

Flere av informantene mente fylkesdelplanen vil være et svakere virkemiddel enn kjøpesenterstoppen, bl.a fordi en her vil være avhengig

av innsigelsesinstituttet. Det ble hevdet at Fylkeskommunen er blitt mer tilbakeholden mht innsigelser til noe kommunene har gått inn for. Fylkeskommunen ønsker først og fremst å være en nyttig medspiller for kommunene.

Det ble også hevdet av flere at Fylkeskommunens status som faginstans er svekket de senere år, mens alliansen mellom politikere på kommunalt nivå og fylkesnivå er styrket (f.eks. med politisk oppheving av innsigelse).

Nord-Trøndelag. Fylkeskommunen ga uttrykk for at bestemmelsen ikke har vært praktisert med liv og lyst. Kommunene har vegret seg. De ønsker å tilrettelegge for handel. Det er viktig for dem å få de store kjedebutikkene med allsidig varetilbud og gunstige priser. Kommunene ønsker også å demme opp for handelslekkasje.

Fylkesmannens representant mente at resultat av praktiseringen er motsetningsfylt. Hver enkeltsak er en kamp, og kun noen få etableringer er stoppet. Det er blitt tilpasninger der dette har vært mulig, slik at innsigelse er frafalt. Disse rundene krever mye, uten at resultatene blir av større betydning.

Evt. holdningsendringer mht satsing på sentrumsområder hos kommunene stikker i følge fylkesmannens representant ikke dypt. Når kommunene ikke har en sterk stat eller fylkeskommune å forholde seg til er tendensen i dette fylket at det sies ja til det som etablererne ønsker (kapitalen rår). Får en kommunepolitiker valget, teller arbeidsplasser i kommunen mest. Det ble nevnt som eksempel at kommunepolitikerne i Levanger aksepterte at Lidl etablerte seg utenfor Levanger sentrum i Røstad området. Totalt antall m² var under 3000m², dvs under den grensen som Fylkeskommunen benytter i forhold til innsigelser. Fylkesmannen gir ikke innsigelse når ikke Fylkeskommunen gjør det. Denne etableringen er i følge representanten for Fylkesmannen et eksempel på hvor lite bevisste politikerne i Nord-Trøndelag er med hensyn til viktigheten av å lokalisere nyetableringer i sentrum.

I samme område som Lidl etablerte seg finnes også Rema, frisør og annen detaljhandel (glass, maling, tapet, hobbyartikler etc). Samtidig er området i syd mellom Magneten og bykjernen etter hvert bygget igjen, her er det kommet bl.a byggevarer, møbelforretninger, elektriske forretninger og studentboliger/hybelhus. Denne sentrumsutviklingen mot sør og nord har skjedd gradvis over flere år.

Det er nå vedtatt utvidelse av kjøpesenteret Magneten utenfor Levanger. Fylkesmannen kunne fremmet innsigelse til utvidelse av kjøpesenteret, men fylkeskommunen ville ikke fremme innsigelse og Fylkesmannen hadde heller ikke inntrykk av at MD ville støtte opp om en innsigelse.

Aust-Agder og Telemark. I flere Aust-Agder kommuner mente en at den statlige og fylkeskommunale oppfølgingen av en restriktiv kjøpesenterpolitikk var alt for svak. Regionale strategier for tettstedsutvikling krever overkommunal styring (jfr. ”allmenningens tragedie”) som innebærer at det alle ser er en skjev utvikling, er det ingen

som vil gå først og gjøre noe med. Fylkespolitikerne er ikke sterke nok til å ta upopulære beslutninger.

Representantene for Fylkesmannen i Aust-Agder og Telemark uttrykte at de hadde vært forsiktige i sin oppfølging av fylkesdelplanene.

Begrunnelsen var at fylkespolitikerne er forsiktige i sin oppfølging og at det ikke er gitt tilsvarende tydelige signaler fra sentralt hold som for andre fagområder underlagt Miljøverndepartementet, f.eks strandsonen.

Utviklingen av avlastningscenteret på Stoa utenfor Arendal har vært et hovedtema for debatten i Aust-Agder. Flere av kommune-representantene under gruppesamtalen var kritiske til etableringen av kjøpesenteret Stoa Vest i 2004. De mente etableringen brøt med Fylkesdelplanen og bidro til å svekke handelstilbudet i flere av de eksisterende tettstedssentrene langs sørlandskysten. Hovedbegrunnelsen for utbyggingen var at dette skulle bidra til å avlaste Arendal sentrum med funksjoner som ikke fikk plass i bykjernen, og dermed styrke handels- og arbeidsplassstilbudet i regionen generelt. Inngripen fra fylkesmannen eller departementet ble etterlyst. Så lenge det ikke forelå nye retningslinjer eller tydelige signaler fra departementet, var det ikke aktuelt for fylkesmannen å overprøve fylkeskommunens oppfølging.

Mange ga uttrykk for at evt. utvikling/sentrumsdannelse langsmed E18 vil være en stor utfordring fremover. Kapitalen styres i stor grad hit. Har fylkeskommunen vilje til å sette makt bak planen?

Aust-Agder fylkeskommunes reiste i første omgang innsigelse mot utvidelse av Saltrød senter. Dette er eneste gangen fylkesutvalget har fremmet innsigelse i tråd med fylkesplanen. Saken ble imidlertid senere trukket, uten forutgående politisk behandling.

Også på Evje mente politikerne at en utbygging kunne skje (kjøpesenter på 20 000 m²), selv om administrasjonen mente at FDP tilsa avslag. Begge sakene var i strid med vedtatt fylkesplan. Politikerne er spurt om planen står ved lag. Fylkespolitikerne begrunner tilsagn med at disse sakene er så spesielle.

Siden planen for Telemark er så fersk (2004), har ennå ingen saker fra kommunene vært til oppfølging. Det ble fremholdt at planen i stor grad var utformet på kommunenes premisser, slik at det var mindre sannsynlighet for konflikt mellom fylkesdelplan og kommunale vedtak. Også der anser fylkesmannen at det er fylkeskommunen som skal stå for oppfølgingen.

Representanten for Fylkesmannen Telemark ga uttrykk for det samme som Fylkesmannen i Aust-Agder; at de hadde vært forsiktige i sin oppfølging av fylkesdelplanene, grunnet lite tydelige signaler fra Miljøverndepartementet. Fylkesmannen agerer kun på direktiv fra departement/regjering.

Bransjeglidninger. I både Aust-Agder og Telemark så flere tendenser til bransjeglidninger (bredere varespekter - som f.eks verktøy på Rema). Dette må reguleringsmyndighetene forholde seg til i oppfølgingen av fylkesdelplanen. Bransjeglidning ble sett på som en utfordring når en forsøker å regulere handelsfunksjonene i mindre sentrale områder, slik at

bysentrenes handel ikke blir utkonkurrert. Her har kommunene varierende erfaringer med hva som praktisk/juridisk lar seg regulere ved hjelp av plan- og bygningsloven. Privatrettslige avtaler mellom kommune og grunneier er et alternativ, men blir lett tungrodd når behov og etterspørsel endrer seg.

Lokaliseringspolitikk. Det ble uttrykt fra Porsgrunn kommune at de nå sliter med hva som bør etableres hvor. I følge kommunen er det kun mulig å regulere plasskrevende varer/ikke plasskrevende varer. Regulering av bransjer er langt vanskeligere. Handelsstanden i Porsgrunn har etablert begrepet ”gangavstand til sentrum” fremfor å forsøke å styre varegrupper som klær og sko. Porsgrunn kommune ser også at områder som Kjørbekk (utenfor sentrum) etter hvert begynner å ligne på et ”kjøpesenter”, siden området utvikles med mange store kjedebutikker som samlet sett dekker de behov som et kjøpesenter dekker. Her har butikker som f.eks Biltema etablert seg.

De største vil bli større. Fra bransjehold (kjøpesenterbransjen) mente en i Telemark at det er først og fremst de aller største kjøpesentrene som kan forventes å bli enda større (”A-sentrene”) i fremtiden, mens mindre sentra har mindre vekstpotensial. Mange hadde dessuten stor tro på at markedet ville støtte utviklingen av de mest attraktive sentrumsområdene. Begge deler skyldes at kundene blir stadig mer krevende med hensyn til kvalitet i varer og handelsmiljøer i samspill med andre tilbud.

Oppmerksomhet rundt spredte enkeltbutikker. I både Aust-Agder og Telemark ga flere også uttrykk for at det er ønskelig med mer oppmerksomhet og bedre styringsmuligheter i forhold til mindre enkelt-etableringer (ikke bare kjøpesentra). I mindre kommuner og store deler av Norge er markedet for lite for kjøpesentrene, og der vil større, spredt beliggende enkeltbutikker ofte bli en betydelig konkurrent til de små tettstedssentrene.

Tydligere styring ble etterlyst av flere kommunerepresentanter i Aust-Agder og Telemark. Ingen er tjent med fylkesdelplaner som ikke følges opp i praksis av de regionale myndighetene.

15 Erfaringer med kjøpesenterstoppen som virkemiddel i de fire fylkene

Følgende spørsmål ble stilt:

- Har dere kommentarer til bestemmelsens utforming, og innhold og hva med praktiseringen?

Alle større etableringer bør behandles likt. Det ble påpekt under gruppesamtalene i både Møre og Romsdal, Telemark og Aust-Agder at hvis formålet var å hindre nye sentrumsdannelser, burde bestemmelsen også tatt for deg andre sentrumsdannende tiltak og etableringer enn detaljhandel, blant annet offentlige bygg.

Gulrot bedre enn pisk. I gruppesamtalene i alle fire fylkene var den generelle holdningen at ”gulrot” generelt er bedre enn ”pisk” hva angår virkemiddelbruken på området.

Bransjegliidninger. Det ble i alle fylker gitt uttrykk for at bransjegliidninger skapte utfordringer i forhold til praktisering av bestemmelsen. Dvs at varehus etter hvert tilbyr et bredere varespekter. Som en informant uttrykte det, ”Nå kan man til og med kjøpe radio på Plantasjen”.

Utfordrende unntaksbestemmelser. I alle fylkene ble det uttrykt at det hadde vært utfordrende å praktisere unntaksbestemmelsene. Unntakene ble sett på som sammensatte og vanskelig å forstå for impliserte. Dette gjaldt særlig avgrensning av sentrum og dokumentasjon for å vise at etableringens størrelse var tilpasset stedets størrelse, funksjon og handelsomland (handelsanalyser). I gruppe samtalen i Nord-Trøndelag kom det frem at avgrensning av sentrumsområder hadde vært den største diskusjonen

Skepsis til handelsanalyser. Når det gjaldt handelsanalysene ble det i Telemark og Aust-Agder det stilt spørsmål ved hvorfor det var nødvendig med handelsanalyser for å få lov til å etablere handel i eksisterende, mindre tettsteder. Dette var tilfelle blant annet i Notodden. I Møre og Romsdal ble det også oppfattet som urimelig og et paradoks at kommuner med handelslekkasje til de største byene, som f.eks Ålesund, måtte gjennomføre handelsanalyse/be om dispensasjon for å kunne etablere kjøpesentre i eget kommunesenter. Var ikke formålet med bestemmelsen å styrke sentrumsområder? Med bakgrunn i dette mente Ørsta og Ulstein kommuner at bestemmelsen var en gavepakke for de større byene i fylket, f.eks Ålesund, som allerede og i stort monn trakk kjøpekraft fra et større marked enn kommunen alene. Bestemmelsen burde i følge disse kommunene heller vært rettet mot stimulering av sentrumsområder mer generelt, også de med lavere sentralitet enn nivå 2 og 3 i følge SSB standard, samt restriksjon overfor kjøpesenteretableringer utenfor sentrum. Som en av kommunene uttrykte det; ”Vi skal være glad for at noen ønsker å bruke sin kapital hos oss”.

Skepsisen til handelsanalysene ble også delt av Fylkeskommunen i Nord-Trøndelag og Møre og Romsdal Fylke. Analysene er i følge Møre og Romsdal fylke lite dynamiske og beskriver kun en øyeblikkssituasjon. Analysene kan ikke belyse endringer i bransjen. Mange handelsanalyser

har vist seg helt feilslått, dette gjelder for eksempel for Fosnavåg i Herøy. Fylkeskommunen i Nord-Trøndelag opplyste at man har sluttet med handelsanalyser, fordi det er umulig å bruke analyseresultatene i en diskusjon om sentrumsavgrensning og betydningen av enkeltetableringer. Små endringer i dekningsgrad for enkeltbransjer er i følge fylkeskommunen lite egnet som grunnlag for samfunnsutvikling. Her må en benytte helhetssyn. Effektene av utbygging er svært lite etterprøvbare.

Når det gjaldt praktiseringen av bestemmelsen syntes Fylkesmannen i Nord-Trøndelag at oppfølgingen av kjøpesenterstoppen hadde vært en lite trivelig oppgave. Det har generelt vært manglende forståelse og aksept for bestemmelsen, i sær hos politikerne, men også i kommuneadministrasjonene.

Aust-Agder og Telemark. Under utarbeidelsen av fylkesdelplanen for Aust-Agder, erfarte en at Miljøverndepartementet ikke hadde avklart det konkrete innholdet i politikken, med hensyn til sentrumsområdenes avgrensning og andre forhold. Derfor ble arbeidet med planen mer omstendelig og tidkrevende enn forventet fra de regionale myndighetenes side.

Flere på kommunalt og regionalt nivå trakk frem at den politiske oppfølgingen av kjøpesenterpolitikken og fylkedelplanene har vært svak fra Miljøverndepartementets side. Dermed har det heller ikke vært noen særlig politisk forståelse for å gjennomføre en restriktiv politikk på regionalt eller kommunalt nivå.

Departement og regjering bør avklare det regionale (dvs. fylkesmann/fylkeskommune) nivåets funksjoner og organisering. Men det regionale nivået er nødvendig for å unngå "allmenningens tragedie" i en rent (små-)kommunestyrt utbygging av våre byer og tettsteder.

Vis Miljøverndepartementet mener alvor med sentrumspolitikken er det viktig at departementet gir klare signaler til fylkesmennene om at de har et ansvar for å følge opp fylkesplanene. Dette for å sikre at ikke hele rammeverket torpederes av "tilfeldige" politiske dispensasjoner hvor et hvert prosjekt vurderes som et særtilfelle.

Flere mente at by- og tettstedspolitikken bør bli mye mer synlig i Miljøverndepartementets arbeid (nå for ensidig fokus på naturvern).

Utbyggerrepresentanter etterlyste tydeligere plangrep og mer entydige bestemmelser i FDP (og kommune- og reguleringsplaner). Innholdet i et begrep som for eksempel "avlastningssenter" er for diffust til å gi tilstrekkelig holdepunkter for hva som vil bli tillatt.

Det ble fremhevet at planspørsmål alltid vil måtte inneholde betydelige elementer av skjønn. Miljøverndepartementet oppfordres likevel til å arbeide videre med å konkretisere virkemidler og bestemmelser i tilknytning til plan og bygningsloven.

Nord-Trøndelag. Det sentrale er å hindre nye sentrumsdannelser. Å forsøke å stanse utvidelser av eksisterende etableringer utenfor sentrum eller justere på antall m² er en vanskelig rolle å ha for regional myndighet. Begrunnelse blir vanskelig.

Møre og Romsdal. I følge en av kommunene sier Miljøverndepartementet alltid "ja takk og amen" i sin saksbehandling. Det er ikke noe å "frykte" fra den kanten så lenge minimumskravene er oppfylt.

Har Miljøverndepartementet i dag de samme intensjonene som da bestemmelsen ble innført? Har de et ris bak speilet om ikke fylkeskommunene og kommunene skjøtter dette på en god måte?

Gjenfylling ved utbygging på ledige tomter i byggesonen vil prege utviklingen fremover, ikke eksternt lokaliserte handels- og servicetilbud.

Har kommunene tilstrekkelig kapasitet, kompetanse og ressurser til å gi gode planråd til etablerere?

Miljøverndepartementet bør slå et slag for å gjenreise kommuneplanens samfunnsdel, for å gi politikerne noe å tygge på i forhold til hva de vil med samfunnet sitt.



© Rådgivergruppen AS Civitas [2006]
Prosjekt [Erfaringer med kjøpesenterstoppen]

Versjon [nr 1]
Sist datert [17.02.2006]
Asbjorg Næss

Civitas
Henrik Ibsens gate 5
0179 Oslo
sentralbord 22 94 24 20
faks 22 94 24 21

Vedlegg

17. februar 2006

Erfaringer med kjøpesenterstoppen i fire fylker og hos fire kjøpesentereiere

Vedlegg	1
Oppsummering fra gruppesamtale i Aust-Agder og Telemark	2
Oppsummering fra gruppesamtale i Møre og Romsdal	13
Oppsummering fra gruppesamtale i Nord-Trøndelag	23
Oppsummering av intervju med Amfi Eiendom	31
Oppsummering av intervju med Steen & Strøm	34
Oppsummering av intervju med Sektor	38
Oppsummering av intervju med Olav Thon Gruppen.....	41
Utfyllende beskrivelse av fylkes(del)planene som følger opp ”kjøpesenterstoppen” i de fire fylkene	44

Oppsummering fra gruppesamtale i Aust-Agder og Telemark

Tid og sted

Fylkeshuset, Skien 15. desember 2005

Tilstede

Reidar Malm, fylkesmiljøvernssjef Fylkesmannen i Aust-Agder
Øivind Hugsted, rådgiver Aust-Agder fylkeskommune
Sveinung Jørundland, teknisk sjef Risør kommune
Hilde Straum, Handelstandsforeningen Risør
Leiv Egil Thorsen, rådgiver Grimstad kommune
Mads Oppegaard, næringssjef Tvedestrand kommune
Kirstin B. Vindvad, rådgiver Fylkesmannen i Telemark
Frida Sviland, rådgiver Telemark fylkeskommune
Trond Lage Edvardsen, enhetsleder plan, Skien kommune
Anne Britt Elstrøm, ingeniør Porsgrunn kommune
Einar Barosen, overingeniør Porsgrunn kommune
Gunnar Berg, sjefsingeniør Porsgrunn kommune
Bjarte Guddal, overingeniør Porsgrunn kommune
Lars Iver Larsen, sentrumsleder Porsgrunn Min by
Harald Sandvik, kommuneplanlegger Notodden kommune
Harald Randbye, daglig leder Notodden i sentrum
Petter Fackgård Anderson, utviklingsdirektør Sektor Eiendomsutvikling
Njål Arge, Civitas
Asbjørg Næss, Civitas
Gustav Nielsen, Civitas (referent)

1 Bakgrunn

Civitas skal på oppdrag for Miljøverndepartementet evaluere virkningene av rikspolitisk bestemmelse om midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre utenfor sentrale deler av byer og tettsteder, den såkalte "kjøpesenterstoppen". Evalueringen vil ta for seg fire fylker: Nord-Trøndelag, Møre og Romsdal, Telemark og Aust-Agder.

Det avholdes gruppesamtaler med sentrale aktører i de utvalgte fylker og kommuner. 3 – 5 kommuner er i samråd med regional myndighet plukket ut til å delta på møter i fylkene. I Aust-Agder er dette Arendal, Grimstad, Risør og Tvedestrand. Arendal kommune var forhindret fra å delta på møtet. I Telemark er kommunene Notodden, Porsgrunn og Skien invitert. I tillegg til sentrale personer hos fylkesmenn, fylkeskommuner og kommuner, er også representanter for handelsnæringen i de samme byene blitt invitert.

