

Store handelsenheter – utviklingstrekk, alternativer og anbefaling.

REGIONALPLAN FOR JÆREN 2050

18. MARS 2020

Innhold

| | |
|--|-----------|
| 1. Innledning | 3 |
| 1.1. Hensikten med notatet | 3 |
| 1.2. Prosessen som har vært i prosjektet | 3 |
| 2. Bakgrunn | 4 |
| 2.1. Regional planbestemmelse og bruken i konkrete saker | 4 |
| 2.2. Vedtatte planer som åpner for mer handel i bybåndet | 4 |
| 2.3. Hensikten med oppfølgingsprosjekt om «Store handelsenheter på Forus» | 5 |
| 2.4. Anbefaling fra fase 1: Vurdere samlokalisering av store handelsenheter | 5 |
| 3. Utvikling i handelsbransjen og forventninger framover | 6 |
| 3.1. Fra vekst til konsolidering | 6 |
| 3.2. Varer vs. tjenester i byområdet | 6 |
| 3.3. Nett og bransjegliding tar andeler fra utvalgsvarer | 7 |
| 3.4. Flere butikker med apotek og bredt vareutvalg, færre med video/foto | 7 |
| 3.5. Strukturendringer, logistikk, nye generasjoner og omstilling | 8 |
| 3.6. Intervjuer med handelsaktører i regionen og nasjonalt | 8 |
| 4. Asplan Viak og Vista Analyse: Utredning av alternative områder for samlokalisering av store handelsenheter | 9 |
| 4.1. Alternativer og resultater i Vista Analyse sin utredning | 9 |
| 4.2. Alternativer og resultater i Asplan Viak sin utredning | 10 |
| 5. Videre håndtering av store handelsenheter i regionalplanen | 12 |
| 5.1. Alternativ 1: Bykonsepter – varehandel integreres i sentrene | 12 |
| 5.2. Alternativ 2: Foruskonsept – nytt område for store handelsenheter | 13 |
| 5.3. Vurdering av alternative grep i regionalplanen | 14 |
| 5.4. Oppsummering og anbefaling | 16 |

1. Innledning

1.1. Hensikten med notatet

Notatet sammenfatter arbeid som er gjort i Regionalplan Jæren fase 2 med oppfølgingsprosjekt om «Store handelsenheter på Forus». Prosjektmandatet er beskrevet i plandokumentet som ble vedtatt juni 2019 (s. 53 og handlingsprogrammet). Notatet skal gi underlag for beslutning om videre håndtering av store handelsenheter i regionalplanen. Notatet er bearbeidet etter innspill i adm. koordineringsgruppe/prosjektgruppe 6. febr. og legges fram for politisk styringsgruppe 19. febr., før behandling i fylkesutvalget.

Notatet beskriver:

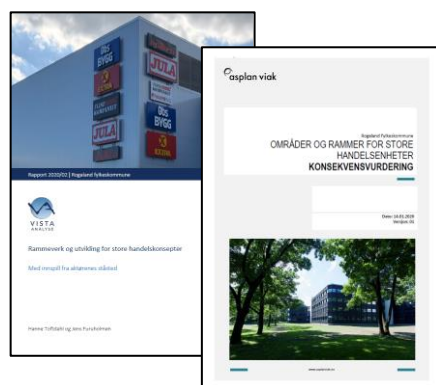
- Bakgrunnen for prosjektet og hvilket behov det er ment å belyse.
- Utvikling i handelsbransjen – omsetning, varegrupper, kanaler, aktører og konsepter.
- Intervjuer med bransjeaktører om utfordringer og utviklingsmuligheter.
- Utredning av mulige områder for samlokalisering av store handelsenheter.
- Alternative grep mht. endring av regionalplanen.
- Oppsummering og anbefaling.

1.2. Prosessen som har vært i prosjektet

Prosjektet om «Store handelsenheter på Forus» startet opp i april 2019 og har vært rapportert på møter i administrativ koordineringsgruppe og politisk styringsgruppe i september og november 2019. Stavanger, Sandnes og Sola kommuner har bidratt til gjennomføring av utredninger og med innspill og lokalkjennskap. Det er også avholdt to arbeidsmøter med representanter for næringsforeningen, Forus næringspark og sentrumsforeningene i Stavanger/Sandnes.