2 Kjøpesenterstoppen og fylkesdelplanene

Næss presenterte bestemmelsen om kjøpesenterstoppen, som varte i perioden 01.02.1999 – 01.02.2004. Den skulle deretter følges opp av fylkes(del)planer for senterstruktur. I Aust-Agder ble slik plan vedtatt i fylkestinget allerede 11. april 2000 (den første i landet), og godkjent (med enkelte bemerkninger) av Miljøverndepartementet 16. mars 2001. I Telemark fylkesting ble vedtak gjort 9. desember 2004, og planen ble godkjent i Miljøverndepartementet 18. mars 2005.

Formålet med den rikspolitiske bestemmelsen om midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre utenfor de sentrale deler av byer og tettsteder var å:

- Styrke eksisterende by- og tettstedssentre.
- Unngå unødvendig byspredning, bilavhengighet og dårligere tilgjengelighet til varehandeltilbudet for de som ikke har bil.

Bestemmelsen forbød etablering av nye kjøpesentre større enn 3000 m² eller utvidelser slik at samlet bruksareal overskrider dette, med unntak av:

- etableringer eller utvidelser med sentralitet på SSBs nivå 2 og 3
- etableringer eller utvidelser i øvrige sentrumsområder dersom etableringens størrelse er tilpasset stedets størrelse, funksjon og handelsomland
- sentre med plasskrevende varer (biler, landbruksmaskiner, trelast, hagesentre)
- etableringer avklart i reguleringsplan som samsvarer med retningslinjer i FP godkjent etter at bestemmelsen trådte i kraft.

Bestemmelsen ble forvaltet av Miljøverndepartementet. Søknader om etablering ble sendt kommunen som forberedte saken for fylkesmannen. Fylkesmannen fattet vedtak som kunne påklages til Miljøverndepartementet.

3 Formålet med evalueringen

Næss orienterte om formålet med evalueringen. Miljøverndepartementet ønsker å få belyst:

- 1) Virkningene av kjøpesenterstoppen, er sentrum i byene og tettstedene styrket? Hvorfor?
- 2) Var bestemmelsen et egnet virkemiddel? Burde man gjort noe annet? Hva bør gjøres nå?
- 3) Erfaringene med FDP for senterstruktur

4 Trender basert på tilgjengelig statistikk

Næss trakk frem sentrale utviklingstrekk (gjengitt under) basert på tilgjengelig statistikk fra Fylkesdelplanen og sentrumsboken. Sistnevnte er kjøpesenterbransjens årlige rapportering av sentrale utviklingstrekk. Det er sett på data for landet som helhet, der ikke annet er presisert. Kjøpesentre over 2500 m² og mer enn 5 butikker er medregnet. Presentasjonen følger vedlagt.

Dekningsgrad

Arendal, Porsgrunn og Skien trekker i dag kjøpekraft fra et større marked enn kommunen alene. Øvrige kommuner har handelslekkasje i dag.

Kristiansand med Sørlandssenteret trekker handel ut av Aust-Agder, først og fremst vest i fylket. Også kjøpesentrene i Telemark, spesielt Downtown i Porsgrunn, trekker kunder fra Aust-Agder, først og fremst øst i fylket. Ca 10 % av de som handler på Sørlandssenteret er fra Aust-Agder. Begge deler bidrar til at en registrerer lav kjøpesenterandel i handelen i Aust-Agder.

Flere bemerket at det er betydelige variasjoner i dekningsgraden for ulike varegrupper, og det er ofte registrerte "huller" i handelstilbudet i ulike deler av fylkene som ligger bak etableringer og utvidelser av kjøpesentra.

Sentrumslokaliserte kjøpesentre er vinnerne i bransjen

Sentrumsboken opererer med fire kategorier kjøpesentre, avhengig av lokalisering:

- Sentrumslokaliserte sentre: Tradisjonelle handelssentrum i by/tettsted, oftest områdesenter eller regionsenter.
- Randsonesenter: I eksisterende bebyggelse men utenfor tradisjonelt handelssentrum. Gjerne tidligere industri-/lagerbygg
- Eksterne sentre: Utenfor eller i ytterkant av eksisterende bebyggelse i by/tettsted. Gjerne tilknyttet overordnet vegsystem. Fungerer ofte som regionsenter
- Bydelssentre: Sentre lokalisert i boområder/bydeler, ofte i suburbane deler av byen. Dekker daglige behov.

Sentrumslokaliserte kjøpesentre har størst andel av landets samlede butikkomsetning. Denne førsteplassen har de hatt hele tiden. Avstanden til neste gruppe, eksternt beliggende kjøpesentre, har økt svakt de senere år.

Kjøpesentre i randsonene har hatt tilnærmet stabil andel av totalomsetningen i Norge siden 1998 (kjøpesenterstoppen).

Det er bydelssentrene som ”taper”. Disse hadde sin storhetstid på 70- og 80-tallet. Her har andelen av totalomsetning vært relativt stabil og lav siden 1995 – landet under ett.

Lokaliseringen av kjøpesentre har endret seg over tid

De sentrumslokaliserte kjøpesentrene i Norge er etablert over hele perioden 1975 – 2003, men med spesielt sterk etableringstakt i 1985-89 (jappetiden) og i 1995-1999 (rett før kjøpesenterstoppen ble innført). Dagens bydelssentre ble i stor grad etablert i begynnelsen av perioden (1970-tallet).

Perioden 1985-1989 var sentral for etablering av kjøpesentre i randsonen av byer og tettsteder i landet. Etableringstakten var på landsbasis også relativt høy i 1990-årene.

Eksternt lokaliserte kjøpesentre hadde sin store etableringsbølge i perioden 1985 – 1989 og delvis også i 1990 årene, dvs. før kjøpesenterstoppen trådte i kraft.

De to sentrene med størst regional effekt for Aust-Agder og Telemark var det eksterne Sørlandssentret i Kristiansand og Downtown relativt sentralt i Porsgrunn, som ble etablert i henholdsvis 1987 og 1988. I Aust-Agder kom den første etableringen av eksternt kjøpesenter på Stoa i 1994.

Eksisterende kjøpesentre (2.500 kvm eller mer og minst 5 butikker) i de to fylkene (i følge Andhøys register pr mai 2005. Sentertype og etableringsår i parentes. Sentertype er i hht registerets inndeling og ikke nødvendigvis i samsvar med hva som benyttes i regionen:

Aust-Agder, 7 kjøpesentre:

- Arena butikkcenter, Arendal (bysenter 1973)
- Oddensenteret, Grimstad (regionsenter 1975)
- Maxi senter, Arendal (bydelssenter 1985)
- Harebakken senter, Arendal (bydelssenter 1985)
- Stoa kjøpesenter (regionsenter 1994)
- Saltrød senter (bydelssenter 1996)
- Stoa Vest (regionsenter 2004)

Telemark, 17 kjøpesentre:

- Handelsbyen Herkules, Skien (regionsenter 1969)
- PP-senteret, Porsgrunn (lokalsenter 1970)
- Lietorvet, Skien (bysenter 1972)
- Gulsetsenteret, Skien (bydelssenter 1973)
- Arkaden Skien storsenter (bysenter 1980)
- Brotorvet senter, Stathelle (lokalsenter 1983)
- Kvantum kjøpesenter, Notodden (lokalsenter 1985)
- Tuven senteret, Notodden (regionsenter 1985)
- Telesenteret, Seljord (lokalsenter 1986)
- Hammondgården, Porsgrunn (bysenter 1987)
- Volumsenteret, Sannidal (lokalsenter 1987)
- Ulefoss senteret, Ulefoss (lokalsenter 1987)
- Downtown, Porsgrunn (regionsenter 1988)
- Hovenga senteret, Porsgrunn (bydelssenter 1994)
- Handelshuset no 17, Rjukan (bysenter 1995)
- Bø senteret, Bø (regionsenter 1997)
- Sønstebø tunet, Bø (lokalsenter 1999)

Allerede før kjøpesenterstoppen var altså 6 av dagens 7 kjøpesentra i Aust-Agder og 16 av dagens 17 kjøpesentra i Telemark etablert. Sørlandssentret like sør for Aust-Agder grense i Kristiansand ble etablert i 1987, slik at nesten hele kjøpesenterstrukturen i de to fylkene vi studerer var godt etablert før kjøpesenterstoppen trådte i kraft.

5 Virkningene av kjøpesenterstoppen

Hvilken oppfatning hadde dere på slutten av 1990-tallet av kjøpesenterspørsmålet? Anså dere kjøpesenteretableringer utenfor sentrumsområder som et problem?

Tvedestrand, Risør og andre kommuner har lenge vært skeptiske til utviklingen av handel utenfor de gamle tettstedene og kommunesentrene, med E18 som en stadig sterkere ”magnet” for nyetableringer av handel og annet næringsliv, både på Sørlandet og i Grenland. Mange i Sørlandsbyene var derfor meget positive til innføringen av kjøpesenterstoppen.

I Aust-Agder har ellers konkurransen med Kristiansands-regionen bidratt til å støtte opp under nye handelsetableringer i Arendal, ikke minst utviklingen av Stoa som avlastningscenter for Arendal sentrum.

I Porsgrunn hadde kommunen lenge hatt som politikk at den ønsket å forhindre nyetableringer av handelsvirksomhet langs E18 som kunne svekke eksisterende handel og sentrumsfunksjoner i Porsgrunn. Kommunen har stoppet flere prosjekter, herunder kjøpesenter på Enger og Moheim.

Hvordan var kjøpesenterutviklingen på 1990 tallet? Ble det etablert nye kjøpesentre eller større utvidelser av eksisterende kjøpesentra på 1990 tallet frem mot 1999?

Den eneste større strukturendringen var etableringen av Stoa Vest kjøpesenter ved E18 i Arendal (1994). Tuvensenteret ved Notodden ble utvidet tidlig på 1990-tallet.

Hva ledet bestemmelsen til i de årene den virket?

Aust-Agder var tidlig ute med å få laget fylkesdelplan som fulgte opp kjøpesenterstoppen, blant annet fordi politikerne ønsket å få opphevet virkningene av etableringstoppen så raskt som mulig. Dermed fikk selve etableringsstoppen kun effekt i den korte perioden fra 1.2.1999 til 16. mars 2001. Men bestemmelsen satte altså fart i planleggingen og den politiske debatten om senterstruktur.

I Telemark var etableringsstoppen i funksjon i hele perioden fra 1.2.1999 til 1.2.2004. Der bidro stoppen til å understøtte Porsgrunns politikk for å unngå nye handelsetableringer langs E18 (ved Moheim/Telemarksporten). Denne politikken var under betydelig press fra utbyggere (bl.a. vurderte IKEA tomt der) som ønsket å etablere seg ved de mest biltilgjengelige stedene i regionen.

Deltakerne var enige i at bestemmelsen har hatt en viss effekt ved at den skapte politisk debatt og økt interesse for utviklingen av de gamle bysentrene.

Men fortsatt sliter de gamle bysentrene i Notodden (særlig konkurranse fra Tuven med om lag ¾ av kommunens handel, samt nye etableringer i gamle industrilokaler) og Risør (tidligere konkurranse fra Sørlandssenteret og Downtown) er blitt forsterket av utbyggingen på Stoa.

I Notodden kan det tenkes at kjøpesenterstoppen bremsset veksten på Tuven. Eierne av Tuven hadde kjøpt opp arealer rundt senteret, men utvidelser ble lagt på is. Kommunen har vært med som et pilotprosjekt i MDs tettstedsutviklingsprosjekt.

Generelt kan stoppen ha hindret utbygges planer selv om de ikke er registrert av myndighetene. Videre kan handelen foreta justeringer i varesammensetning og salgskanaler, slik at handelsveksten utenom sentrumsområdene kan ha fortsatt uten at det var nødvendig å gjennomføre nye større byggeprosjekter som ble berørt av etableringsstoppen.

Ble sentrumsområdene styrket etter at bestemmelsen kom?

Flere mente at trendene har forandret seg noe siden midt på 1990-tallet. Det er klart større bevissthet rundt viktigheten av attraktive sentrumsområder nå enn før, men dette kan ikke først og fremst knyttes til kjøpesenterstoppen.

Deltakerne var noe delt i oppfatningen av om sentrumsområdene i de to fylkene er styrket, sett i forhold til tiden før kjøpesenterstoppen. Flere av kommunene, særlig Risør og Tvedestrand, var skeptiske til den utvikling som er i ferd med å skje langs E18, spesielt på Stoa. Flere pekte også på at staten og fylkeskommunene har bidratt til å svekke bykjernene gjennom sine valg av lokalisering for nye offentlige bygg og institusjoner. Det er samspillet mellom kontor og handel som skaper et levende sentrumsområde. Blant eksemplene er Fylkesmannen i Telemark som flyttet til nye kontorer utenfor sentrum. Politi og videregående skoler er også lokalisert utenfor sentrumsområder i Telemark.

Representantene fra Risør sier de ikke merket noe til stoppen. De mente videre at det er blitt vanskeligere å få til utvikling av mindre, lokal handelsvirksomhet i tilknytning til den gamle byen. I følge kommunen har handelslekkasjen bare tiltatt selv om en har arbeidet aktivt med å styrke sentrum. Dette gjelder både før, under og etter stoppen. - Stoa er den viktigste forklaringen på handelslekkasjen, der det ligger en halvtime unna med bil.

I Tvedestrand ser en mer positivt på utviklingen med vitalisering av det gamle bysenteret i samspill med ny byutvikling. Framover er det fare for at mindre handelsetableringer i tidligere industriområder skal svekke sentrum ytterligere.

Både Porsgrunn og Skien ser positive utviklingstrekk for sine bysentra. Porsgrunn sentrum har hatt sterk befolkningsvekst i sentrum som følge av nye boligprosjekter (leiligheter), det bidrar til økt kjøpekraft i sentrum.

I Notodden har utvikling på Tuven i et tidligere industriområder bidratt til å svekke handelen i det gamle bysenteret. Tuven står i dag for mye av handelen. Notodden sentrum sliter fortsatt. Det jobbes aktivt med å komprimere sentrum og å få til et godt varetilbud. Sentrum hadde tjent på å kunne tilby store tekstilkjeder som f.eks H&M. Notodden har handelslekkasje til særlig Kongsberg og Drammen innen tekstil.

Har andre forhold enn kjøpesenterstoppen vært viktigere for å styrke sentrumsområdene?

Det var enighet om at det først og fremst er andre forhold enn kjøpesenterstoppen som er årsak til styrking av mange sentrumsområder i fylket. I boligmarkedet er det større etterspørsel etter sentralt beliggende boliger. Kommunene jobber aktivt med å styrke sentrumsområdene. Både befolkningen og næringslivet ønsker seg attraktive sentrumsområder.

Så en tydelige tilpasninger for å komme inn under unntaksbestemmelsene?

Det ble ikke nevnt eksempler på det.

Generelt er det liten eller ingen lokalpolitisk vilje til å bremse etableringer og utbygginger som skaper arbeidsplasser.

Nærmere om Arendal og Stoa

Flere var kritiske til etableringen av Stoa Vest i 2004, og mente at den etableringen brøt med Fylkesdelplanen og bidro til å svekke handelstilbudet i flere av de eksisterende tettstedssentrene langs sørlandskysten. Hovedbegrunnelsen for utbyggingen var at dette skulle bidra til å avlaste Arendal sentrum med funksjoner som ikke fikk plass i bykjernen, og dermed styrke handels- og arbeidsplassstilbudet i regionen generelt.

Flere mente at Arendal kommune nettopp ville pekt på handelslekkasje til Sørlandssenteret som viktigste argument, samt at Arendal sentrum (som Tvedestrand) er trangt og ”amøbeformet”.

Nærmere om Tvedestrand

I Tvedestrand har tilrettelegging av næringsutvikling på Bergsmyr, 600 m fra det gamle bysenteret, bidratt til å skape en mer positiv handelsutvikling også i det gamle bysenteret. Der har en nylig fått 3 nye butikker, Vinmonopol og apotek. På Bergsmyr ønsker flere nye virksomheter å komme inn.

Nærmere om Porsgrunn-Skien

I de senere år har både Porsgrunn og Skien hatt en positiv utvikling i handelen, og sentrumsområdene er styrket. Det var ingen store varehusetableringer i Porsgrunn under stoppen. I Skien utvikles Handelssenteret Herkules som et avlastningssenter. I følge Sektor som eier senteret er den kommende utvidelsen av Herkules basert på en idé om hva som skal være der. Sektor har diskutert dette med kommunen, og en har satset på bransjer som ikke

etablerer seg i sentrum. Enkelte varegrupper er utelatt og dette er nedfelt i reguleringsbestemmelsene. I Porsgrunn har Downtown utvidet de senere år. Grengeshallen som ligger i nabobygget til Downtown er utviklet for storhandel med bl.a møbler og hvitevarer. Kommunen har lagt sentrumsgrensen slik at hallen akkurat kommer utenfor sentrum, De to kommunene samarbeider for tiden om en felles arealplandel i kommuneplanene som følger opp konsentrasjon til bybåndet fra FDP for infrastruktur (2002).

Nærmere om Notodden

I Notodden kommune var politikerne fornøyde med å kunne legge til rette for utviklingen på Tuven (før kjøpesenterstoppen). Etter hvert har flere der sett at denne utbyggingen har bidratt til å utarme handelen og bylivet i det gamle Notodden sentrum.

Nærmere om Grimstad

Handelsstanden hilste stoppen velkommen og kommunen så frem til at bestemmelsen kunne bidra til å demme opp for handelslekkasje til Sørlandet. Små lokalsamfunn har i følge kommunen liten evne til å stå i mot store etableringer.

5 Var bestemmelsen et egnet virkemiddel?

Var det fornuftig å innføre bestemmelsen?

Det var bred enighet om Miljøverndepartementets målsetting om å satse mer på utvikling av eksisterende by- og tettstedssentra. Det er viktig å tilby befolkningen gode sentrumsmiljøer. Men de tunge sentrene var etablert allerede før kjøpesenterstoppen ble iverksatt. Skulle den hatt effekt og fått til en situasjon som andre europeiske byer med kjøpesentra inne i byene, måtte den ha kommet 15 år tidligere.

Aust-Agder-kommunene med handelslekkasje til Sørlandssenteret og til Downtown i Porsgrunn hilste kjøpesenterstoppen velkommen, fordi de ønsket å demme opp under handelslekkasjen.

Generelt i handelsbransjen var en positiv til den midlertidige kjøpesenterstoppen, som ga alle parter en fornuftig tenkepause.

Fylkekommunen i Aust-Agder ga uttrykk for at bestemmelsen var et verdivalg fra sentralt hold, som nok ikke ble opplevd som like verdifullt lokalt.

Burde bestemmelsen vært utformet annerledes? Og hva med praktiseringen?

Hvis formålet er å hindre nye sentrumsdannelser bør en også ta for seg andre sentrumsdannende tiltak og etableringer enn detaljhandel, blant annet offentlige bygg.

I flere Aust-Agder kommuner mente en at den statlige og fylkeskommunale oppfølgingen av en restriktiv kjøpesenterpolitikk var alt for svak. Regionale strategier for tettstedsutvikling krever overkommunal styring (jfr. "allmenningens tragedie") som innebærer at det alle ser er en skjev utvikling, er det ingen som vil gå først og gjøre noe med. Fylkespolitikkerne er ikke sterke nok til å ta upopulære beslutninger.

Det ble stilt spørsmål ved hvorfor det var nødvendig med handelsanalyser for å få lov til å etablere handel i eksisterende, mindre tettsteder. Dette var tilfellet blant annet i Notodden, noe som bremsset forsøk på ny handelsetablering i det allerede sterkt konkurranseutsatte bysenteret.

Når det gjelder praktiseringen ga fylkesmannen i de to fylker uttrykk for at de er forskikktige i sin oppfølging. Begrunnelsen var at fylkespolitikkerne er forsiktige og at det ikke er gitt tilsvarende tydelige signaler fra sentralt hold som for andre fagområder, som f.eks strandsonen.

Har dere kommentarer til bestemmelsens utforming og innhold?

Risør kommune hadde gjerne sett at grensen var på 2.000m², slik at regelen kunne fått effekt for små tettsteder og kommuner. Tettstedsprogrammet er også eksempel på gulrot.

Burde en gjort noe annet?

Flere uttrykte at gulrot generelt er bedre enn pisk og at økonomiske virkemidler er å foretrekke.

Hva bør gjøres nå?

Legge til rette for kjøpesentre i sentrum som kan være en rivende kraft og styrke sentrum. Også næringen ser store betenkeligheter med etableringer utenfor byene fordi det kreves utbyggingsavtaler og kostnadsdekning for infrastruktur. Sentrum er derfor mer ønskelig selv m det er vanskelig og komplisert.

6 Erfaringene med FDP for senterstruktur

Hvilke synspunkter har dere på innholdet i fylkesdelplanen som er utarbeidet på bakgrunn av kjøpesenterstoppen?

I følge Aust-Agder fylkeskommune var hovedideen med planen å legge til rette for utvikling der dette var ønskelig. Diskusjonene rundt Arendal og Stoa bar preg av at Kristiansand lå like i nærheten.

I Aust-Agder ble det arbeidet mye med definisjoner av sentrumsområder og sentrumshierarkiet. Planen dreide seg ikke bare om kjøpsentrene, men var like mye en plan for tettstedsutvikling. Her var FDP en form for prøveprosjekt for Miljøverndepartementet i hva en slik fylkesdelplan skulle inneholde. Flere mente sentrumsavgrensningen i Tvedestrand var noe merkelig (langstrakt). Fylkeskommunen mente dette var greit så lenge en lokal/regional vurdering lå til grunn. Avgrensningen ble godkjent av Regjeringen da planen ble vedtatt. Planen endte opp med restriksjoner mot etablering av tradisjonelt kjøpesenter på Stoa.

I Telemark ble planen utarbeidet i tett samarbeid med kommunene. Porsgrunn og Skien mente at planen var et velegnet virkemiddel.

Hvilke synspunkter har dere på fylkesplanprosessen?

Både kommunene, fylkeskommunene og fylkesmennene mente det hadde vært en god samarbeidsprosess i begge fylker. Dette var viktig for å få til den felles planforståelsen som er nødvendig for gjennomføring av planen.

Sektor, som eier bl.a Herkules i Skien, uttrykte at planprosessen hadde vært positiv mht å fokusere på sentrumsområder. De savnet et noe bedre plangrunnlag mht hvilke funksjoner som var ønsket til hvilke type sentre. Sektor mener planen gir et godt rammeverk. Men hva

kommer til å skje fremover? Vil planen bli fulgt opp? Befolkningen ønsker kjedebutikker som ToysRus , Ikea, Biltema osv. Disse må ha plass et sted. Gir fylkesplanen retningslinjer for plassering av slike butikker?

Hvilken virkninger har planarbeidet hatt? Kan dere se noen konkrete resultater av fylkesplanen eller planprosessen så langt? Hvilke?

Utviklingen av Stoa har vært et hovedtema for debatten i Aust-Agder. Flere av kommunerepresentantene hevdet at etableringen av Stoa Vest var i strid med planen, og etterlyste inngripen fra fylkesmannen eller departementet. Men oppfølgingen av en slik plan er et fylkeskommunalt ansvar. Så lenge det ikke forelå nye retningslinjer eller tydelige signaler fra departementet, var det ikke aktuelt for fylkesmannen å overprøve fylkeskommunens oppfølging.

Mange ga uttrykk for at evt. utvikling/sentrumsdannelse langsmed E18 vil være en stor utfordring fremover. Kapitalen styres i stor grad hit. Har fylkeskommunen vilje til å sette makt bak planen?

Aust-Agder fylkeskommunes reiste i første omgang innsigelse mot utvidelse av Saltrød senter. Dette er eneste gangen fylkesutvalget har fremmet innsigelse i tråd med fylkesplanen. Saken ble imidlertid senere trukket, uten forutgående politisk behandling. Dette skjedde på et møte høsten 2005 hvor en representant fremmet en ekstra sak på møtet i fylkesutvalget. Denne saken gjaldt spørsmål om fylkesutvalget skulle trekke sin innsigelse, hvilket utvalget gjorde - mot en stemme.

Også på Evje mente politikerne at en utbygging kunne skje (kjøpesenter på 20 000 m²), selv om administrasjonen mente at FDP tilsa avslag. Begge sakene var i strid med vedtatt fylkesplan. Politikerne er spurt om planen står ved lag. Fylkespolitikerne begrunner tilsagn med at disse sakene er så spesielle.

Siden planen for Telemark er så fersk (2004), har ennå ingen saker fra kommunene vært til oppfølging. Det ble fremholdt at planen i stor grad var utformet på kommunenes premisser, slik at det var mindre sannsynlighet for konflikt mellom fylkesdelplan og kommunale vedtak. Også der anser fylkesmannen at det er fylkeskommunen som skal stå for oppfølgingen. Fylkesmannen agerer kun på direktiv fra departement/regjering.

Fra bransjehold mente en at det er først og fremst de aller største kjøpesentrene som kan forventes å bli enda større ("A-sentrene") i fremtiden, mens mindre sentra har mindre vekstpotensial. Mange hadde dessuten stor tro på at markedet ville støtte utviklingen av de mest attraktive sentrumsområdene. Begge deler skyldes at kundene blir stadig mer krevende med hensyn til kvalitet i varer og handelsmiljøer i samspill med andre tilbud.

Flere ser tendenser til bransjeglidninger (bredere varespekter - som f.eks verktøy på Rema) som reguleringsmyndighetene må forholde seg til i oppfølgingen av fylkesdelplanen. Bransjeglidning ("Category-killers") er en utfordring når en forsøker å regulere handelsfunksjonene i mindre sentrale områder slik at bysentrenes handel ikke blir utkonkurrert. Her har en varierende erfaringer med hva som praktisk/juridisk lar seg regulere ved hjelp av plan- og bygningsloven. Privatrettslige avtaler mellom kommune og grunneier er et alternativ, men blir lett tungroddet når behov og etterspørsel endrer seg. Det Porsgrunn kommune sliter med nå er hva som bør etableres hvor. I følge kommunen er det kun mulig å

regulere plasskrevende varer/ikke plasskrevende varer. Regulering av bransjer er langt vanskeligere. Handelsstanden i Porsgrunn har etablert begrepet ”gangavstand til sentrum” fremfor å forsøke å styre varegrupper som klær og sko.

Porsgrunn kommune ser også at områder som Kjorbekk (utenfor sentrum) etterhvert begynner å ligne på et ”kjøpesenter”, siden området utvikles med mange store kjedebutikker som samlet sett dekker de behov som et kjøpesenter dekker. Her har butikker som f.eks Biltema etablert seg.

Flere påpekte at all handel er bilorientert. Her ligger det store utfordringer fremover.

Flere mente at de mer ”firkantede” bestemmelser som en hadde under kjøpesenterstoppen var betydelig lettere å praktisere og håndheve (klarere ja/nei) enn reguleringsbestemmelser om varehandelsbransjer.

Flere mente også at det er ønskelig med mer oppmerksomhet og bedre styringsmuligheter i forhold til mindre enkelt-etableringer (ikke bare kjøpesentra). I mindre kommuner og store deler av Norge er markedet for lite for kjøpesentrene, og der vil større, spredt beliggende enkeltbutikker ofte bli en betydelig konkurrent til de små tettstedssentrene.

Men ingen er tjent med fylkesdelplaner som ikke følges opp i praksis av de regionale myndighetene. Tydeligere styring ble etterlyst av flere kommunerepresentanter. Representantene for utbyggere og handel understreket behovet for tydelige og stabile rammebetingelser, slik at alle interessenter blir behandlet likt.

7 Miljøverndepartementets arbeid

Deltakerne hadde flere innspill til Miljøverndepartementets håndtering av bestemmelsen og departementets arbeid med sentrumsutvikling:

Under utarbeidelsen av fylkesdelplanen for Aust-Agder, erfarte en at Miljøverndepartementet ikke hadde avklart det konkrete innholdet i politikken, med hensyn til sentrumsområdenes avgrensning og andre forhold. Derfor ble arbeidet med planen mer omstendelig og tidkrevende enn forventet fra de regionale myndighetenes side.

Flere på kommunalt og regionalt nivå trakk frem at den politiske oppfølgingen av kjøpesenterpolitikken og fylkedelplanene har vært svak fra Miljøverndepartementets side. Dermed har det heller ikke vært noen særlig politisk forståelse for å gjennomføre en mer restriktiv politikk på regionalt eller kommunalt nivå.

Departement og regjering bør avklare det regionale (dvs. fylkesmann/fylkeskommune) nivåets funksjoner og organisering. Men det regionale nivået er nødvendig for å unngå ”allmenningens tragedie” i en rent (små-)kommunestyrt utbygging av våre byer og tettsteder.

Vis Miljøverndepartementet mener alvor med sentrumspolitikken er det viktig at departementet gir klare signaler til fylkesmennene om at de har et ansvar for å følge opp fylkesplanene. Dette for å sikre at ikke hele rammeverket torpederes av ”tilfeldige” politiske dispensasjoner hvor et hvert prosjekt vurderes som et særtilfelle. Jf. erfaringene fra Aust Agder referert på side 9.

Flere mente at by- og tettstedspolitikken bør bli mye mer synlig i Miljøverndepartementets arbeid (nå for ensidig fokus på naturvern).

Utbyggerrepresentanter etterlyste tydeligere plangrep og mer entydige bestemmelser i FDP (og kommune- og reguleringsplaner). Innholdet i et begrep som for eksempel "avlastningssenter" er for diffust til å gi tilstrekkelig holdepunkter for hva som vil bli tillatt.

Det ble fremhevet at planspørsmål alltid vil måtte innholde betydelige elementer av skjønn. Miljøverndepartementet oppfordres likevel til å arbeide videre med å konkretisere virkemidler og bestemmelser i tilknytning til plan og bygningsloven.

Oppsummering fra gruppesamtale i Møre og Romsdal

Tid og sted

Ålesund 28. november 2005

Tilstede

Johnny Loen, Møre og Romsdal fylke
Sverre Dyrhaug, Møre og Romsdal fylke
Gunnar Wangen, Ørsta kommune
Andrè Gjerde, Ulstein kommune
Lars Vartdal, Ålesund kommune
Gudmund Hoel, Ålesund kommune
Anne Nerbøvik, Aalesund Handelsforening
Hallvard Rusten, Herøy kommune (siste halvdel av møtet)
Gustav Nielsen, Civitas
Asbjørg Næss, Civitas (referent)

1 Bakgrunn

Civitas skal på oppdrag for Miljøverndepartementet evaluere virkningene av rikspolitisk bestemmelse om midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre utenfor sentrale deler av byer og tettsteder, den såkalte "kjøpesenterstoppen". Evalueringen vil ta for seg fire fylker: Nord-Trøndelag, Møre og Romsdal, Telemark og Aust-Agder. 3 – 5 kommuner er i samråd med regional myndighet plukket ut til å delta på møter i fylkene. I Møre og Romsdal er dette Ulstein, Ålesund, Ørsta, Herøy og Volda kommuner. Det avholdes gruppesamtaler med sentrale aktører i utvalgte fylker. Volda kommune var forhindret fra å delta på møtet.

2 Kjøpesenterstoppen

Næss presenterte bestemmelsen som varte i perioden 01.02.1999 – 01.02.2004. Den skulle deretter følges opp av fylkes(del)planer for senterstruktur. I Møre og Romsdal ble slik plan vedtatt i 2004.

Formålet med bestemmelsen var å:

- Styrke eksisterende by- og tettstedssentre
- Unngå unødvendig byspredning, bilavhengighet og dårligere tilgjengelighet til varehandeltilbudet for de som ikke har bil

Bestemmelsen forbød etablering av nye kjøpesentre større enn 3000 m² eller utvidelser slik at samlet bruksareal overskrider dette, med unntak av:

- etableringer eller utvidelser med sentralitet på SSBs nivå 2 og 3
- etableringer eller utvidelser i øvrige sentrumsområder dersom etableringens størrelse er tilpasset stedets størrelse, funksjon og handelsomland
- sentre med plasskrevende varer (biler, landbruksmaskiner, trelast, hagesentre)
- etableringer avklart i reg.plan som samsvarer med retningslinjer i FP godkjent etter at bestemmelsen trådte i kraft

Bestemmelsen ble forvaltet av Miljøverndepartementet. Søknader om etablering ble sendt kommunen som forberedte saken for fylkesmannen. Fylkesmannen fattet vedtak som kunne påklages til Miljøverndepartementet.

3 Formålet med evalueringen

Næss orienterte om formålet med evalueringen. Miljøverndepartementet ønsker å få belyst:

- 1) Virkningene av kjøpesenterstoppen, er sentrum i byene og tettstedene styrket? Hvorfor?
- 2) Var bestemmelsen et egnet virkemiddel? Burde man gjort noe annet? Hva bør gjøres nå?
- 3) Erfaringene med FDP for senterstruktur

4 Trender basert på tilgjengelig statistikk

Næss trakk frem sentrale utviklingstrekk (gjengitt under) basert på tilgjengelig statistikk fra Fylkesdelplanen og sentrumsboken. Sistnevnte er kjøpesenterbransjens årlige rapportering av sentrale utviklingstrekk. Det er sett på data for landet som helhet, der ikke annet er presisert. Kjøpesentre over 2500 m² og mer enn 5 butikker er medregnet. Presentasjonen følger vedlagt. Deltakerne kjente seg igjen i de utviklingstrekkene som ble presentert, med ett unntak: Møre og Romsdal har i følge deltakerne ingen eksternt beliggende kjøpesentre. Moa ble betraktet som avlastningssenter.

Dekningsgrad

I følge faktadelen i Fylkesdelplanen for senterstruktur trekker Ålesund, Molde, Kristiansund, Ulstein og Sunndal kommuner kjøpekraft fra et større marked enn kommunen alene (1980-1999). Øvrige kommuner har handelslekkasje i samme periode.

Folk i Møre og Romsdal handler mindre på kjøpesentre enn landsgjennomsnittet

Omsetningsandel gjennom kjøpesentrene i Møre og Romsdal er litt lavere enn landsgjennomsnittet (20% mot 30%). Dette viser seg enda tydeligere per innbygger (21% lavere enn landsgjennomsnittet i 2002). Unntaket er Ålesund med Moa (25 % over landsgjennomsnittet per innbygger). Det er spesielt regionene sør i fylket (Ulsteinvik og Ørsta/Volda), som har lav omsetningsandel for kjøpesentre (2003).

Tall for 2004 viser at Stjørdalshalsen var den regionen med høyest kjøpesenterandeler av totalomsetning (52,3% 2004). Ålesund var blant de regionene med høyest andel i landet; 38,6% 2004). Dette gjaldt også i 2003. Mandal på jumboplass (10,5 % 2004).

Sentrumslokaliserte kjøpesentre er vinnerne i bransjen

Sentrumsboken opererer med fire kategorier kjøpesentre, avhengig av lokalisering:
Sentrumslokaliserte sentre: Tradisjonelle handels-sentrum i by/tettsted, oftest områdesenter eller regionsenter.

Randsonesenter: I eksisterende bebyggelse men utenfor tradisjonelt handelssentrum. Gjerne tidligere industri-/lagerbygg

Eksterne sentre: Utenfor eller i ytterkant av eksisterende bebyggelse i by/tettsted. Gjerne tilknyttet overordnet vegsystem. Fungerer ofte som regionsenter

Bydelsentre: Sentre lokalisert i boområder/bydeler, ofte i suburbane deler av byen. Dekker daglige behov.

Sentrumslokaliserte kjøpesentre har størst andel av landets samlede butikkomsetning. Denne førsteplassen har de hatt hele tiden. Avstanden til nestemann, eksternt beliggende kjøpesentre, har økt svakt de senere år.

Kjøpesentre i randsonene har hatt tilnærmet stabil andel av totalomsetningen siden 1998 (kjøpesenterstoppen).

Det er bydelssentrene som ”taper”. Disse hadde sin storhetstid på 70- og 80-tallet. Her har andelen av totalomsetning vært relativt stabil og lav siden 1995.

Lokaliseringen av kjøpesentre har endret seg over tid

De sentrumslokaliserte kjøpesentrene er etablert over hele perioden 1975 – 2003, men med spesielt sterk etableringstakt i 1985-89 (jappetiden) og i 1995-1999 (rett før kjøpesenterstoppen ble innført).

Perioden 1985-1989 var sentral for etablering av kjøpesentre i randsonen av byer og tettsteder. Etableringstakten var også relativt høy i 1990-årene.

Eksternt lokaliserte kjøpesentre hadde sin store etableringsbølge i perioden 1985 – 1989 og delvis også i –90 årene. Dvs før kjøpesenterstoppen trådte i kraft. I Møre og Romsdal fikk man avlastningssenteret på Moa ved Ålesund, men ingen typiske eksternt beliggende kjøpesentre.

Dagens bydelssentre ble i stor grad etablert i begynnelsen av perioden (70-tallet).

Eksiterende kjøpesentre i fylket (2003) er vist i figuren under. Kommunene opplyste om følgende nyetableringer etter dette: Storkaia brygge (Kristiansund), Amfi (Ørsta), Fosnavåg brygge (Herøy) og Amfisenteret i Ulsteinvik inkl. bowling (åpnes for fullt våren 2006 med en stort antall nye butikker). Alle disse er etablert i sentrumsområder.

Kjøpesentrene i Møre og Romsdal 2003:	
Region Molde:	Vestnes Brygge Moldetorget Grandgården Roseby Rauma Senteret
Region Kristiansund:	Futura ABC-Senteret Smøla-Senteret
Region Ålesund:	Kremmergaarden Butikksenter Ålesund Storsenter Amfi Moagård Stormoa Brattvåg Senteret
Region Ulsteinvik:	Blåhuset
Region Ørsta/Volda:	Fokus
Region Sunndalsøra:	Amfi Sunndal
Region Surnadal:	Amfi Surnadal

5 Virkningene av kjøpesenterstoppen

Hvilken oppfatning hadde dere på slutten av 1990-tallet av kjøpesenterspørsmålet? Anså dere kjøpesenteretableringer utenfor sentrumsområder som et problem?