Det er innhentet ekstern bistand i to supplerende forespørsler:

1. Vista Analyse har vært engasjert for å bidra med bransjekompetanse, innhente kunnskap om ulike konsepter som handelsaktørene opererer med, beskrive handelspolitikk og erfaringer fra andre regioner, og konsekvensutrede alternative strategier/områder fra et markedsperspektiv¹.
2. Asplan Viak har vært engasjert for å kartlegge store handelskonsepter som allerede finnes i regionen, vurdere områder for lokalisering, beskrive kriterier til bruk i plan, og konsekvensutrede alternative strategier/områder².



Figur 1.1: Vista Analyse og Asplan Viak har levert utredninger til prosjektet.

Etter innspill i administrativ koordineringsgruppe og politisk styringsgruppe febr. 2020, vil forslag til håndtering av dette saksområdet i regionalplanen legges fram for fylkesutvalget. Samlet planforslag sendes på offentlig høring mars-mai 2020 med tanke på endelig planvedtak i fylkestinget desember 2020.

¹ Vista Analyse 2020. Rammeverk og utvikling for store handelskonsepter - med innspill fra aktørenes ståsted. Vista-rapport 2020/02.

² Asplan Viak 2020. Områder og rammer for store handelsenheter – konsekvensvurdering. Asplan Viak-rapport 624605-01.

2. Bakgrunn

2.1. Regional planbestemmelse og bruken i konkrete saker

Etter et tiår med sterk vekst i kjøpesentre utenfor bysentrene innførte regjeringen Bondevik i 1999 «Rikspolitisk bestemmelse om midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre». Hensikten var å styrke eksisterende by- og tettstedssentre og bidra til mindre bilkjøring. Ifm. innføring av «kjøpesenterstoppen» pekte regjeringen på viktigheten av å utvikle regional politikk for lokalisering av handel i regionale planer.

«Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren» innførte i 2000 en regional planbestemmelse om at detaljhandel skal lokaliseres i sentrumsområdene i byer og tettsteder (med visse unntak). Hensikten er å styrke by- og tettstedssentrene, bidra til effektiv arealbruk og legge til rette for miljø- og helsefremmende transport. Virkningen er at kommunene ikke kan gi tillatelse til tiltak i strid med planbestemmelsen, med mindre fylkesutvalget har gitt samtykke. Fylkesutvalget og statlige myndigheter har også kunnet fremme innsigelse til nye planer som er i strid med planbestemmelsen.

En gjennomgang av politiske saker i planområdet 2016-19, viser at det har vært i størrelsesorden 4 saker om handel pr år, der fylkesrådmannen har hatt forslag om innsigelse eller frarådet samtykke. Dette dekker et bredt spekter av saker: kommunedelplaner, reguleringsplaner og samtykke – områdeutvidelser, uklarhet om bestemmelser, bruksendringer, tilbygg, tidsbegrensete tillatelser, plasskrevende varer, dagligvarebutikker, mv. Planer som gir rom for nyetableringer eller relokaliseringer av «store handelsenheter» utenfor sentrumsformål ser ut til å omfatte 1-2 saker i året. Enkelte av disse har hatt relativt stor oppmerksomhet og mediedekning. Planbestemmelsen kan i tillegg ha ført til at tiltakshavere og kommuner har latt være å fremme saker som er i motstrid med planbestemmelsen.

2.2. Vedtatte planer som åpner for mer handel i bybåndet

For å få en pekepinn på hvor mye nytt handelsareal som gjeldende planer allerede åpner for i bybåndet, er det gjennomgått en del sentrale kommune(del)planer og reguleringsplaner:

- Stavanger og Sandnes sentrum: Ikke begrensninger på handelsareal.
- Sentrumsnære akser i Stavanger: Åpner for inntil 70.000 m² BRA, inkludert eksisterende handel.
- «IKEA-tomta» nord på Forus: Åpner for 113.000 m² BRA nytt areal, inkl. parkering.
- Nye lokalsentre Forus øst og Madla-Revheim: Til sammen 20.000 m² BRA nytt areal.
- Gjenstående rammer i Vatnekrossen og Ganddal: Vurderes til ca 7.000 m² BRA.



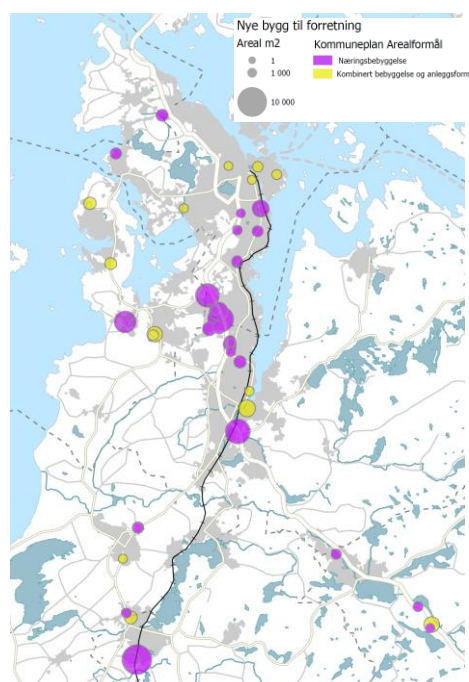
Figur 2.1: «IKEA-tomta» nord på Forus er regulert for etablering av 113.000 m² BRA forretning, inkl. parkering.

I tillegg til vedtatte planer, er det to saker på Forus som er til behandling, og som potensielt kan ha ganske stor betydning dersom de blir godkjent. Stavanger bystyre vedtok i 2019 å godkjenne ramme på 47.000 m² BRA for Tvedt-senteret (foreligger innsigelse). Videre har Biltema søkt om dispensasjon for detaljhandel i nytt bygg på Forus (krever samtykke).

2.3. Hensikten med oppfølgingsprosjekt om «Store handelsenheter på Forus»

Detaljhandelen har endret seg siden «kjøpesenterstoppen» kom i 1999, og noen har ment at den regionale lokaliseringspolitikken for handel er for mye basert på å håndtere konkurranse mellom fysiske handelsaktører internt i regionen, og tar for lite hensyn til konkurranseflaten mot netthandel fra Østlandet og utlandet. Frykten har blant annet vært at restriksjoner på handelslokaliseringer kan vanskeliggjøre regionale investeringer og arbeidsplasser.

I dette prosjektet (fase 1 og 2) er det derfor innhentet oppdatert kunnskap om utviklingstrekk, konkurranseflater og framtidssikter i handelsbransjen. Videre er det lagt vekt på å utforske om lokaliseringspolitikken kan justeres for å styrke de store handelsenheterenes konkurranse-situasjon, og konsekvenser det i så fall kan få for byutvikling og regional areal- og transportpolitikk for øvrig.



Figur 2.2: Nye handelsbygg utenfor sentrumsområdene 2014-18, inkludert dagligvare.

2.4. Anbefaling fra fase 1: Vurdere samlokalisering av store handelsenheter

I fase 1 av planarbeidet ble det innhentet bistand fra Vista Analyse for å belyse utvikling innen varehandel og vurdere ulike politikk-modeller for store handelsenheter³. Vista Analyse anbefalte å se nærmere på samlokalisering i ett regionalt område, der det samtidig settes krav om minimumsstørrelse, arealmessig samordning, effektiv arealbruk og felles parkering mv. Dette ble vurdert å gi bedre utgangspunkt for effektiv logistikk og økt verdiskaping, og samtidig gi lavere arealbeslag i forhold til alternative modeller.

På grunn av usikkerhet om framtidig utvikling, ble det anbefalt at en eventuell endring i handelspolitikken bør skje i begrenset omfang, og at trender i bransjen og den regionale handelskonkurransen bør følges jevnlig for å vurdere konsekvenser av grep som foretas.