Ørsta og Ulstein kommune var lite begeistret for handelslekkasjen til Ålesund, primært Moa. De hilste bestemmelsen velkommen fordi de ønsket å demme opp for denne handelslekkasjen. Det var ikke noe stort press for etablering av kjøpesentre utenfor sentrumsområder i fylket da bestemmelsen kom. Det var behov for bevisstgjøring rundt sentrumsområder, men dette hadde allerede startet før bestemmelsen kom.

Hvordan var kjøpesenterutviklingen på 1990 tallet? Ble det etablert nye kjøpesentre eller større utvidelser av eksisterende kjøpesentra på 1990 tallet frem mot 1999?

Det ble etablert kjøpesentre i avlastningssenteret Moa ved Ålesund. Øvrige etableringer kom i sentrumsområder eller i randsoner til sentrum, herunder kjøpesentre i utkanten av Kristiansund.

Ble by- og tettstedsentrene tappet for tradisjonell handelsvirksomhet før kjøpesenterstoppen?

Utbyggingen på Moa tappet til dels Ålesund sentrum for aktivitet på 1990 tallet, men Ålesund sentrum begynte å slå tilbake allerede før kjøpesenterstoppen. Ørsta og Ulstein kommuner opplevde økende handelslekkasje til Ålesund, inkl Moa.

Hva ledet bestemmelsen til i de årene den virket?

Deltakerne var enige i at bestemmelsen har hatt en viss effekt. Noen mente prosessen og den debatt den skapte var viktigere enn selve bestemmelsen. Det var også enighet om at andre forhold har vært viktigere for utviklingen i sentrumsområdene i fylket enn kjøpesenterstoppen. Det forelå ønsker om etablering av et eksternt beliggende kjøpesentret da bestemmelsen kom; Ved Dragsundet i Herøy kommune nær grensen mot Ulstein. Dette prosjektet er ikke realisert. Planlagt kjøpesenterutbygging på Moa Vest ved Ålesund ble stanset som følge av bestemmelsen. Ålesund kommune innser at dette var klokt i ettertid. Et varehus med bowlinghall i sentrum av Ulsteinvik ble også stanset som følge av kjøpesenterstoppen.

Ble sentrumsområdene styrket etter at bestemmelsen kom?

Alle mente at trendene har forandret seg siden midt på 90-tallet. Det er klart større bevissthet rundt viktigheten av attraktive sentrumsområder nå enn før, men dette begynte å snu allerede før bestemmelsen trådte i kraft. Startskuddet kom med en artikkel i Bergens Tidene i 1988 om tettstedet Stryn. Denne bevisstheten om sentrums betydning deles også av kjøpesenterbransjen. Investorene er mer interessert i sentrumsetableringer nå. Deltakerne var noe delt i oppfatningen av om sentrumsområdene i fylket er styrket over hele fjøla, sett i forhold til tiden før kjøpesenterstoppen. Kommunene som deltok på møtet mente det stort sett står bra til og mye bedre enn før, mens fylkets representanter mente tilstanden var litt mer broket fylket under ett, og det er ikke noe entydig bilde i bygdebyene.

Har andre forhold enn kjøpesenterstoppen vært viktigere for å styrke sentrumsområdene?

Det var enighet om at det først og fremst er andre forhold enn bestemmelsen som er årsaken til en styrking av mange sentrumsområder i fylket. Blant nevnte årsaker er:

Fra alle:

- Geografien i fylket legger viktige føringer for hvor folk handler
- Regionale utviklingsprogram (RUP) med midler til tettstedsutvikling

Fra fylket:

- Overordnede planer kombinert med kompetente kommuner som jobber aktivt med å styrke sentrumsområdene

Fra kommunene:

- Kvalitet. Folk ønsker seg attraktive sentrumsområder.
- Bevisst kommunal lokaliseringpolitikk mht handel, service, sportsarenaer, kulturinstitusjoner mm
- Kapital – at noen vil investere i sentrumsområder
- Konesjonsmidlene. Kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift. Eksempel fra Ørsta hvor gamle fabrikktomter i sentrum ble frigitt.
- Å anviser sentrumsområdene er viktigere enn å innføre en ”kjøpesenterstopp”
- Lengre åpningstider i sentrene smittet over på andre butikker

Fra bransjen:

- Kjøpesenterbransjen er avhengig av godt fungerende sentrumsområder – viktig samspill
- Markedskreftene er sterke. Handelsstanden i Ålesund sentrum klarte å slå tilbake angrepet fra Moa.

Så en tydelige tilpasninger for å komme inn under unntaksbestemmelsene?

Det ble ikke nevnt eksempler på det. Flere kommuner stilte imidlertid spørsmål ved hvorfor kommunesentre i kommuner med handelslekkasje måtte bevise at de trengte et kjøpesenter (handelsanalyser), mens Ålesund, Molde og Kristiansund fikk fribillett. I følge kommunene rundt Ålesund favoriserte bestemmelsen byer som var sterke innen handel fra før på bekostning av mindre sentra med regionale funksjoner, jamfør f.eks. NIBR om bo- og arbeidsmarkedsregioner.

Nærmere om Ålesund

Ålesund kommune og representanten for handelsstanden var enige i årsakssammenhengene i kommunen. Utbyggingen på Moa utenfor Ålesund var opprinnelig et trekk for å redde Ålesund sentrum, med utgangspunkt i regionplan fra 70-tallet. Byen trengte et avlastningssentrum, fordi geografien umuliggjorde utvidelse av Ålesund sentrum. Moa hadde disponibelt areal og fikk etter hvert et godt trafikksystem. Moa utviklet seg gradvis fra industri/lager til kombinert bydelssenter og regionsenter. Ålesund har alltid vært et handelssentrum på Sunnmøre. Utbyggingen på Moa på 90-tallet tappet til dels Ålesund sentrum. Her skjedde det en endring på 90-tallet (før kjøpesenterstoppen), ved at Ålesund sentrum slo tilbake. I følge handelsstanden skyldtes dette endringer i markedet: Ålesund sentrum tilbød etter hvert noe annet enn Moa, og kundegrunnelaget kom tilbake. Byen svarte også ved å etablere kjøpesentre i sentrum på 90-tallet, litt før og litt etter kjøpesenterstoppen. Selv om Ålesund sentrum allerede hadde gjenskapt mye av sin tidligere posisjon, fikk nok byen en nyttig tenkepause og noe drahjelp da Moa Vest ble avslått med kjøpesenterstoppen som begrunnelse. I følge handelsstandens representant hadde denne utviklingen i Ålesund sentrum kommet uansett, dvs også uten kjøpesenterstoppen. Moa har nå et bredt tilbud med boliger, handel og tilbud som golf, svømming. Skøytebane er under planlegging. Moas fordel er i følge kommunen i dag at det både er et bydelssentrum og et regionsenter.

I 2002 ga fylkesmannen avslag på søknad fra Moaterminalen AS om dispensasjon fra kjøpesenterstoppen. Søknaden var fremmet i forbindelse med oppføring av et kombinert bygg bl.a. med ca 2700 kvm. forretningsareal og ca 1150 kvm. avsatt til kollektivterminal. Avslaget ble gitt bl. a. fordi at kommunen fra før hadde en betydelig overdekning og dessuten ville en utvidelse av forretningsarealet på Moa motvirke hensyn som kjøpesenterstoppen var ment å ivareta. Vedtaket ble påklaget av Moaterminalen AS og Miljøverndepartementet tok klagen tilfølge. Kommunen hadde ingen forståelse for at tiltaket skulle stoppes. Stedet trengte en kollektivterminal og det var naturlig med handel i tilknytning til dette. Det er senere gjennomført et endret prosjekt der kollektivterminalen er knyttet opp mot eksisterende kjøpesenter, dette blir av kommunen sett på som en forbedret løsning.

Politikerne ser nå at bysentrum kan ha kommet litt i bakevja pga Moa. De er veldig bevisste behovet for å styrke sentrum. I følge repr. for handelsstanden er også kjøpesentrene på Moa avhengig av at Ålesund sentrum fungerer godt.

Ålesund kommune ser en viss bransjegliding innenfor handel, ved at f.eks hagesentre trekker inn andre detaljvarer.

Nærmere om Ørsta

Kommunen hilste kjøpesenterstoppen velkommen, fordi de ønsket å demme opp under handelslekkasjen til Ålesund – primært Moa. Kommunen har hele tiden vært positiv til utvikling i Ålesund sentrum, men skeptisk til Moa. Det ble opplevd som helt urimelig at etablering av kjøpesenter i eget kommunesenter ble gjenstand for diskusjon. Det ble oppfattet som urimelig og unødvendig at kommunen måtte fremlegge handelsanalyser for å bevise behov for kjøpesenter. Var bestemmelsens hensikt å verne Ålesund, Molde og Kristiansund som uansett var vinnerne mht handel, og ikke å støtte opp under bygdebyene/kommunesentrene? Det endte med tillatelse til etablering av kjøpesenter, men unødvendige ressurser ble brukt på prosessen i følge kommunen. Det er generelt stor bevissthet rundt satsing på sentrumsområder i kommunen, blant annet som følge av sentrumsplanlegging. Andre rammevilkår har vært langt viktigere enn kjøpesenterstoppen mht styrking av sentrumsområder. Herunder utflytting av to store fabrikker fra sentrum. Her viste kompensasjonen for økt arbeidsgiveravgift seg å være langt mer betydningsfull. Det var også kommunens rekkefølgetenkning i forhold til senteretablering; først ruste opp handlegaten så etablere kjøpesenter. Ørsta kommune uttrykte likevel spenning i forhold til om sentrumslokaliserte kjøpesentre dreper sentrum. Kanskje var Ålesund sentrum så stort at det klarte å slå tilbake?

Nærmere om Ulstein

Geografien betyr mye i forhold til handelsmønsteret i kommunen. Kommunen har historisk sett hatt høy kjøpekraft pga industrien/næringslivet. Kommunen hilste kjøpesenterstoppen velkommen med samme hovedbegrunnelse som Ørsta. Moa ble sett på som et "rått prosjekt" for å drenere Sunnmøre for handel. Kommunen har et positivt forhold til Ålesund by. Kommunens prioritering har vært 1) å styrke det gamle sentrum, 2) etablering av detaljhandel/kjøpesenter i kommunen utenfor sentrum om det ikke er plass i sentrum. Kommunen aksepterte i sin tid etablering av detaljhandel/kjøpesenter utenfor Ulsteinvik sentrum (Saunesmarka) for å demme opp for handelslekkasjen ut av regionen (m.a. til Moa). Dette er det så langt ikke blitt noe av, i stedet er Ulsteinvik sentrum styrket.

Kommunen var i likhet med Ørsta skeptisk til bestemmelsens utforming mht til sentralitet på nivå 2 og 3 og at sentrumsområder ut over dette måtte få dispensasjon for kjøpesenteretablering pga størrelsen. Det er etablert et kjøpesenter i sentrumsområde (Blåhuset). Dette senteret måtte få dispensasjon fra bestemmelsen. Senteret demmet opp for etablering av kjøpesentre utenfor sentrum. Blåhuset skal nå utvide (fordobling av areal) og i tillegg kommer nytt senter; Amfi i sentrum av Ulsteinvik. Alle kommunene på Sunnmøre har bare ett sentrumsområde, med unntak av Ålesund. Kommunen ønsker selv å bestemme hvor etableringer skal komme. Hvis noen ønsker å investere i sentre i sentrumsområder må da det være flott? Kjøpesenterstoppen ga større bevisstgjøring rundt sentrumsområder, men langt viktigere er det at noen vil investere i sentrumsområdene.

Et varehus med bowlinghall i sentrum av Ulsteinvik ble stanset under kjøpesenterstoppen. Tiltaket ble senere vedtatt i vakuemet som oppsto da bestemmelsen ble opphevet og Fylkesdelplanen for senterstruktur ennå ikke var vedtatt.

Nærmere om Herøy

Politikerne og næringen er mye mer innstilt på å styrke sentrumsområdene nå enn før. Forståelsen har vokst seg sterkere. Årsakene er sammensatt. Det er i følge kommunen ikke behov for styring utenfra.

5 Var bestemmelsen et egnet virkemiddel?

Var det fornuftig å innføre bestemmelsen?

Kommunene med handelslekkasje til Ålesund hilste kjøpesenterstoppen velkommen, fordi de ønsket å demme opp under handelslekkasjen – primært til Moa. Ålesund kommune og handelsstanden var mer lunkne til bestemmelsen.

Burde bestemmelsen vært utformet annerledes? Og hva med praktiseringen?

Hvis formålet er å hindre nye sentrumsdannelser bør en i følge fylket ta for seg ~~mye mer~~ også andre sentrumsdannende tiltak og etableringer enn detaljhandel.

Har dere kommentarer til bestemmelsens utforming og innhold?

Det var særlig unntaksbestemmelsene deltakerne hadde innvendinger til. Det ble oppfattet som urimelig og et paradoks at kommuner med handelslekkasje til de største byene, som f.eks Ålesund, måtte gjennomføre handelsanalyse/be om dispensasjon for å kunne etablere kjøpesentre i eget kommunesenter. Var ikke formålet med bestemmelsen å styrke sentrumsområder? Med bakgrunn i dette mente Ørsta og Ulstein kommuner at bestemmelsen var en gavepakke for de større byene i fylket, f.eks Ålesund, som allerede og i stort monn trakk kjøpekraft fra et større marked enn kommunen alene. Bestemmelsen burde i følge disse kommunene heller vært rettet mot stimulering av sentrumsområder mer generelt, også de med lavere sentralitet enn nivå 2 og 3 i hht SSB standard og restriksjon overfor kjøpesenteretableringer utenfor sentrum. Dvs skepsis til bestemmelsens kapittel 3, 2. ledd og krav om handelsanalyser for å dokumentere behovet for senteretableringer i sentrumsområdene i kommune. Som en av kommunene uttrykte det; vi skal være glad for at noen ønsker å bruke sin kapital hos oss.

Både fylket og kommunene uttrykte skepsis til handelsanalysene som var påkrevet for å få unntak fra bestemmelsen i mindre sentrumsområder. Analysene er lite dynamiske og beskriver kun en øyeblikkssituasjon. Analysene kan ikke belyse endringer i bransjen. Mange handelsanalyser har vist seg helt feilslått, dette gjelder for eksempel for Fosnavåg i Herøy.

Det ble fra kommunalt hold stilt spørsmål ved grensen på 3000m². Tok man tak i de tiltakene som skapte problemer? Fylket stilte også spørsmål om hvorfor det var forskjell på senterdefinisjonen i RPB og i kjøpesenterstatistikken (2500 kvm).

Ålesund kommune mente møbler burde vært blant unntakene fordi møbelbutikker er arealkrevende.

Ålesund kommune ser nå tendenser til bransjeglidninger (bredere varespekter) som både kommuner og fylket må forholde seg til i oppfølgingen av fylkesdelplanen.

Burde en gjort noe annet?

Flere uttrykte at gulrot generelt er bedre enn pisk og at økonomiske virkemidler er å foretrekke, for eksempel gjennom RUP. Handelsstanden påpekte at markedet og kundene styrer mye, handelen vokser ikke "inn i himmelen" uten statlige bestemmelser.

Bør bestemmelsen gjeninnføres?

Et rungende nei fra deltakerne. Tidene har forandret seg, behovet er borte. Andre virkemidler er dessuten mer effektive.

Hva bør gjøres nå?

Det ble uttrykt fra kommunene at de har kontroll på sentrumsutviklingen sin, og at dette går i riktig retning. Generelt er gulrot å foretrekke fremfor pisk. Økonomiske virkemidler er svært effektive. Det ble nevnt fra fylket at Soria Moria erklæringen vektlegger betydningen av kompetanse i kommunene og i fylket. Det er avgjørende å møte folk på en god måte i tidlig fase av et tiltak. En kommune mente at mht kompetanseheving i kommunene bør samspillet mellom fagadministrasjon og politikerne vektlegges. Utfordringen er å lage gode planer for nye byggeprosjekter og gjøre det lettere for utbyggere/etablerere å satse på sentrum fremfor periferi. Kanskje er det behov for stedsanalyser fremfor handelsanalyser?

6 Erfaringene med FDP for senterstruktur

Hvilke synspunkter har dere på innholdet i fylkesdelplanen som er utarbeidet på bakgrunn av kjøpesenterstoppen?

I følge fylket er den ideelle rollen til FDP å gi den statlige politikken et regionalt handlingsrom. Men fylkesplaner generelt har ingen høy status, dels fordi de politiske signalene fra fylket kan være utydelige, men også fordi fylkeskommunen ikke har hatt sanksjonsmuligheter eller andre virkemidler. Derfor har både kommuner og regional stat i varierende grad lagt vekt på de føringene som planen legger opp til. Enhetsfylket i Møre og Romsdal åpner kanskje nye muligheter her?

En kommune uttrykte at FDPs prinsipp om ca 800 meters ~~lengde på~~ veiledende utstrekning av et sentrumsområde var nyttig, en annen kommune påpekte at dette ble vanskelig å forholde seg til i sentrumsområder hvor geografien/topografien er helt styrende (f.eks Fosnavåg).

Kommunene i fylket er generelt skeptiske til at Fylkeskommunen skal gi føringer på dette området.

Miljøverndepartementets veiledning om etablering av senterhierarki passet dårlig i fylket. Ingen by skiller seg entydig ut som landsdelsenter. Fylkeskommunen så behov for en mer pragmatisk tilnærming til dette.

Hvilke synspunkter har dere på fylkesplanprosessen?

En bredt sammensatt arbeidsgruppe deltok i følge fylket i planarbeidet. Ålesund kommune uttrykte skuffelse over at de ikke hadde vært invitert inn i planprosessen.

Planarbeidet kom i følge fylket sent i gang. Dette skyldtes bl.a kapasitetsproblemer og at politikerne i fylket ikke så behovet for planen.

Hvilken virkninger har planarbeidet hatt? Kan dere se noen konkrete resultater av fylkesplanen eller planprosessen så langt? Hvilke?

Siden planen er så fersk (2004) har ennå ingen saker fra kommunene vært til oppfølging. Kommunene uttrykte en viss frykt i forhold til evt. krav om nye handelsanalyser.

Fylket er usikker på om Miljøverndepartementet vil støtte opp under restriktiv behandling av innsigelser.

Flere mente FDP vil være et svakere virkemiddel enn kjøpesenterstoppen, bl.a fordi en her vil være avhengig av innsigelsesinstituttet. Fylkeskommunen er blitt mer tilbakeholden mht innsigelser til noe kommunene har gått inn for. Fylkeskommunen ønsker først og fremst å være en nyttig medspiller.

Flere hevdet at Fylkeskommunens status som faginstans er svekket de senere år, mens alliansen mellom politikere på kommunalt nivå og fylkesnivå er styrket. (f.eks med politisk oppheving av innsigelse). Det er derfor vesentlig å få med politisk side ved kompetanseheving.

Ørsta kommune mente FDP kan få en viss betydning, men ikke samme betydning som direkte pålegg.

Fylket påpekte at de ikke har noen mulighet til å holde oversikt over etableringer i fylket.

FDP gir i følge fylket sammen med økonomisk støtte til sentrumsområder et pressmiddel overfor kommunene. Fylkeskommunen kan f.eks true med å trekke økonomisk støtte til eksisterende sentrumsområder dersom kommuner ønsker å etablere nye sentrumsområder.