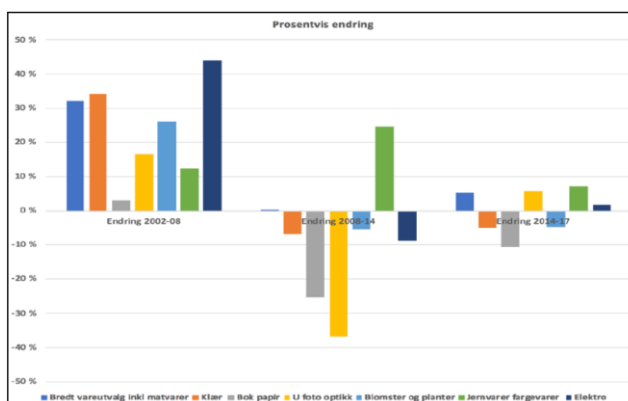
Figur 2.3: Samlokalisering av Jula, Jysk, Bohus og Europris i felles bygg på Lillehammer.
Foto: Vista Analyse.

³ Vista Analyse: Sentrumsutvikling og varehandelslokalisering, kunnskapsgrunnlag for ny regionplan for Jæren. Rapportnr. 2018/42.

3. Utvikling i handelsbransjen og forventninger framover

3.1. Fra vekst til konsolidering

Figur 3.1. fra Vista Analyse (prisjusterte tall) viser at det på begynnelsen av 2000-tallet var sterk vekst og gode tider innen varehandel i Norge. Fra 2008 kom noen år med svakere utvikling – særlig innen bok/papir og ur/foto/optikk, men også innen klær og elektro. Fra 2014 har utviklingen fortsatt å variere mellom varegrupper, men utslagene har vært mindre enn årene før. I sum har den svakeste utviklingen de siste 20 år vært innen utvalgsvarer – varer som gjerne utgjør en høy andel av omsetningen i bysentre og kjøpesentre. I tillegg har bl.a. sport, kjøkken og kosmetikk hatt svekket driftsmargin⁴.



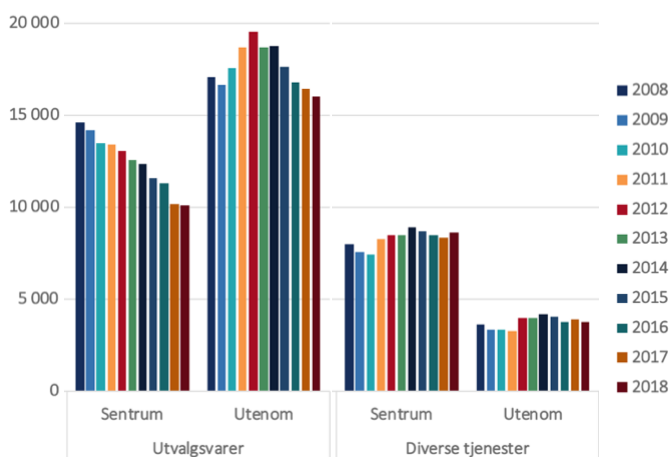
Figur 3.1: Utvikling i omsetning etter vareslag 2002-18. Prisjusterte tall. Illustrasjon: SSB/Vista Analyse.

Jernvarer og aktører med bredt vareutvalg (Biltema, Jula mv.) har hatt sterkere utvikling. Vista Analyse bemerker at disse aktørene gjennom flere år har hatt fortrinn framfor andre ved at de i større grad har oppnådd unntak fra regionale planbestemmelser for handel.

I Rogaland har det vært en tydelig vekst innen dagligvare i perioden 2008-18, og samtidig en relativt klar nedgang innen klær/sko og møbel/elektro (prisjusterte tall). Andre varegrupper har hatt en flatere utvikling. Dette må sees i forhold til at det i samme periode har vært en befolkningsvekst på ca 15 % i fylket.

3.2. Varer vs. tjenester i byområdet

En rapport⁵ fra Vista Analyse viser at handel med utvalgsvarer har hatt en sammenhengende nedadgående trend i både Stavanger og Sandnes sentrum siden 2008 (prisjusterte tall). Stavanger er blant de fem byene i landet med lavest omsetning pr innbygger i bysentrum. Motsatt er Stavanger blant de fem byene med høyest omsetning innen tjenesteyting i sentrum, og utviklingen viser en viss positiv trend. Sandnes har mindre tjenester i sentrum og en flatere utvikling på dette området.



Figur 3.2: Omsetning av varer og tjenester i og utenfor sentrum i Stavanger 2008-18. Kroner per innbygger (prisjustert 2018). Illustrasjon: Vista Analyse.

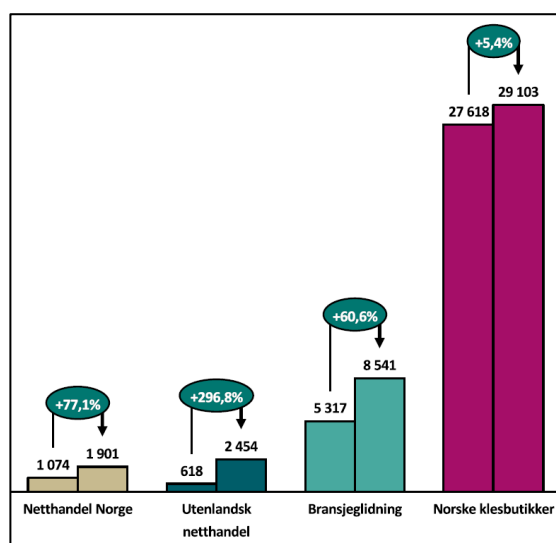
⁴ VIRKE 2019. Handelsrapporten 2019/2020.

⁵ Vista Analyse 2019. Omsetningsutvikling i varehandel og tjenesteyting i et utvalg norske byer for perioden 2008-2017. Vista-rapport 2019/30.

3.3. Nett og bransjegliding tar andeler fra utvalgsvarer

I 2018 utgjorde netthandel ca 8 % av omsetningen innen detaljhandel i Norge, hvorav nesten 2/3 var i norske nettbutikker. Netthandelen tok ca 20 % av omsetningsveksten dette året, og netthandelen i Norge har doblet seg på fem år. Ca 70 % av norske kjeder har nå nettbutikk, men veksten i antall nettbutikker har stoppet opp, og marginene falt klart i 2018. En av utfordringene er høy andel retur (ca 50 % innen klær), og at transportkostnadene i dag i stor grad bekostes av leverandøren.

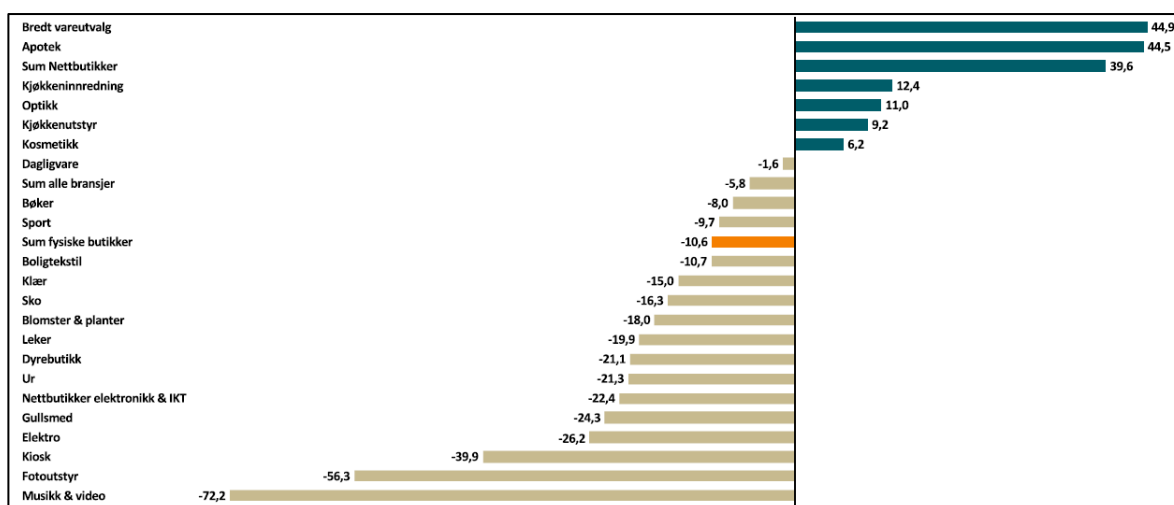
Forretninger med bredt vareutvalg har vært flinke til å ta inn produkter med høyere marginer i sitt utvalg. Enkelte bransjer merker dette mer enn andre – eksempelvis skjedde 80 % av omsetningsveksten innen klær i perioden 2012-18 på nett eller som bransje-glidning (angitt i kroner). Salget av sko i skobutikker gikk tilsvarende ned med ca 10 %, mens det økte i alle andre kanaler.