7 Miljøverndepartementets arbeid

Deltakerne hadde flere innspill til Miljøverndepartementets håndtering av bestemmelsen og departementets arbeid med sentrumsutvikling:

I følge en av kommunene sier Miljøverndepartementet alltid ”ja takk og amen” i sin saksbehandling. Det er ikke noe å ”frykte” fra den kanten så lenge minimumskravene er oppfylt.

Kjøpesenterbransjen synes det er bedre å forholde seg til kommunene i forhold til etableringer enn statlige aktører og bestemmelser. Kommunen møter de i alle sammenhenger, de er derfor vant til å samarbeide og kjenner bransjen.

Har Miljøverndepartementet i dag de samme intensjonene som da bestemmelsen ble innført? Har de et ris bak speilet om ikke fylkeskommunene og kommunene skjøtter dette på en god måte?

Gjenfylling ved utbygging på ledige tomter i byggesonen vil prege utviklingen fremover, ikke eksternt lokaliserte handels- og servicetilbud. Har kommunene tilstrekkelig kapasitet, kompetanse og ressurser til å gi gode planråd til etablerere?

Miljøverndepartementet bør slå et slag for å gjenreise kommuneplanens samfunnsdel, for å gi politikerne noe å tygge på i forhold til hva de vil med samfunnet sitt.

Oppsummering fra gruppesamtale i Nord-Trøndelag

Tid og sted

Stjørdal 1. desember 2005

Tilstede

Ole Martin Dullum, Stjørdal kommune, enhetsleder areal

Sissel E. Slapgård, Fylkesmannen i Nord Trøndelag, bygg- og justisleder

Geir Falck Anderssen, Balstad Eiendomslag, Daglig leder (Hell og Sjøsidene kjøpesenter)

Johannes Bremer, Innherred samkommune (Levanger og Verdal), Plan- og byggesakssjef

Karl Heinz Cegla, Nord Trøndelag fylkeskommune, overarkitekt

Hugo Bønjar, Vennetrø Eiendom, daglig leder

Njål Arge, Civitas

Asbjørg Næss, Civitas (referent)

1 Bakgrunn

Civitas skal på oppdrag for Miljøverndepartementet evaluere virkningene av rikspolitisk bestemmelse om midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre utenfor sentrale deler av byer og tettsteder, den såkalte "kjøpesenterstoppen". Evalueringen vil ta for seg fire fylker: Nord Trøndelag, Møre og Romsdal, Telemark og Aust Agder. I Nord Trøndelag er kommunene Stjørdal, Levanger og Steinkjer plukket ut til å delta på evalueringen. Det avholdes gruppesamtaler med sentrale aktører i utvalgte fylker. Steinkjer kommune var forhindret fra å delta på møtet i Stjørdal.

2 Kjøpesenterstoppen

Næss repeterte kort om selve bestemmelsen, som varte i perioden 01.02.1999 – 01.02.2004. Den skulle deretter følges opp av fylkes(del)planer for senterstruktur. Nord Trøndelag fikk tidlig fylkesplan med retningslinjer for lokalisering. Tiden med bare kjøpesenterstoppen ble derfor begrenset til ett år. Slik plan ble vedtatt av fylkestinget 21. mars 2000 og godkjent av MD 23.01.2001. Retningslinjene for senterstruktur ble senere justert noe i felles fylkesplan for Trøndelag 2005-2008: Kreative Trøndelag her alt e mulig - uansett.

Formålet med bestemmelsen var å:

- Styrke eksisterende by- og tettstedssentre
- Unngå unødvendig byspredning, bilavhengighet og dårligere tilgjengelighet til varehandeltilbudet for de som ikke har bil

Bestemmelsen forbød etablering av nye kjøpesentre større enn 3000 m² eller utvidelser slik at samlet bruksareal overskrider dette, med unntak av:

- etableringer eller utvidelser i byer med sentralitet på SSBs nivå 2 og 3
- etableringer eller utvidelser i øvrige sentrumsområder dersom etableringens størrelse er tilpasset stedets størrelse, funksjon og handelsomland
- sentre med plasskrevende varer (biler, landbruksmaskiner, trelast, hagesentre)
- etableringer avklart i reg.plan som samsvarer med retningslinjer i FP godkjent etter at bestemmelsen trådte i kraft

Bestemmelsen ble forvaltet av Miljøverndepartementet. Søknader om etablering ble sendt kommunen som forberedte saken for fylkesmannen. Fylkesmannen fattet vedtak som kunne påklages til Miljøverndepartementet.

3 Formålet med evalueringen

Næss orienterte om formålet med evalueringen. Miljøverndepartementet ønsker å få belyst:

- 1) Virkningene av kjøpesenterstoppen, er sentrum i byene og tettstedene styrket? Hvorfor?
- 2) Var bestemmelsen et egnet virkemiddel? Burde man gjort noe annet? Hva bør gjøres nå?
- 3) Erfaringene med FDP for senterstruktur

4 Trender basert på tilgjengelig statistikk

Næss trakk frem sentrale utviklingstrekk, basert på tilgjengelig statistikk fra Sentrumsboken som oppsummerer kjøpesenterbransjens årlige rapportering av sentrale utviklingstrekk. Det er sett på data for landet som helhet, der ikke annet er presisert. Kjøpesentre over 2500 m² og mer enn 5 butikker er medregnet. Deltakerne kjente seg i hovedsak igjen i de utviklingstrekkene som ble presentert. Dønjar manet til varsomhet mht bruk av dataene, ikke minst fordi dette er en bransje med store variasjoner fra år til år. Sentrumsboken lager heller ikke de samme oversiktene hvert år.

Dekningsgrad

Byene Stjørdal, Levanger, Verdal, Steinkjær og Namsos samt kommunesentrene Leksvik, Grong, Kolvereid og Rørvik trekker kjøpekraft fra et større marked enn kommunen alene. Øvrige 14 kommuner har handelslekkasje. Fylket sett under ett har handelslekkasje til Sør-Trøndelag, primært Trondheim.

Folk i Nord-Trøndelag har "norgesrekord" i å handle på kjøpesentre

Omsetning gjennom kjøpesentrene i Nord-Trøndelag er høyere enn landsgjennomsnittet (39% mot 30% i 2001). Butikkomsetning totalt sett per innbygger i Nord-Trøndelag er derimot 7,4 % lavere enn landsgjennomsnittet i 2002 – det er lavest i landet.

Kjøpesenteromsetning per innbygger var 13 % høyere enn landsgjennomsnittet i 2002, særlig høy i Stjørdal og Levanger/Verdalsøra. Tall for 2004 viser at Stjørdal var den regionen med høyest kjøpesenterandeler av totalomsetning (52,3% 2004).

Kjøpesentrene hadde sterkere omsetningsvekst enn landsgjennomsnittet i 2002 – særlig Levanger/Verdalsøra.

Sentrumslokaliserte kjøpesentre er vinnerne i bransjen

Kjøpesentre i sentrum av byer og tettsteder har størst andel av landets samlede butikkomsetning. Denne førsteplassen har de hatt hele tiden. Avstanden til neste gruppe, de eksternt beliggende kjøpesentre, har økt svakt de senere år.

Kjøpesentre i randsonene til byene har hatt tilnærmet stabil andel av totalomsetningen siden 1998 da kjøpesenterstoppen ble innført.

For landet som helhet er det "de gamle" bydelssentrene i de større byene som taper. Disse hadde sin storhetstid på 70- og 80-tallet. Her har andelen av totalomsetning vært relativt stabil og lav siden 1995. Men det er få slike i de mellomstore byene i Nord-Trøndelag.

Lokaliseringen av kjøpesentre har endret seg over tid

De sentrumslokaliserte kjøpesentrene i Norge er etablert over hele perioden 1975 – 2003, men med spesielt sterk etableringstakt i 1985-89 (jappetiden) og i 1995-1999 (rett før kjøpesenterstoppen ble innført).

Perioden 1985-1989 var sentral for etablering av kjøpesentre i randsonen av byer og tettsteder. Etableringstakten var også relativt høy i 1990-årene.

Eksternt lokaliserte kjøpesentre hadde sin store etableringsbølge i perioden 1985 – 1989 og delvis også i –90 årene. Dvs før kjøpesenterstoppen trådte i kraft. Det var i denne perioden det ble bygget eksternt lokaliserte kjøpesentre i Nord Trøndelag; Magnetten (Levanger), Bobyen (Verdal), Hell (Stjørdal), Globus og Sebra (Steinkjær).

Dagens bydelssentre ble i stor grad etablert i begynnelsen av perioden (70-tallet).

Eksisterende kjøpesentre i fylket (2003) er vist i oppstillingen under:

Kjøpesentrene i Nord-Trøndelag 2003:

Region Steinkjær:	Amfi Zebra Cuben Senteret Dampsaga Senter Globus Storsenter
Region Namsos:	Amfi Namsos ABC Stormarked Varehuset Nava
Region Stjørdalshalsen:	Domus Kjøpesenter Stjørdal Hellsenteret Torgkvartalet
Region Levanger/Verdalsøra:	Domus Senter Levanger Magnetten Amfi Verdal Bo By'n Domus Senter Verdalsøra
Region Rørvik:	Kova Forretningsbygg

Kommunene opplyste om følgende etableringer etter 2003: Namsos Storsenter i sentrum av Namsos åpnet i 2005. Rørvik Torg i sentrum av Rørvik åpnet i 2004.

5 Virkningene av kjøpesenterstoppen

Hvilken oppfatning hadde dere på slutten av 1990-tallet av kjøpesenterspørsmålet? Anså dere kjøpesenteretableringer utenfor sentrumsområder som et problem?

De fleste mente at dette var et komplisert bilde. Problemene varierte i Norge fra storbyene til mindre tettsteder. Det varierte også i Nord-Trøndelag. Men trenden var i ferd med å snu mot sentrum igjen. Flere mente at alle sentra uansett beliggenhet er bilbasert. Det er vanskelig med store bærepøser på bussen.

Hvordan var kjøpesenterutviklingen på 1990 tallet? Ble det etablert nye kjøpesentre eller større utvidelser av eksisterende kjøpesentra på 1990 tallet frem mot 1999?

De fleste store kjøpesentrene i fylket var etablert før 1990. MD kom sent, men godt. De fleste enig i begrunnelsen for stoppen.

Fylkeskommunen inviterte i 1999 til seminar med handelsstanden da bestemmelsen kom. Inntrykket var at handelsstanden da allerede hadde mer oppmerksomhet mot sentrumsområdene.

Ble by- og tettstedsentrene tappet for tradisjonell handelsvirksomhet før kjøpesenterstoppen?
Dette varierte i Nord-Trøndelag. Flere kommunesentre i fylket er omgitt av verdifull dyrket mark, for eksempel Levanger. Dette begrenser ekspansjonsmulighetene for det tradisjonelle handelssentrum og har ledet til etableringer utenfor LNF-områdene.

Noen mente at det ikke har vært ekspansjonsmuligheter for Stjørdal sentrum, så en måtte ut av sentrum for å finne tomt for nye prosjekter. Sjøsidan ble etablert som et avlastningssenter ved E6 i 2004.

Midt Byen i Trondheim ble nesten "lagt død". Først etter 15 år med etableringer "utenfor" tradisjonelt handelssentrum ble det igjen en positiv utvikling. Selv med tre kjøpesentre i Midt Byen ble sentrum tappet for aktivitet, pga etableringer i randsonen.

Hva ledet bestemmelsen til i de årene den virket?

Deltakerne var enige i at bestemmelsen har hatt en viss effekt – ved å rette fokus på viktigheten av attraktive sentrumsområder. Selve stoppen ga et kraftig signal og forsterket holdningene til virkningene for sentrum gjennom "tenkepausen".

Fylkesmannen var ikke enig i beskrivelsen om at stoppen skapte endrede holdninger.

De fleste mente at kjøpesenterstoppen bidro til bevisstgjøring, til samordning av handelsstanden. Kjøpesentrene bød sentrum på konkurranse og de begynte å skjerpe seg med bl.a. lengre åpningstider, samarbeid mellom bedrifter, mer opplevelse og tilrettelegging for parkering. Dette kom kundene til gode. Det vil være en samfunnsmessig gevinst med et sterkt kommunesenter. Fylkeskommunen har bidratt med penger til opprusting av sentrumsområder.

Fylkesplanen har laget "strengte" retningslinjer. Dette ville ikke skjedd uten stoppen.

Ble sentrumsområdene styrket etter at bestemmelsen kom?

Erfaringene er et både-og. Det avhenger mest av om sentrum har hatt sterke "dragere" i form av store butikker og lignende. Det må tilrettelegges for andre aktiviteter i bykjernen i tillegg. Dette har man ikke i samme grad fått til i Nord Trøndelag som mange andre steder. Stjørdal er imidlertid i ferd med å få til dette. Andre gode eksempler på samvirke mellom kjøpesenter og sentrum er Ski og Sandnes.

Det hjelper sentrum mot etableringer i randsonen at det finnes tunge detaljhandelsaktører i sentrum som kan virke som "dragere". Dette viser seg tydelig i Verdal med Coop og Amfi i sentrum og i Stjørdal med Domus Kjøpesenter (Trondos) og Torgkvartalet i sentrum. Levanger derimot har ikke en sterk aktør i sentrum. Dette har ført til at Levanger sentrum har slitt. Det er nå etablert en aksjonsgruppe i Levanger for å få tilbake aktivitet i sentrum.

Har andre forhold enn kjøpesenterstoppen vært viktigere for å styrke sentrumsområdene?
Flertallet mente at det var flere forhold som skjedde samtidig, bl.a. holdningen til sentrum hadde begynt å endre seg.

Så en tydelige tilpasninger for å komme inn under unntaksbestemmelsene?

Kommunene tilpasset seg ved å endre sentrumsavgrensningen, slik at de kunne komme rundt bestemmelsen. Steinkjer kommune tøyde for eksempel MDs veiledning mht sentrumsavgrensning ved å flytte sentrumsavgrensningen for å innlemme Lidl i sentrum.

Kjøpesenterrepresentanter mente at ordlyden i bestemmelsen etter hvert passet dårlig med bransjen. Nå er det temasentre som er inn; dvs bransjegliding. Regelverket tøyser begrepet kjøpesentre som nå er noe annet enn det bestemmelsen dekker. Man ser tilpasninger i bransjen. I Malvik har man laget et kjøpesenter med parkeringsareal som enkelt kan gjøres om til kjøpesenter, dersom de kommunale myndighetene byr på en mulighet.

Det skulle mye til før Fylkesmannen fremmer innsigelse mot kommunenes sentrumsavgrensninger. Hvis ikke politikerne i fylkeskommunen fremmer innsigelse gjør ikke Fylkesmannen det heller.

Nærmere om Stjørdalshalsen

Representanter for kjøpesentre mente at stoppen egentlig var unødvendig i Stjørdal og andre deler av utkantfylket Nord-Trøndelag. Det er bl.a. ønskelig å demme opp for handelslekkasjen til Trondheim. Da bestemmelsen kom hadde en akkurat etablert nytt kjøpesenter i sentrum av Stjørdal

I Stjørdalshalsen er Domus Kjøpesenter og Torgkvartalet kjøpesenter lokalisert til sentrumskjernen. Hellsenteret er lokalisert utenfor sentrumskjernen.

Stoppen satte i alle fall stopper for videre etableringsønsker utenfor sentrum. Man fikk aksept fra kommunen til å etablere plasskrevende varer så som byggevarer, møbler og interiørvarer ("homesenter på Sjøsidan i et etablert avlastningssenter). Stjørdal kommune mente at det ville vært matvarer, klær, sko og annen detaljhandel på Sjøsidan uten kjøpesenterstoppen. I ettertid har fokuset vært rettet mot sentrum. De etablerte kjøpesentrene i sentrum (Domus og Torgkvartalet) planlegger nå større utvidelser.

Nærmere om Levanger

Magneten ble etablert i 1986, omtrent samtidig ble E6 lagt utenom byen. Utviklingen i Levanger sentrum er sammensatt, og det er ikke bare Magneten som har spilt inn, også omkjøringsveien og privatøkonomien på 1990 tallet.

Levanger sentrum er gradvis utvidet både nordover og sydover de senere år. I nord er det etablert detaljhandel med både Rema og Lidl, frisør og annen detaljhandel (glass, maling, tapet, hobbyartikler etc). Samtidig er området i syd mellom Magneten og bykjernen etter hvert bygget igjen, her er det kommet bl.a byggevarer, møbelforretninger, elektriske forretninger og studentboliger/hybelhus.

Magneten er en styrke mht varetilgang for befolkningen og har gitt større mangfold. Man har fått inn flere kjedebutikker og demmet opp for handelslekkasje til Stjørdal og Trondheim. Men kjedene legger i stor grad føringer på kommunen ved etableringer, både mht lokalisering og konsept.

8 Var bestemmelsen et egnet virkemiddel?

Var det fornuftig å innføre bestemmelsen?

Mange stilte spørsmål ved om det var riktig å innføre det for hele landet. Feil bl.a. med 3000 m² for hele landet. Kunne vært høyere for store byer og lavere for små.

Det var enighet om at signaler fra starten i alle fall var sterkt. Det er viktig at noen tar et helhetssyn på samfunnsutviklingen. Staten må sette makt bak helhetssynet.

Fylkespolitikerne var positive mht bestemmelsen i starten. Men fylkespolitikerne hører også på lokalpolitikerne. Kommunepolitikerne ønsker etablering, de er redd for å styre for mye. Det er svært sentralt for kommunepolitikerne å demme opp for handelslekkasje, både for å sikre arbeidsplasser men også for å redusere transportomfanget.

Fylkesmannen har ikke inntrykk av at bestemmelsen har vært hilst velkommen i kommunene, dette gjelder både kommuneadministrasjon og blant politikere.

Også fylkeskommunen syntes at bestemmelsen ikke har vært praktisert med liv og lyst. Kommunene har vegret seg. De ønsker å tilrettelegge for handel. Det er viktig for dem å få de store kjedebutikkene med allsidig varetilbud og gunstige priser. Viktig å demme opp under handelslekkasje.

Burde bestemmelsen vært utformet annerledes? Og hva med praktiseringen?

Bestemmelsene kom vel sent, men likevel godt. De store var allerede etablert i god tid før stoppen. Senere har bestemmelsene hindret nye store etableringer, for eksempel mellom Levanger og Verdal, men hvorfor skal de også gjelde for små (fornuftige) endringer andre steder.

De fleste mente at bestemmelsene var OK, men fortolkningene varierte, bl.a. hva som er sentrum. Dette har vært den største diskusjonen.

Unntaksbestemmelsene kompliserte. Bestemmelsene vanskelige å praktisere. Handelsanalyser sier ikke noe særlig. Stopp riktig overfor store, men urimelig overfor små.

Har dere kommentarer til bestemmelsens utforming og innhold?

Fylkesmannen syntes dette har vært en lite trivelig oppgave. Det har vært liten forståelse og aksept for bestemmelsen, i sær hos politikere, men også i kommuneadministrasjonene. Det har vært rimelig ryddig i Verdal. Her har de fått til et sentrumsområde. De har også greit å takle Lidl på en bra måte. Både Amfi og Domus ligger i sentrum. De har vært sentrale aktører i forhold til å ruste opp sentrum, mens Bobyen ligger utenfor.