Figur 3.3: Fra 2012 til 2017 har netthandel og bransjegliding tatt større andeler av klessalget. Illustrasjon: Virke 2019.

3.4. Flere butikker med apotek og bredt vareutvalg, færre med video/foto

Det siste tiåret er det bredt vareutvalg og apotek som helt klart har hatt størst prosentvis vekst i antall butikker/bedrifter, i tillegg til sum nettbutikker. Musikk/video, foto, kiosk og elektro har hatt betydelig reduksjon i antall butikker/bedrifter, og det samme med forretninger med utvalgsvarer som gull, ur, leker, blomster, sko, klær mv. Redusert antall butikker/bedrifter innen utvalgsvarer er medvirkende til omfanget av ledige lokaler i bysentre og kjøpesentre.

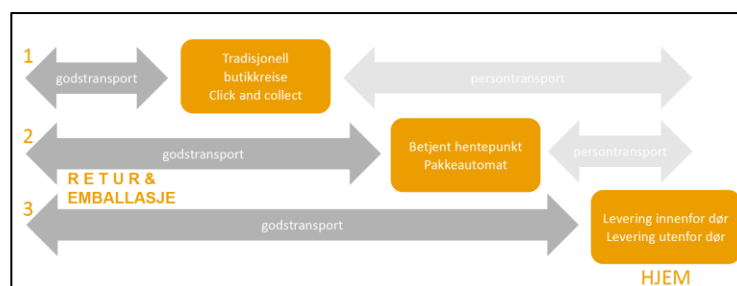


Figur 3.4: Bransjer med prosentvis vekst og nedgang i antall butikker/bedrifter 2008-17. Figur: Virke 2019.

3.5. Strukturendringer, logistikk, nye generasjoner og omstilling

Det er vanskelig å spå hvordan handelen kommer til å utvikle seg de kommende årene, men det er god grunn til å tro at de strukturelle endringene vil fortsette.

Nye generasjoner konsumenter venner seg til at handel skjer i alle kanaler, og at det sjeldnere er nødvendig å oppsøke butikkene fysisk eller med egen bil/tilhenger, slik generasjonen 50+ oftere gjør. Betydningen av effektiv logistikk helt fram til kunde eller sentrale pickup-punkter forventes derfor å bli stadig mer sentralt.



Figur 3.5: Endrede handlemønstre gjør at varetransporten ikke bare går til butikk, men like mye til pickup-punkt eller hjem til kunden. Illustrasjon: Statens vegvesen.

Det er også en rekke andre utviklingstrekk som kan komme til å få betydning for handel:

- Endringer i handlevaner, økt vekt på tjenester framfor forbruk.
- Usikkerhet om økonomisk utvikling og omstilling i samfunnet, med mulige konsekvenser for kjøpekraft.
- Økende fokus på miljø og klima – blir «klesskam» det neste?
- Endrede transportvaner – mer kollektiv, gåing og sykling i tettbygde områder.

Virke oppsummerer den årlige handelsrapporten i 2019 med at innenlandsk fysisk handel forventes å stagnere fram mot 2030, mens netthandelens andel av «faghandel» kan bli fordoblet til ca 30 %. Bransjeglidningen vil fortsette, og butikkene må være konkurransedyktige på pris.

3.6. Intervjuer med handelsaktører i regionen og nasjonalt

I fase 2 har Vista Analyse gjennomført telefon-intervjuer med ulike handelsaktører som opererer i byområdet på Nord-Jæren - både representanter for kjøpesentre, store handelsenheter, sentrumsforeninger og eiendomsbesittere. I tillegg til å bekrefte den generelle utviklingen som er beskrevet over, gir svarene også en del interessant informasjon om areal, lokalisering, konseptutvikling mv. (Vista Analyse 2020):

- Det forventes ikke omfattende bygging av nye kjøpesentre, utfordrende med svakere utvikling innen utvalgsvarer. Ledige arealer forsøkes fylt opp med tjenester, opplevelser, møteplasser, kontor, bolig – planlegging mot å bli «bysentre»/lokalsentre.
- Trenden med stadig større handelsenheter/konsepter ser ut til å ha stoppet opp, arealbehov for handel kan nærme seg metning. Netthandel og click&collect kan gi større behov for lager.
- En del aktører ønsker bedre lokalisering (tilgjengelighet, samlokalisering, dra nytte av andres kunder), men avhenger av pris på tomt/lokaler – kan presse arealprisene.
- Utvalg og tilgjengelighet viktig for konkurranse.
- Noen større aktører utvikler «city concepts» og etablerer seg i bysentre med god tilgjengelighet. Bygnings- og logistikkmessige utfordringer, husleieprisene presses.
- Utfordringer med reguleringer - tar tid å endre, mens handelen endres raskt.

4. Asplan Viak og Vista Analyse: Utredning av alternative områder for samlokalisering av store handelsenheter

I tillegg til å beskrive utviklingstrekk mv, har Asplan Viak og Vista Analyse bistått med å utrede alternative områder for en eventuell samlokalisering av store handelsenheter, og hvilke konsekvenser en slik etablering kan få. Asplan Viak har utredet konsekvenser for by- og tettstedssentre, arealbruk, transport og handelspolitikk mv., og i tillegg beskrevet aktuelle rammer i form av retningslinjer. Vista Analyse sitt arbeid supplerer med fokus på klyngedannelse, logistikk, tilgjengelighet for kunder, arealmessig fleksibilitet og vareutvalg/pris.

I alle utredningsalternativene er det lagt til grunn at det etableres nye, store handelsenheter i regionen på til sammen 16.000 m² BRA. Basert på arealstørrelser som framkommer i Vista Analyse sine intervjuer, vil et slikt areal kunne gi rom for ca 5-8 større handelsenheter.

2030 er valgt som analyseår, og i Asplan Viak sin «ATP Handel»-modell er det lagt til grunn en befolkningsutvikling som i SSB sitt middelsscenario og geografisk fordeling som i «Byutredning for Nord-Jæren». Det er testet ulike scenarier for omsetningsutvikling.

| |
|--|
| Jula 3 000m ² (15 000 varer) |
| Claes Ohlson 1 700m ² |
| Thansen 1000 m ² |
| Rusta 2000 m ² (12-15 000 varer) |
| Biltema 5 000-7 500m ² (19 000 varer) |
| Europris 1 400m ² |

Figur 4.1: Arealstørrelser som større handelsenheter opererer med (Vista Analyse 2020).

Alternativene er vurdert opp mot et «referanse-alternativ» (R1), der den regionale planbestemmelsen videreføres, samtidig som vedtatte planer for nye handelsetableringer gjennomføres. Det siste innebærer at IKEA bygger nytt varehus nord på Forus som planlagt, og de eksisterende rammene for handel i nye lokalsentre blir utnyttet, jf. kap. 2.2.

4.1. Alternativer og resultater i Vista Analyse sin utredning

Vista Analyse har utredet følgende alternative områder for å samlokalisere nye, store handelsenheter, og sammenlignet dette med referanse-alternativet R1 (Vista Analyse 2020):

- N0: Eget «null-alternativ», der gjeldende planer endres mer i tråd med utviklingstrekk.
- Referanse 2 (R2): Etableringer i bysentrene og i/nær lokalsentre i bybåndet.
- Forus 1 (F1): Samlokalisering med et eksisterende handelstygdepunkt på Forus.
- Forus 2 (F2): Forus-tomt med best mulig beliggenhet for effektiv logistikk.