Det har vært komplisert å praktisere unntaksbestemmelsene. Grenser for sentrum, for størrelse, unntak var sammensatte og vanskelig å forstå for impliserte. Burde vært differensiert mer. Fylkeskommunen opplyste at man har sluttet med handelsanalyser. Umulig å bruke analyseresultatene i en diskusjon om sentrumsavgrensning og betydningen av enkeltetableringer. Små endringer i dekningsgrad for enkeltbransjer lite egnet som grunnlag for samfunnsutvikling. Her må en benytte helhetssyn. Effektene av utbygging er svært lite etterprøvbare.

Burde en gjort noe annet?

Det er nok bedre generelt sett med "gulrot" enn "pisk". I hovedsak et OK virkemiddel, men burde ikke vært likt for hele landet. Skulle også vært mye klarere på hva som skulle skje etter stoppen.

Hva bør gjøres nå?

Det sentrale er å hindre nye sentrumsdannelser. Å forsøke å stanse utvidelser av eksisterende etableringer utenfor sentrum eller justere på antall m² er en vanskelig rolle å ha for regional myndighet. Begrunnelse blir vanskelig.

Handelslekkasje: Det som trekker i Trondheim er først og fremst Rosenborg, kino, konserter og teater. Så handler man i tillegg. Det er denne utfordringen sentrumsområdene i Nord-Trøndelag må skjønne og møte.

7 Erfaringene med fylkesplanarbeidet

Hvilke synspunkter har dere på innholdet i fylkesdelplanen som er utarbeidet på bakgrunn av kjøpesenterstoppen?

Fylkesplanen har retningslinjer for lokalisering av virksomhet. Retningslinjene innebærer at all detaljhandel skal lokaliseres til sentrumsområder, dvs en "null-grense" som er strengere enn kjøpesenterstoppen. Retningslinjene er nå revidert. "Null-grensen" fastholdes, men Fylkeskommunen griper ikke lenger inn dersom kommunene etablerer detaljhandel utenfor sentrum, hvis antall m² ikke overskrider 3000. Etableringer som overstiger 3000m² skal avklares med fylkeskommunen.

Sentrumsavgrensningen skal skje i kommunenes planlegging. Møbler og hvitevarer kan etableres utenfor sentrum, dersom sentrumsbeskrivelsene tilsier det. På dette området er planen mindre streng enn kjøpesenterstoppen.

Men det er en utfordring for kommunene å følge opp fylkesplanens retningslinjer. Enkeltsakene blir gjenstand for politisk skjønn. Under diskusjonen om sentrumsavgrensningen i Levanger var det stor uenighet. Sentrumsavgrensningen ble veldig vanskelig politisk. Resultatet ble en kompromissløsning som innebar at ingen fikk det som de ville. Saken ble avgjort ved ordførerens dobbeltstemme. Det er tendenser til omkamp i ettertid. Samfunnsutvikling er en dynamisk prosess.

Også i Stjørdal var det knapt flertall for sentrumsavgrensningen. Dette henger igjen fortsatt. Diskusjonene gjaldt spesielt hva som skulle kunne tillates/hvilke varegrupper i de foreslåtte avlastningssentrene.

Hvilke synspunkter har dere på fylkesplanprosessen?

Kommunene var med og Fylkesmannen var med, handelsstanden var kun med på et oppstartsmøte. Fylkeskommunen mente at resultatene er broket. Bestemmelsen blir oppfattet som streng av kommunene, og det er politisk motstand.

Fylkesmannen mener at både innhold og prosess er OK, men at resultat av praktiseringen er motsetningsfylt. Hver enkeltsak er en kamp. Noen få etableringer er stoppet. Det er blitt tilpasninger der dette har vært mulig, slik at innsigelse er frafalt. Fylkesmannen og fylkeskommunen fremmer de samme innsigelsene. Disse rundene krever mye uten at resultatene blir av større betydning. Evt. holdningsendringer hos kommunene stikker ikke dypt. Med en gang det dukker opp en investor skifter de mening. Får en politiker valget, teller arbeidsplasser i kommunen mest. Det er tungt å følge opp. En får liten forståelse for argumentasjonen. Det blir mange konflikter og lite resultater.

Hvilken virkninger har planarbeidet hatt? Kan dere se noen konkrete resultater av fylkesplanen eller planprosessen så langt? Hvilke?

Fylkesmannen mente at når kommunene ikke har en sterk stat eller fylkeskommune å forholde seg til er tendensen i dette fylket at det sies ja til det som etablererne ønsker (kapitalen rår). Kommunepolitikerne i Levanger aksepterte at Lidl etablerte seg utenfor Levanger sentrum i det fine Røstad området. Totalt antall m² var under 3000m², dvs under den grensen som Fylkeskommunen benytter i forhold til innsigelser. Fylkesmannen gir ikke innsigelse når ikke Fylkeskommunen gjør det. Denne etableringen er et eksempel på hvor lite bevisste politikerne i Nord Trøndelag er med hensyn til viktigheten av etablering i sentrum .

Fylkesmannen kunne fremmet innsigelse til utvidelse på Magnetten i Levanger, men fylkeskommunen ville ikke fremme innsigelse og Fylkesmannen hadde heller ikke inntrykk av at MD ville støtte opp om en innsigelse.

Fylkeskommunen mener det er stort sprik mellom forvaltningens argumentasjon og utbygges argumentasjon. Befolkningen og media skifter argumentasjon fra dag til dag.

Verdal er eksempel på byområde hvor utviklingen er i tråd med bestemmelsens intensjoner. Steinkjer og Levanger er eksempler på det motsatte Det går bra med sentrum i Steinkjær, Verdal og Stjørdal. Levanger går ikke bra.

Oppsummering av intervju med Amfi Eiendom

27. januar 2006

Telefonsamtale mellom:

Lars Løseth, Adm.dir Amfi Eiendom

Asbjørg Næss, Civitas (referent)

Bakgrunn

Civitas skal på oppdrag for Miljøverndepartementet evaluere virkningene av rikspolitisk bestemmelse om midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre utenfor sentrale deler av byer og tettsteder, den såkalte "kjøpesenterstoppen". Stoppen trådte i kraft i febr. 1999 og gjaldt frem til febr. 2004. Bestemmelsen ble fulgt opp av retningslinjer i fylkesplaner. Evalueringen rettes mot fire fylker: Nord-Trøndelag, Møre og Romsdal, Telemark og Aust-Agder. I tillegg avholdes samtaler med representanter for fire store kjøpesentereiere i Norge; Steen og Strøm, Amfi, Olav Thon Gruppen og Sektor.

Referentens anmerkning. Norske kjøpesentre eies i det alt vesentligste av investorer, som har som mål å få best mulig avkastning på sine investeringer. Kjøpesentereierne retter seg inn mot ulike markedssegmenter for å maksimere avkastningen. Samtidig skal en ikke se bort fra at mange kjøpesentereiere er interessert i byutviklingsspørsmål, og dermed har synspunkter på hva som er å anse som gode og dårlige prosjekter i lys av dette. En skal likevel være varsom med å tro at bransjen som sådan lar slike synspunkter styre i forretningsøyemed. De erfaringer, synspunkter og eksempler Amfi Eiendom her trekker frem må stå for deres regning og sees i lys av dette.

Amfi Eiendoms kjøpesentre

Nedenfor følger oversikt over Amfi Eiendoms kjøpesentre per 01.01.2006.

<i>Heleide senter</i>	<i>Deleide senter</i>
1 AMFI Borg, Sarpsborg	29 AMFI Storkaia Brygge, Kr.sund N (75%) *
2 AMFI Drøbak City, Drøbak	30 AMFI Stryn, Stryn (20%) *
3 AMFI Eurosenderet, Vormsund	31 AMFI Svolvær, Svolvær (33%) *
4 AMFI Finnsnes, Finnsnes	32 AMFI Voss, Voss (15%) *
5 AMFI Florø, Florø	33 MoldeTorget, Molde (50%) *
6 AMFI Futura, Kristiansund N	34 Stormoa, Ålesund
7 AMFI Kanebogen, Harstad	Senter som forvaltes for andre
8 AMFI Mandal, Mandal	35 AMFI Arena, Arendal
9 AMFI Meyer, Mo i Rana	36 AMFI Bertheus & Bothner, Harstad
10 AMFI Moagård, Ålesund	37 AMFI Ulsteinvik, Ulsteinvik
11 AMFI Moss, Moss	38 AMFI Veita, Tromsø
12 AMFI Namsos, Namsos	39 Alleen Senter, Lyngdal
13 AMFI Narvik, Narvik	40 Byhaven, Trondheim
14 AMFI Nærbø, Nærbø	41 Mart'n Senteret, Elverum
15 AMFI Os, Os	42 Mercursenteret, Trondheim
16 AMFI Pyramiden, Tromsø	43 Sogningen Storsenter, Sogndal
17 AMFI Stord, Stord	44 Valdres Storsenter, Leira
18 AMFI Sunndal, Sunndalsøra	Senter under bygging
19 AMFI Surnadal, Surnadal	45 AMFI Ørsta
20 AMFI Verdal, Verdal	Utviklings- og forvaltningsavtaler
21 AMFI Vågen, Sandnes	BB-Senteret, Årnes
22 AMFI Vågsbygd, Kristiansand S	Farsund Senter, Farsund
23 AMFI Zebra, Steinkjer	Grønlands Torg, Oslo
24 AMFI Åkrehamn, Åkrehamn	Kvartal 48, Hamar
25 Globus Storsenter, Steinkjer	Råhølt senteret, Råholt
26 Madlatorget, Hafslund	Saltrød Senter, Arendal
27 Namsos Storsenter, Namsos	
28 Roseby, Molde	



Hva var Amfi Eiendoms holdning til ”stoppen” da den kom?

Amfi Eiendom forholder seg til de rammebetingelser som fastsettes. Vi så at kjøpesenterstoppen ville ha både fordeler og ulemper for oss forretningsmessig. Lønnsomheten ved et kjøpesenter er i første rekke avhengig av hvordan senteret drives og utvikles. Samtidig er investeringskostnadene langt lavere utenfor sentrum enn i sentrum, grunnet eksisterende bygningsmasse og tomteforhold.

En slik statlig bestemmelse er ikke noe som bør være evig. Regelverket bør tilpasses det enkelte sted, samtidig som myndighetene bør vurdere dette regionvis.

Hvilke virkninger mener Amfi Eiendom bestemmelsen har hatt?

Amfi Eiendom avsluttet / la flere prosjekter på is som følge av bestemmelsen. Samtidig har selskapet dreid investeringene mot sentrumsområder i ettertid, noe som ikke ville skjedd i samme grad uten kjøpesenterstoppen. Eksempler på prosjekter som ble avsluttet er et kjøpesenter selskapet planla på et nes utenfor Finsnes. Dette ville vært et meget bra prosjekt for Amfi Eiendom rent investeringsmessig. Fylkeskommunen stoppet dette med utgangspunkt i kjøpesenterstoppen. I stedet har vi bygget et kjøpesenter i sentrum av Finnsnes. Dette er et greit prosjekt økonomisk, men ikke så godt som et eksternt beliggende kjøpesenter hadde vært. For Finnsnes som by var dette en bedre løsning. Amfi Eiendom har forståelse for Fylkeskommunens beslutning.

Vi har også sett eksempler på at bestemmelsen har ført til ”flisespikkeri”. Amfi Eiendom har et kjøpesenter på Os utenfor Bergen. Dette ligger noen km utenfor sentrum. Senteret er på 14.000 m². Her ønsket vi å utvide med ca 200 m². Utbyggingen ble stoppet med kjøpesenterstoppen som begrunnelse. Dette blir etter vårt syn tull at hver kvadratmeter må godkjennes. En regel som innebar tak på f.eks 10 % utvidelse over en treårs periode hadde vært langt mer fornuftig. Vi har andre steder erfart at kommunen bare har godkjent slike småendringer, og ikke har brydd seg med å rapportere dem.

I de siste årene har Amfi Eiendom sett stadig flere eksempler på at regelverket er i ferd med å skli ut. Deler av markedet har tilpasset seg gjennom stor vekst av storhandelkonsepter. Vi har fått en rekke ”minivarehus” med større butikkjeder som fører et stort antall varegrupper. Obs og Maxi er eksempler her. Disse storhandelkonseptene er i sterkt vekst, og Løseth mener bransjen har fått etablere seg uten nevneverdige rammebetingelser fra myndighetene. Disse varehusene har hatt nettopp den effekten man ønsket å forhindre gjennom kjøpesenterstoppen.

Det som nå skjer i Moss er et eksempel på overnevnte. Amfi Eiendom har et kjøpesenter i sentrum av Moss. Amfi Eiendom besluttet for to år siden å bygge ut dette til det dobbelte. Dette betydde store investeringer for selskapet. Det ble samtidig inngått muntlig avtale med Moss kommune om at de ikke skulle tillate utbygging av nye kjøpesentre utenfor byen som kunne undergrave denne investeringen. Nå vil Rygge kommune legge til rette for et storhandelscenter 2-3 km utenfor Moss sentrum. Dersom større butikker i Mosseporten ønsker å flytte inn i det nye storhandelshuset i Rygge legges nå til rette for en kjedeeffekt hvor mindre butikker etablerer seg de ledige lokaler som da oppstår i Mosseporten. Resultat for Moss sentrum blir det motsatte av hva som er intensjonen med kjøpesenterstoppen, og stikk i strid med Amfi Eiendoms avtale med Moss kommune.

Et annet eksempel er ICA som nå får anledning til å bygge ut et stort varehus utenfor Kristiansund. Dette ville vi også gått inn for, men vi var sikre på at myndighetene ville sagt nei. Så feil kan man ta.

Mener Amfi Eiendom at sentrumsområdene er styrket og skyldes dette kjøpesenterstoppen?

Amfi Eiendom mener å se en styrking av norske sentrumsområder de senere år. Kjøpesenterstoppen har bidratt til å sette fokus på sentrumsområdene. Kravene til avkastning av investeringer i kjøpesentre har også gått ned, fra ca 10 % til ca 7,5%. Det har også bidratt til å gjøre sentrumsområdene interessante i forhold til investeringer. Amfi Eiendom tror likevel ikke summen av bransjens totale investeringer i sentrumsområder har vært så avgjørende for sentrumsutviklingen.

Amfi Eiendom hadde ikke bygget kjøpesentre midt i Moss, Finnsnes og Kristiansund sentrum, hvis selskapet ikke hadde hatt en viss trygghet for at det ikke ville få konkurrenter rett utenfor sentrum. Våre prosjekter har vært viktige bidrag til å styrke disse sentrumsområdene. Det hadde vært langt mer økonomisk lønnsomt for selskapet med utbygging utenfor sentrum.

Amfi Eiendoms synspunkter på myndighetenes rolle

Amfi Eiendom ønsker forutsigbare planer og ”likhet for loven” for alle aktørene innenfor handelsbransjen. Selskapet ser at samfunnet har behov for visse reguleringer av arealdisponering, men ønsker ikke statlig detaljstyring. Norge er et land med store forskjeller fra region til region. Det beste vil være regionalt tilpasset politikk på området, som følges opp. De kommunale planene må ha en viss regionvis sammenheng. Planene bør gi retningslinjer for hvordan handelen skal utvikles. Det offentlige må ha et syn på funksjonene, ikke detaljstyring av enkeltbransjer.

Amfi Eiendom ser nå at myndighetenes styring på området er i ferd med å skli ut. Jf. omtalen over av ”slepphendhet” i forhold til å gi tillatelser til etablering av minivarehus/storhandelskonsepter utenfor sentrum av byer og tettsteder. Selskapets råd til Miljøverndepartementet er å påse at det blir utarbeidet regionalt regelverk/planer som er tilpasset regionens utfordringer. Departementet bør videre påse at dette regelverket/planene blir fulgt opp i praksis.

Oppsummering av intervju med Steen & Strøm

9. januar 2006

Tilstede under samtalen:

Olav Line, adm dir. Steen og Strøm
Asbjørg Næss, Civitas (referent)

Bakgrunn

Civitas skal på oppdrag for Miljøverndepartementet evaluere virkningene av rikspolitisk bestemmelse om midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre utenfor sentrale deler av byer og tettsteder, den såkalte ”kjøpesenterstoppen”. Stoppen trådte i kraft i febr. 1999 og gjaldt frem til febr. 2004. Bestemmelsen ble fulgt opp av retningslinjer i fylkesplaner. Evalueringen rettes mot fire fylker: Nord Trøndelag, Møre og Romsdal, Telemark og Aust Agder. I tillegg avholdes samtaler med representanter for fire store kjøpesentereiere i Norge; Steen og Strøm, Amfi, Olav Thon Gruppen og Sektor.

Referentens anmerkning. Norske kjøpesentre eies i det alt vesentligste av investorer, som har som mål å få best mulig avkastning på sine investeringer. Kjøpesentereierne retter seg inn mot ulike markedssegmenter for å maksimere avkastningen. Samtidig skal en ikke se bort fra at mange kjøpesentereiere er interessert i byutviklingsspørsmål, og dermed har synspunkter på hva som er å anse som gode og dårlige prosjekter i lys av dette. En skal likevel være varsom med å tro at bransjen som sådan lar slike synspunkter styre i forretningsøyemed. De erfaringer, synspunkter og eksempler Steen og Strøm her trekker frem må stå for deres regning og sees i lys av dette.

Steen og Strøms kjøpesentre

Steen og Strøm har i alt 25 kjøpesentre i Norge i hhv Haugesund, Ulset, Krokstadelva, Trondheim, Porsgrunn, Tønsberg, Drammen, Halden, Nesbru, Sandnes (Forus), Lillestrøm, Skårer, Moss, Tromsø, Larvik, Mosjøen, Stavanger, Oslo, Fredrikstad og Vinterbro. Storebrand eier 12 av de norske kjøpesentrene i Steen og Strøms portefølje.

Hva var Steen og Strøms holdning til ”stoppen” da den kom?

Steen & Strøms umiddelbare holdning til bestemmelsen var jubel. Steen og Strøm trodde bestemmelsen betydde at de ikke ville få konkurrenter til sine eksisterende, eksternt beliggende kjøpesentre.

Hvilke virkninger mener Steen og Strøm bestemmelsen har hatt?

Steen og Strøm la flere prosjekter på is som følge av kjøpesenterstoppen.

Bestemmelsen har verken klart å stoppe de prosjektene som bidrar til de uønskede negative konsekvensene eller bidratt til den positive utviklingen av sentrumsområder som var ønsket. Dette er i følge Line kanskje den største skuffelsen.

Stoppen virket i følge Line som skattereglene; noen finner alltid smutthull. Markedet har i dette tilfellet tilpasset seg gjennom stor vekst av storhandelkonsepter på inntil 3000 m2. Dette ser en innen dagligvarebransjen, og innen f.eks sport og møbelbransjen. Vi har fått en rekke ”minivarehus” med større butikkjeder som fører et stort antall varegrupper - såkalte ”category killers”. ”Non-food-andelen” i dagligvarebransjen varierer fra konsept til konsept, og ligger for noen av ”storhandelskonseptene” opp mot ca 60 % i følge Line.

Disse storhandelkonseptene er i sterkt vekst, og Line mener bransjen har fått etablere seg uten nevneverdige rammebetingelser fra myndighetene. Disse konseptene har på mange måter hatt nettopp den effekten man ønsket å forhindre gjennom kjøpesenterstoppen.

Eksempler på utvikling under stoppen, trukket frem av Steen & Strøm

Steen og Strøms ekspansjon etter at bestemmelsen kom, har vært i utlandet; Tsjekkia, Polen, Sverige og Danmark. På spørsmål om dette var som følge av kjøpesenterstoppen, svarte Line at det var her man fikk størst avkastning for investeringene. Steen og Strøms nye kjøpesentre i disse landene er lokalisert til sentrumsområder eller randsonen til sentrum.

Det meste av veksten til kjøpesenterselskapet Amfi Eiendom har kommet etter kjøpesenterstoppen.

Et eksempel på en positiv utvikling er i følge Steen og Strøm Porsgrunn. Her taler myndighetene med én tunge. Kommunen har en bevisst og helhetlig strategi for utvikling av Porsgrunn sentrum. De har klart å demme opp for utbyggingspress utenfor sentrum og fått til en positiv utvikling av bysentrum blant annet gjennom boligbygging og aktiv satsing på helhetlig virkemiddelbruk. Kommunen og Steen og Strøm (Down town) har inngått avtale om felles parkeringspolitikk.

Blant eksempler på steder med uheldig utvikling er i følge Steen og Strøm Bryne, hvor det etter at kjøpesenterstoppen kom ble etablert et kjøpesenter med 70 butikker utenfor det tradisjonelle sentrumsområdet, på motsatt side av riksvegen (COOP). Dette har ført til utarming av sentrum i Bryne. Line spør seg om fylkesplanen ikke er god nok til å fange opp dette.

Nærområdet rundt City Syd (Steen og Strøm) i Trondheim utviklet etter at kjøpesenterstoppen trådte i kraft. Dette har ikke skjedd som følge av bevisste valg, og ikke planmessig i forhold til vegsystem med mer. Her har kommunen ikke turt å tenke helhet. Resultatet er blitt et sted uten helhetlig infrastruktur, ensartet materialvalg og identitet. Med enkle midler kunne man gjort det mye bedre.

Et annet eksempel på uheldig utvikling er Stavanger sentrum. Her har Steen og Strøm et kjøpesenter i bykjernen og et eksternt beliggende kjøpesenter på Forus i Sandnes kommune (Kvadrat). I Stavanger bygges det nå en "kjøpesenterring" rundt det tradisjonelle sentrum, som inkluderer nye kjøpesentre og/eller utvidelser av eksisterende kjøpesentre på Madla, Tasta, Hillevåg og Buøy. Samtidig som kommunen jobber for å begrense tilgjengeligheten til sentrumsområdene. Dette bidrar etter Steen og Strøms syn ikke til ønsket utvikling av sentrumsområdene i Stavanger.

Steen og Strøms synspunkter på myndighetenes rolle

Steen & Strøm ønsker forutsigbare planer.

Steen og Strøm mener myndighetene må evne å både styrke sentrumsområdene og samtidig styre utviklingen av områdene hvor slike storhandelkonsepter etablerer seg. Dette er gjerne tidligere industriområder som nå omformes uten særlig tanke på gode helhetsløsninger og kvalitet. Myndighetene bør legge like mye omtanke i disse avlastningssentrene som i de tradisjonelle sentrumsområdene. Behovet for denne type handel finnes, man bør ikke undertrykke den ved å gjøre det stygt og tilfeldig.

Myndighetene brukte ikke det pusterommet stoppen innebar, så godt. Myndighetene burde lagt mer vekt på oppfølgingen av kjøpesenterstoppen i form av signaler om hvordan sentrumsområder skal utvikles. De burde også vært raskere med å få på plass gode planer som entydig definerer hvor man ønsker handel. En fikk ikke skapt entydige rammebetingelser slik bransjen ønsket. Steen og Strøm vil ha rammebetingelser som gir føringer for lokalisering av ulike funksjoner.

Fylkeskommunens rolle er unaturlig. Kommunen burde hatt denne rollen. Samtidig er kanskje norske kommuner for små til å ha slik rolle? Steen og Strøm ser derfor behovet for en regional samordning.

Målet for kommunene bør være å skape steder med en positiv identitet, kjennetegnet ved helhetstenkning i forhold til løsninger, god infrastruktur, god arkitektur, god materialbruk og miljøvennlige løsninger. For å få til det trengs det både pisk og gulrot. Myndighetene bør spille en aktiv rolle, og de bør legge opp til utstrakt dialog med sentrale aktører, som f.eks handelsbransjen. Kommunene må billedgjøre overfor bransjen hvordan de vil at stedet skal fremstå etter utbygging. Danskene er flinke i forhold til dette.

Steen og Strøms erfaring er at norske planmyndigheter har manglende vilje til å lytte til bransjen i sin planlegging. Den urbane tankegangen står ikke så sterkt i Norge. Man er redd tanken på konsentrert handel i sentrumsområder. Det skaper ikke nødvendigvis de beste løsningene i forhold til målsettinger om å styrke sentrumsområder. Oslo kan nevnes som et eksempel. I følge Line er virkemiddelbruken her tilpasset ideen om Oslo som en landsby. Dette gjelder ikke minst for Bjørvika der man er i ferd med å lage en helt ny sentrumsbydeler handel kun blir tilstedeværende i småskala pga kommunens rammebetingelser. Man tenker litt for mye på å gjenskape Bogstadveien i Bjørvika. Dvs at de handlende skal bevege seg inn og ut av småbutikker. Det gir i følge Line ikke det unike handelstilbudet som bydelen trenger.

Mener Steen og Strøm at sentrumsområdene er styrket?

På spørsmål om norske sentrumsområder er styrket etter kjøpesenterstoppen, svarte Line at han ikke helt kjente seg igjen. Urbanismen står i følge Line ikke så sterkt her til lands. Line savner bl.a kommuner som i større grad ønsker å styre hvordan sentrumsområdene skal se ut (formgivning, arkitektur, estetikk, materialbruk) og hvilke funksjoner som skal dekkes. Steen og Strøm opplever at f.eks Danmark er kommet lengre her. Norske myndigheter er for opptatt av å prise kortsiktige initiativ. Bygningsmassen blir tross alt stående og prege stedet i 50 år.

Sentrumsområder trenger i følge Steen og Strøm et knippe av motorer bestående av både knutepunktfunksjoner, kultur/fornøyelse, handel, bolig og arbeid. Handel er kanskje den sterkeste drivkraften for å lage en by. Her til lands er man tilbakeholden med å utnytte hele dette spekteret.

Norge har i følge Line ikke hatt samme grad av fokus på sentrumsområder som for eksempel Sverige og Danmark. Her ser man mange steder en større bredde i virkemiddelbruken i sentrumsområder, og en større vilje til å satse på handel. 30 svenske kommuner står klar til å ta i mot Steen og Strøm midt i sentrum eller i randsonen til sentrum. Her får Steen og Strøm for eksempel tilbud om å etablere kjøpesentre i sentrumskjernen eller i tidligere industriområder som har hatt en utflytende arealbruk og omfattende etablering av større plasskrevende kjeder. Når det gjelder industriområdene setter da kommunene krav om at Steen og Strøm bidrar til å rydde opp og skape gode steder, bl.a gjennom investering i

møteplasser og lignende. Lines inntrykk er at norske kommuner i stedet lar tilfeldighetene råde i slike gamle industriområder.

Steen & Strøm er i ferd med å oppgradere og i noen tilfeller utvide eksisterende kjøpesentre og deres nærområder. 20 av i alt 23 kjøpesentre i selskapets eie er per i dag under ombygging.

Steen & Strøm tenker som reiselivsbransjen ved utvikling av kjøpesentre. Det vil si destinasjonsutvikling. Den planlagte utviklingen i Lørenskog nye sentrum er et eksempel på dette. Her investerer Steen & Strøm i infrastrukturiltak for å skape et mer attraktivt sentrumsområde.

Hvilke tanker har Steen & Strøm gjort seg med hensyn til videre satsing?

Line presenterte to hovedstrategier i forhold til videre satsing:

1. Å utvikle kjøpesentre som motor i etablerte handelssentrum
2. Å utvikle nærområdene til selskapets eksisterende eksternt beliggende kjøpesentre slik at de blir motorer i såkalte "retail parks". Her er det gjerne god infrastruktur og områdene er velegnet for etablering av større kjeder som tilbyr varegrupper som egner seg utenfor sentrumsområder (Biltema etc). Man kan ikke "trylle bort" de eksternt beliggende kjøpesentrene som allerede er etablert. Da er det bedre å utnytte området bedre.

Steen og Strøm trakk frem følgende eksempler på førstnevnte strategi:

Økern. Oslo hvor Steen og Strøm vurderer å etablere seg med nytt kjøpesenter.

Lørenskog. Steen og Strøm har i flere år samarbeidet med Lørenskog kommune og Statens vegvesen om å utvikle Lørenskog nye sentrum, der Steen og Strøm eier kjøpesenteret Metro. Målet er at Steen og Strøm skal bidra til å utvikle området til et samlingspunkt i kommunen som fyller en rekke funksjoner i tillegg til handel. Steen & Strøm vil investere i størrelsesorden 150 mill kr for å få til dette. Investeringene omfatter tunge investeringer i infrastruktur inkl. møteplasser og uterom.

Holmen i Asker. Steen og Strøm arbeider med planer for utvikling av nærområdene til kjøpesenteret på Holmen i Asker. Senteret er i dag et nærsenter uten nærmiljø. Steen og Strøm ønsker å bidra til å etablere "Holmenbyen" med boliger og andre sentrumsfunksjoner.

Oppsummering av intervju med Sektor

23. januar 2006

Tilstede:

Eirik Thrygg, Adm. direktør Sektor

Petter Falkgård Andersen, Direktør utvikling/utleie

Asbjørg Næss, Civitas (referent)

Bakgrunn

Civitas skal på oppdrag for Miljøverndepartementet evaluere virkningene av rikspolitisk bestemmelse om midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre utenfor sentrale deler av byer og tettsteder, den såkalte "kjøpesenterstoppen". Stoppen trådte i kraft i febr. 1999 og gjaldt frem til febr. 2004. Bestemmelsen ble fulgt opp av retningslinjer i fylkesplaner. Evalueringen rettes mot fire fylker: Nord-Trøndelag, Møre og Romsdal, Telemark og Aust-Agder. I tillegg avholdes samtaler med representanter for fire store kjøpesentereiere i Norge; Steen og Strøm, Amfi Eiendom, Olav Thon Gruppen og Sektor.

Referentens anmerkning. Norske kjøpesentre eies i det alt vesentligste av investorer, som har som mål å få best mulig avkastning på sine investeringer. Kjøpesentereierne retter seg inn mot ulike markedssegmenter for å maksimere avkastningen. Samtidig skal en ikke se bort fra at mange kjøpesentereiere er interessert i byutviklingsspørsmål, og dermed har synspunkter på hva som er å anse som gode og dårlige prosjekter i lys av dette. En skal likevel være varsom med å tro at bransjen som sådan lar slike synspunkter styre i forretningsøyemed. De erfaringer, synspunkter og eksempler Sektor trekker frem må stå for deres regning og sees i lys av dette.

Sektors kjøpesentre

Sektor har i alt 21 kjøpesentre lokalisert til Oslo, Skien, Hønefoss, Stavanger, Kongsvinger, Elverum, Lier, Skien, Porsgrunn, Trondheim, Arendal (Stoa), Sarpsborg, Lillehammer, Asker, Tønsberg og Oppgård.

Hva var Sektors holdning til "kjøpesenterstoppen" da den kom?

Sektors umiddelbare holdning til bestemmelsen var positiv. "Stoppen" ville øke verdien til de eksisterende eksternt beliggende kjøpesentrene i porteføljen, siden konkurransen ville utebli.

Hvilke virkninger mener Sektor bestemmelsen har hatt?

Sektor la et prosjekt på is som følge av kjøpesenterstoppen – det gjaldt et senter i Sarpsborg. Sektor fikk etter drakamp medhold for en mindre utbygging av kjøpesenteret Strandtorget utenfor Lillehammer sentrum. Dette skjedde etter at "stoppen" var trådd i kraft.

Stoppen flyttet investeringslysten inn mot eksisterende sentrumsområder og konkurransesituasjonen ble mer forutsigbar. Dette bidro til at investeringene skjøt fart i byer og tettsteder.

"Kjøpesenterstoppen" bidro til bedre lønnsomhet i opprustningsprosjekter ved eksisterende sentre. Sektor mener det likevel er vanskelig å få god økonomi i bare opprustning av kjøpesentre, uten noen muligheter for utvidelse. Det siste, største og beste senteret tar alltid markedsandeler fra de andre. Sektor ønsker generelt å videreutvikle eksisterende sentre.

Sektor opplever stoppen som en ulempe i forhold til sine ønsker om utvidelse og fornyelse av eksisterende sentre.

Deler av markedet har tilpasset seg kjøpesenterstoppen gjennom utvikling av storhandelsclustere utenfor sentrumsområder, fremfor tradisjonelle kjøpesentre som myndighetene er restriktive overfor. Norge har fått en rekke ”minivarehus” med større butikkjeder som fører et stort antall varegrupper. Kjeder som Plantasjen, Smart Club og Biltema brøyter vei. For flere av disse kjedene er en svært høy andel av totalomsetningen innen detaljvarer. Forskjellen på disse storhandelkonseptene og et tradisjonelt kjøpesenter er stor sett bare fraværet av matvarer og tekstil. All annen detaljhandel er inkludert. Disse storhandelkonseptene er i sterkt vekst, og bransjen har fått etablere seg uten like strenge rammebetingelser fra myndighetene som for tradisjonelle kjøpesentre. Disse konseptene kan derfor ha hatt nettopp den effekten man ønsket å forhindre gjennom kjøpesenterstoppen.

Eksempler på utvikling etter at kjøpesenterstoppen ble innført, trukket frem av Sektor

Området rett vest for det tradisjonelle handelssentrum i Sandvika i Bærum kommune, utvikles nå til Norges største handlemaskin ved at Inforama bygges sammen med Sandvika Storsenter, gjennom å etablere gangbroer over vegsystem og et nytt handelssenter ved Kjørbokollen.

I Trondheim har en nå fått City Lade rett nord for sentrum. Her er det bygget et Obs varehus med mange tradisjonelle detaljhandelsleietakere rundt et eksisterende varehus. Verken Midtbyen eller Sektors kjøpesenter på Nedre Elvehavn vil nyte godt av dette.

Sektors synspunkter på myndighetenes rolle og rolleutøvelse

Handelsutviklingen har i følge Sektor vært galopperende de senere år. Det nytter ikke å begrense denne handelen.

Sektor ønsker forutsigbarhet og rammebetingelser for handelsbransjen, som åpner for likeverdig behandling fra myndighetenes side. Det blir uheldig når gode kontakter hos myndighetene blir avgjørende for hvilke utbyggingsprosjekter som gis tillatelse.

Er det rettferdig at noen virksomheter som for eksempel Smart Club, Plantasjen eller Biltema skal få etablere seg ”hvor som helst”, mens etablerte kjøpesentre ikke får utvide med f.eks kjeder med samme arealbehov som ToysRus eller XXL Sport? Disse storhandelskjedene etablerer seg gjerne i tidligere industriområder utenfor tradisjonelt handelssentrum uten nevneverdig innblanding fra myndighetene. Dette viste seg tydelig under kommunens behandling av Sektors planer for utvidelse av Herkules kjøpesenter i Skien. Kommunen satte som krav at kjøpesenteret kun skal tilrettelegge for enheter som sentrum ikke klarer å tilrettelegge for. Reguleringsplanen slår fast at butikker større enn 2500 m² i storhandelsområdet skal ha regional betydning og ikke kunne etablere seg i Skien sentrum.

Sektor ønsker videre at myndighetene skal åpne for noe utvidelse ved eksisterende kjøpesentre. Dersom dette begrenses, får man fort en situasjon med A og B sentre, spesielt i områder med stor grensehandel.

Myndighetene bør definere storhandel, også med tanke på en videreutvikling av dagens aktører og muligheter for fremtidige.

Når det gjelder fylkeskommunens rolle innenfor handel og lokaliseringsspørsmål er Sektors erfaring at deres utøvelse av myndighet er forholdsvis svak. Fylkeskommunens politikk blir for en stor del styrt av kommunene. Kjøpesenterstoppen ga kommunene et verktøy, mens fylkesplanene ga rom for litt mer tolkninger. Fylkeskommunen burde derfor vært sterkere. For å kunne være den overordnede myndigheten som skal gi føringer for den regionale handelen og utviklingen av denne.

Mener Sektor at sentrumsområdene er styrket?

Sentrumsområdene hadde lidd uten kjøpesentrene. Hva hadde Kongsvinger vært uten Kongssenteret, Horten uten Sjøsidene og Sandvika uten Sandvika Storsenter? Sentrum trenger dragere i hver ende, som kjøpesentrene kan representere. Sentrum trenger også gode parkeringsforhold og god infrastruktur. Der man har fått til det har man i større grad lyktes.

Asker sentrum er eksempel på vellykket satsing. Her har man fått til en kvalitetsmessig heving av sentrum, med viktige funksjoner sentralt lokalisert og god infrastruktur. Dette skyldes ikke minst en svært dyktig kommuneplanlegger.

Oppsummering av intervju med Olav Thon Gruppen

23. januar 2006

Tilstede:

Tron Harald Bjerke, Direktør - Kjøpesenter Olav Thon Gruppen

Asbjørg Næss, Civitas (referent)

Bakgrunn

Civitas skal på oppdrag for Miljøverndepartementet evaluere virkningene av rikspolitisk bestemmelse om midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre utenfor sentrale deler av byer og tettsteder, den såkalte "kjøpesenterstoppen". Stoppen trådte i kraft i febr. 1999 og gjaldt frem til febr. 2004. Bestemmelsen ble fulgt opp av retningslinjer i fylkesplaner. Evalueringen rettes mot fire fylker: Nord-Trøndelag, Møre og Romsdal, Telemark og Aust-Agder. I tillegg avholdes samtaler med representanter for fire store kjøpesentereiere i Norge; Steen og Strøm, Amfi, Olav Thon gruppen og Sektor.

Referentens anmerkning. Norske kjøpesentre eies i det alt vesentligste av investorer, som har som mål å få best mulig avkastning på sine investeringer. Kjøpesentereierne retter seg inn mot ulike markedssegmenter for å maksimere avkastningen. Samtidig skal en ikke se bort fra at mange kjøpesentereiere er interessert i byutviklingsspørsmål, og dermed har synspunkter på hva som er å anse som gode og dårlige prosjekter i lys av dette. En skal likevel være varsom med å tro at bransjen som sådan lar slike synspunkter styre i forretningsøyemed. De erfaringer, synspunkter og eksempler Olav Thon gruppen (OTG) her trekker frem må stå for deres regning og sees i lys av dette.

OTGs kjøpesentre

OTG har kjøpesentre i Oslo-området (Ski, Jessheim, Storo, Strømmen, Sandvika, foruten Oslo sentrum) i tillegg til Bergensområdet, Haugesundsområdet og Sverige. OTG hadde ved utgangen av 2005 i alt 16 kjøpesentre. Nytt av året er Töcksfors Shopping Center i Årjäng kommune i Sverige, som åpnet i oktober 2005.

Amfi Eiendom er nå et formelt datterselskap av Olav Thon Eiendomsselskap, som følge av at Olav Thon Eiendomsselskap i 2005 økte sin eierandel i kjøpesenterselskapet Amfi Eiendom fra 32% til 58%.

Hva var OTGs holdning til "stoppen" da den kom?

OTG er generelt i mot detaljreguleringer, dette gjaldt også kjøpesenterstoppen. OTG har sett mange eksempler på at slike reguleringer har mislykkes, sett i forhold til intensjonen. Kjøpesenterstoppen kom for sent, sett i forhold til ønsket påvirkning fra myndighetenes side. Vår holdning til "stoppen" da den kom var at markedet hadde fått det antall eksternt beliggende kjøpesentre det trengte. Markedet var "mettet".

I følge Bjerke har ikke OTG noen "typiske eksternt beliggende, bilbaserte kjøpesentre" i sin portefølje i Norge. Kjøpesenteret Oasen utenfor Haugesund kan kanskje betraktes som noe i retning av dette. Kjøpesenteret Sartor i Fjell kommune ved Bergen ville nok aldri vært bygd i dag som følge av størrelsen, sett i forhold til handelsomland.

Hvilke virkninger mener OTG bestemmelsen har hatt?

OTG la ingen prosjekter på is som følge av kjøpesenterstoppen. OTG hadde ingen ønsker om etablering "langs motorveien". De rikspolitiske retningslinjene for Gardermo-utbyggingen hadde antagelig stoppet slik etablering i den retningen uansett.

Markedet har i en viss grad tilpasset seg "kjøpesenterstoppen" og påfølgende fylkesplaner gjennom stor vekst av bilbaserte storhandelkonsepter utenfor etablerte handelssentrum. Vi har fått en rekke "minivarehus" for storhandel med større butikkjeder som fører et stort antall varegrupper. Disse storhandelkonseptene er i sterkt vekst, og Bjerke ser tendenser til at denne bransjen får etablere seg uten nevneverdige rammebetingelser fra myndighetene. Kommunene lokkes med storhandel kombinert med f.eks badeland, idrettsarenaer og lignende. Disse konseptene har samme effekt som det man ønsket å forhindre gjennom kjøpesenterstoppen.

Eksempler på utvikling etter at kjøpesenterstoppen kom, trukket frem av OTG

OTG eier 300 eiendommer i Oslo, derav noen mellomstore kjøpesentre. Deres erfaring i Oslo er at byens myndigheter ikke ønsker utvidelse av disse selv om de ligger i sentrum, eller er i definerte knutepunkter.

Dagens økonomiske situasjon og den positiv økonomiske utviklingen innenfor bransjen innebærer i følge Bjerke stor investeringsvilje hva angår kjøpesentre og øvrige storhandelkonsepter. Det er i følge Bjerke lett å finne eksempler på at kommunene utsettes for stort utbyggingspress langs motorveiene. Bjerke trakk frem følgende eksempler fra høsten 2005:

Forslag om nytt kjøpesenter på Skedsmokorset (Skedsmo kommune) i lokk over E6. Nybyggingen vil evt. inkludere hotell og kontorer, 10 000 m² matbutikk, fotballbane og nytt samfunnshus. Utfallet i saken foreløpig ikke avgjort.

Forslag om nytt internasjonalt storfirma innen handel (Carrefour) på Hvam i Skedsmo kommune. En idrettshall er sentral i planene. Her har Skedsmo kommune sagt nei.

Forslag om nytt storsenter (ICA Maxi) langs E6 på Frogner i Sørums kommuner. Forslaget innebærer ICAs største Maxi-butikk. Utfallet i saken foreløpig ikke avgjort. Fylket har varslet innsigelse.

Atle Brynestad ønsker å doble salgsarealet på den kommende Smart-Club butikken på Slependen fra 3000 m² til 7500 m². Bygget på Slependen i Asker kommune er under utbygging. Det har hele tiden vært en forutsetning at maksimalt 3000 m² skal benyttes til detaljhandel. Resten av bygget på totalt 15 000 m² har vært regulert til såkalte volumvarer – f.eks biler eller møbler.

Forslag om utbygging av nytt COOP - Obs! varehus på Kallerud mellom Gjøvik og Raufoss. Planavdelingen i Gjøvik kommune uttrykker til pressen desember 2005 at de går ut fra at flertallet i kommunestyret vedtar reguleringsplanen for varehuset.

Planen for nytt kjøpesenter i Vestby er godkjent etter endelig avgjørelse i Miljøverndepartementet. Senteret ligger rett nord for eksisterende sentrum og inneholder 25 000 m² kjøpesenter, hotell, idrettshall, bowling, badeanlegg, leiligheter, restauranter samt helse- og rehabiliteringstilbud. Olav Thon Gruppen mener senteret i realiteten er et

bilbasert senter i det det ikke finnes handelsmessig grunnlag for dette i Vestby. Senteret synes godkjent/drevet frem av "de andre" tilbudene utbyggerne har lansert.

OTGs synspunkter på myndighetenes rolle

OTG ber om forutsigbare planer. Like regler og lik praktisering innenfor de samme geografiske markeder er avgjørende for bransjen.

OTG mener myndighetene bør gi rammer for lokalisering av store handelskonsentrasjoner, på linje med hvordan myndighetene styrer øvrige sentrale deler av samfunnsutviklingen. Dette gjelder både kjøpesentre og øvrige storhandelskonsepter. OTG mener det systemet en har i dag med kommuner og fylkeskommuner som myndighet i arealplansaker i hovedsak er tilfredsstillende. Samtidig ser OTG at andre enn kommunene må være med å bestemme. Det vil si fylket, eller en "regionsbeslutning" Kommunene har en tendens til å bestemme noe én dag, for så å ombestemme seg den neste. Hovedhensikten med myndighetsutøvelsen bør være å hindre etablering av nye sentrumsdannelse og motorveibaserte kjøpesentre/storhandelskonsepter. Mange kommuner er interessert i å legge til rette for slike. Kommunene har også store vanskeligheter med å håndtere den regionale dimensjonen som bør være gjeldene for denne type etableringer.

Myndighetsutøvelsen bør bestå av både "pisk" og "gulrot".

Innholdet i fylkesdelplanene for senterstruktur i Akershus og Hordaland er etter OTGs syn tilfredsstillende, i det planene legger til rette for sentrumsutvikling i tråd med OTGs ønsker.

Sentrum av byer og større tettsteder har styrket seg markedsmessig de siste år. Dette skyldes at sentrum har gjennomgått revitaliseringer inkludert velfungerende kjøpesentre i sentrum. Oslo City, Bergen Storsenter etc er eksempler på dette. Kjøpesenterstoppen bidro muligens noe, men som tidligere sagt var markedet for eksterne sentre nokså mettet alt i 1999. Fylkesplanene har videreført kjøpesenterstoppens intensjon om å være restriktive til flere bilbaserte etableringer.

Hvilke tanker har OTG gjort seg med hensyn til videre satsing?

OTG tror på utvikling av kjøpesentre i boligkonsentrasjoner/kollektivknutepunkter. Bjerke trekker fram utviklingen av OTGs kjøpesentre i Ski, Strømmen, Sandvika og Jessheim som gode eksempler på dette. Dette er rettesnor for OTGs videre satsing.

Utfyllende beskrivelse av fylkes(del)planene som følger opp ”kjøpesenterstoppen” i de fire fylkene

En kortfattet presentasjon av fylkes(del)planene i hhv Nord-Trøndelag, Møre og Romsdal, Telemark og Aust-Agder som følger opp ”kjøpesenterstoppen” er gjengitt nedenfor. Det er også redegjort kort for Miljøverndepartementets behandling av planene.

Fylkesplan for Nord-Trøndelag

Fylkesplan for Nord-Trøndelag 2000-2003: ”Nord-Trøndelag – et fylke i utvikling”, ble vedtatt av fylkestinget 21. mars 2000.

Planen omfatter senterstruktur på fire nivåer:

- Byene; Stjørdal, Levanger, Verdal, Steinkjær, Namsos
- Kommunesentre med interkommunal handel: Leksvik, Grong, Kolvereid, Rørvik
- Kommunale sentre; øvrige kommunesentre
- Lokale sentre; grendesentre og bydelsentre

Planen har følgende prinsipper for sentrumsavgrensning:

- Krav om geografisk sentrumsavgrensning for alle kommunesentre som er definert som tettsted (SSB)
- Kommunene kan definere avlastningssentre/bransjesentre på nivå 1, må avklare rollefordeling mellom dette og bysentrum
- For øvrige sentre må det kun skilles mellom sentral og usentral lokalisering
- Sentrumsavgrensningen skal skje i kommunenes planlegging.

Fylkesplanen har retningslinjer for lokalisering av virksomhet, som kort oppsummert stiller følgende krav:

- Enhver ny etablering skal tilpasses stedets størrelse, funksjon og handelsomland.
- Detaljhandel og tjenester med høy besøksfrekvens skal lokaliseres til avgrenset sentrum.
- Møbler, tepper, hvitevarer skal som hovedprinsipp lokaliseres i sentrum/sentralt.

Unntak kan gjøres dersom det kan dokumenteres at sentrum av miljømessige grunner ikke kan romme forretninger av denne type.

- Plasskrevende varer bør lokaliseres i ytterkant av avgrenset sentrum.
- Krav til arealutnyttelse og estetisk kvalitet.
- Krav om oppfølging i kommunens arealplanlegging.
- Krav om å se oppfølgingen i sammenheng med RPR for areal og transportplanlegging.

Retningslinjene for lokalisering av virksomhet innebærer at all detaljhandel skal lokaliseres til sentrumsområder, dvs en ”nullgrense” som er strengere enn kjøpesenterstoppen. Sentre som forhandler møbler og hvitevarer kan etableres utenfor sentrum, dersom det kan dokumenteres at sentrum av miljømessige grunner ikke kan romme forretninger av denne type. På dette området er planen mindre streng enn kjøpesenterstoppen.

Fylkesplan for Nord-Trøndelag 2000-2003 ble godkjent av Miljøverndepartementet 23.3.2001. Departementet ba om følgende konkretiseringer av retningslinjene, av hensyn til forutsigbarhet for næringslivet og behovet for ensartet praktisering:

”Sentrumsavgrensningen i tettstedene på nivå 1 og 2 bør kartfestes, og områder i utkanten av sentrum hvor det kan tillates lokalisering av forretninger som etter en grundig analyse ikke kan rommes i sentrum, bør vises. Slike områder bør ligge i nær tilknytning til sentrum. De regionale handelsomlandene på tettstedsnivå 1 og 2 bør defineres nærmere og avgrenses slik at de i mindre grad overlapper hverandre. Handelsomland som strekker seg over fylkesgrensen, forutsettes drøftet med nabofylkene.”

Fylkeskommunen har ikke konkretisert dette gjennom en felles regional handelsanalyse. Det er heller ikke utarbeidet noen fylkesdelplan som viser alle sentrumsavgrensninger. Avgrensningen av sentrene foretas i forbindelse med rullering av kommunale planer. Nord-Trøndelag har koordinert politikken med nabofylket Sør-Trøndelag gjennom en felles strategi i ny fylkesplan. Denne planen (Fylkesplan for Trøndelag 2005-2008) ble vedtatt av fylkestingene i de to fylkene 21.10.2004. Det ble ikke foretatt endringer i selve ordlyden i retningslinjene, men det ble bestemt at Fylkeskommunen ikke lenger griper inn dersom kommunene etablerer detaljhandel utenfor sentrum, forutsatt at antall m² detaljhandel ikke overskrider 3000. Detaljhandelsetableringer som overstiger 3000m² skal avklares med fylkeskommunen.

Felles fylkesplan for Trøndelag 2005-2008 ble godkjent av Miljøverndepartementet 07.10.2005 uten særskilte merknader knyttet til senterstruktur eller retningslinjer for lokalisering av virksomhet.

Fylkesdelplan for senterstruktur i Møre og Romsdal

Fylkesdelplan for senterstruktur 2004-2008 ble vedtatt av fylkestinget 11.10.2004.

Planen omfatter:

- Samspill og funksjonsdeling mellom ulike tettsteder (bygdebyer) og samspillet med omlandet
- Utvikling av levende og trygge møteplasser i det offentlige rom
- Arealmessig avgrensning av sentrum
- Retningslinjer for lokalisering av detaljhandel, service og tjenestetilbud

Planen definerer en senterstruktur på to nivåer:

- Bygdeby med mer enn 2000 innbyggere med visst omfang av handel og service og bymessig preg (kommunesentre unntatt Moa/Spjelkavik)
- Alt som faller utenfor de definerte sentrumsområdene
- Funksjonsdeling i Ålesund (Sentrum - Moa/Spjelkavik)

Planen omfatter også retningslinjer for lokalisering av kjøpesentre og andre større nyetableringer og utvidelser innen detaljhandel:

- Kjøpesentre og andre større nyetableringer og utvidelser innen detaljhandel og service skal lokaliseres til sentrumsområder avgrenset i kommuneplan. Etableringen skal tilpasses tettstedets størrelse og funksjon.
- Handel med plasskrevende varer bør ligge i eller i utkanten av sentrumsarealene.
- Plasskrevende varer er biler og andre motorkjøretøy, fritidsbåter, landbruksmaskiner, trelast og andre større byggevarer, trær og planter i hagesenter.
- For å sikre et godt tilbud av grunnleggende funksjoner kan det legges til rette for mindre etableringer også utenfor tettstedene. Etableringene skal tilpasses kundegrunnlaget i tettstedet/grenda.
- Offentlige publikumsrettede service- og tjenestetilbud skal lokaliseres med utgangspunkt i de samme overordnede målene.

Det stilles videre krav til hvilke type dokumentasjon kommunale og regionale planmyndigheter kan kreve i forbindelse med nyetableringer og vesentlige utvidelser. Miljøverndepartementet godkjente fylkesdelplanen 01. april 2005. Departementet mente planen ga et godt grunnlag for lokalisering av varehandel. Det heter videre i departementet godkjenningbrev at "Fylkesdelplanen ikke fremmer forslag til enn tradisjonell senterstruktur, men deler fylket inn i 9 ulike regioner, med tilhørende bygdebyer og kommunesentre. Ålesund, Molde og Kristiansund er nokså jevnbyrdige tyngdepunkt i respektive regioner. I fylkesdelplanen er det ikke gjort avgrensning av sentrumsområdene for regionsentra, bygdebyene eller kommunesentra. Departementet finner det viktig å peke på at kommunene må følge dette opp i den ordinære kommuneplanleggingen. Avgrensningene bør ta utgangspunkt i de eksisterende kommune(del)planene, gangavstander og Statistisk sentralbyrå sin metode for avgrensning av sentrum. Miljøverndepartementet mener en slik avgrensning vil gi et godt grunnlag for en videre utvikling av sentra i Møre og Romsdal.

I Ålesund legger planen opp til en funksjonsdeling mellom Ålesund sentrum og Moa, der Moa har blitt et nødvendig supplement til et arealmessig trangt bysentrum. Moa er i dag det fremste detaljhandelssenteret i fylket og i følge planen er det umulig å se bort fra at det her er et selvstendig behov for utvikling. For Ålesund kommune er det en utfordring å ta hånd om den videre utvikling av to ulike sentrumsareal. Departementet mener at kommunen her må

gjøre en vurdering av hvordan Moa skal utvikles i fremtiden sett i forhold til Ålesund sentrum. Skal Moa være en integrert del av Ålesund sentrum må det også lages planer slik at Moa kan framstå som et byområde gjennom en bevisst byomforming. Slike planar må gjøre rede for potensialet for boligbygging, utvikling av et godt bymiljø, kulturtilbud, regionale funksjoner og utvikling av et transporttilbud for alle trafikanter.”

Fylkesdelplan for senterstruktur Telemark

Fylkesdelplanen for senterstruktur i Telemark ble vedtatt av fylkestinget 9. desember 2004.

Planen ble godkjent i Miljøverndepartementet 18. mars 2005.

Planen omfatter:

- Retningslinjer for senterstruktur og den definerer senterstrukturen i fylket (navngitte steder).
- Retningslinjer for lokalisering av offentlige tjenester, handel og service
- Sjekklistene for oppfølging i kommunale planer

I Vest- Telemark (Hjartdal, Seljord, Kviteseid, Tokke, Nissedal, Fyresdal og Vinje) er det lagt til grunn en flerkjernet senterstruktur, for å sikre en satsing som kan opprette bosettingsstrukturen. For de øvrige regionene i fylket er det lagt til grunn en hierarkisk senterstruktur:

- Midt Telemark (Nome, Bø, Sauherad)
 - Aust Telemark (Notodden)
 - Tinn (Tinn)
 - Grenland (Skien, Porsgrunn, Bamble, Siljan, Kragerø og Drangedal)
- Planen omfatter retningslinjer for kjøpesentre:
- Kjøpesentre > 3000 m² bruksareal eller utvidelse kan lokaliseres til regionsentra eller kommunesentra
 - Kjøpesentre kan eventuelt lokaliseres til bydelssentre eller større lokalsentre dersom senteret er tilpasset stedets størrelse eller funksjon.
 - Det gis unntak for større varegrupper (f.eks hvitevarer) dersom virksomheten er ødeleggende eller vanskelig å tilpasse i sentrumsområder.
 - Plasskrevende varer lokaliseres fortrinnsvis i randsonen til et senter.

Miljøverndepartementet bemerket i sin behandling at det ikke var foretatt sentrumsavgrensning, men angitt at dette må tas opp ved revisjon av den enkelte kommuneplan. Departementet understreket betydningen av at kommunene følger opp dette ved rullering av kommuneplanene.

Fylkesdelplan for tettstedsutvikling og kjøpesenteretablering Aust- Agder

Fylkesdelplanen ble vedtatt i fylkestinget 11. april 2000 og godkjent (med enkelte bemerkninger) av Miljøverndepartementet 16. mars 2001. Fylket var det første i landet til å følge opp "kjøpesenterstoppen" gjennom fylkesplan.

Fylkesdelplanen gir retningslinjer for etablering av boliger, arbeidsplasser og kjøpesentre. Retningslinjene for boliger og arbeidsplasser er veiledende. Planen definerer senterstruktur på tre nivåer, og den omfatter geografisk avgrensning av sentrumsområdene i de største byene og tettstedene. Planen omfatter også retningslinjer for lokalisering av kjøpesentre: Det åpnes for etablering av kjøpesentre > 2000 m² på steder som innfrir følgende krav:

- Innenfor sentrum av sentralsteder nivå 1 og 2 (SSB), i følge kart
- I definerte avlastningssentre
- I sentralsteder på nivå 3 (SSB) etter nærmere vurdering

Miljøverndepartementet mente i sin behandling at retningslinjene måtte klargjøre at storhandel som etableres utenfor Sentrumsområdene ikke kan omfatte møbler, hvitevarer og stormarked. Det ble videre diskusjoner rundt Stoa som avlastningssenter, sett i forhold til Arendal sentrum. Stoa ligger nær E18 og ble antatt å være i konkurranse med Arendal sentrum. Regjeringen godkjente planen under tvil. Det ble blant annet stilt krav om regional analyse av Stoa sin fremtidige rolle i senterstrukturen, og hvilke konsekvenser en utbygging på Stoa ville ha for andre byer. Resultatet ble at Fylket valgte å justere fylkesdelplanen noe hva angikk Stoa som avlastningssenter. Det ble vedtatt en bestemmelse som innebar forbud mot etablering av tradisjonelt kjøpesenter på Stoa.