I tillegg til de oppgitte alternativene (R1-2 og F1-2), har Vista Analyse beskrevet et eget «N0-alternativ», som de mener samsvarer bedre med utviklingstrekkene i bransjen. I N0-alternativet ser Vista Analyse for seg:

- Etterspørselen etter areal til store handelsenheter flater ut, og det kommer konsepter som i større grad er basert på lager for netthandel/logistikk/hjemkjøring.
- Det kan også skje omfordeling/relokalisering av enkelte store handelsenheter, etableringer i ledige lokaler i eksisterende kjøpesentre, samt city concepts/concept stores i større bysentre.
- IKEA bygger ikke nytt og større varehus, men velger enten et konsept mer rettet mot netthandel/logistikk, eller de beholder eksisterende varehus.
- Biltema på Forus øker andelen småvarer.
- Nye lokalsentre forventes å få utfordringer med å fylle godkjente rammer for handel.



Figur 4.2: Vista Analyse vurderer at det kan komme nye konsepter med netthandel/logistikk/hjemkjøring. Her fra Jollyroom sitt planlagte netthandelslager i Gøteborg. Foto: Jollyroom.

Vista Analyse vurderer konsekvensene ved de ulike alternativene slik:

- N0: I N0-alternativet omtalt ovenfor, vurderer Vista Analyse at forutsetningene for hjemtransport/logistikk ikke blir forbedret, og det oppnås ikke nye samlokaliseringsgevinster. Tilgjengelighet og arealpriser blir omtrent som i dag.
- R1: Referanse-alternativet R1 med vedtatte planer for mye nytt handelsareal (nytt IKEA-varehus, nye/utvidete lokalsentre mv.) vurderes ikke å være oppdatert til markedet og blir kanskje ikke gjennomført fullt ut. Ved eventuell gjennomføring, kan utvalg og priser bli bedre for kunder, men det oppnås i mindre grad sterke klyngedannelser eller arealmessig fleksibilitet.
- R2: Store handelsenheter i bysentre/bybåndet vil gi klyngedannelser med eksisterende handel og positive konsekvenser for sentrum. Arealprisen kan imidlertid bli høyere, og rammene for rimelige konsepter eller netthandel/logistikk lettes ikke.
- F1: Samlokalisering med eksisterende tyngdepunkt for handel (eksempelvis Tvedt eller Kvadrat) kan gi samlokaliseringsgevinster for aktørene og for transport, men vil samtidig være prisdrivende. Handel i bysentrum forventes å bli vanskeligere, men det kan være muligheter for city concepts.
- F2: Ny tomt på Forus med best mulig beliggenhet for logistikk (eksempelvis trykkeritomta og Svein Kvia) kan gi samlokaliseringsgevinster, men også i dette tilfellet vil et nytt område virke prisdrivende. Et slikt område kan utformes fleksibelt med tanke på kombinasjon av fysisk handel, pickup-punkt og/eller netthandelslager.

4.2. Alternativer og resultater i Asplan Viak sin utredning

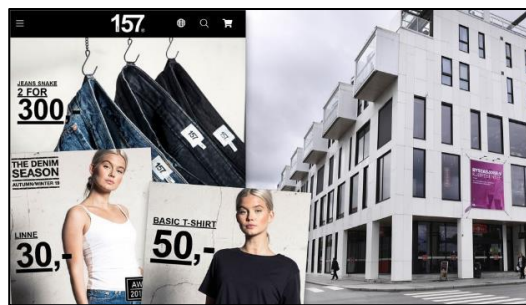
Asplan Viak har innledningsvis kartlagt omfang og beliggenhet av mellomstore og større handelaktører i regionen, belyst tilgjengelighet for varelogistikk og persontransport i ulike deler av bybåndet, og analysert eksisterende områdeutnyttelse. Kartleggingene viser at det fra før finnes over 200 mellomstore og større bygg til forretning (mer enn 1500 m² BRA) fordelt i store deler av bybåndet, og at det finnes arealer både på Forus, i bybåndet og mer sentrumsnært som kan ha kapasitet for lokalisering av nye, store handelsenheter.

Asplan Viak har utredet følgende alternativer for å samlokalisere nye, store handelsenheter og sammenlignet dette med referanse-alternativet R1 (i rapporten kalt Referanse 2030):

- Referanse 2 (Sentrum/bybåndet 2030): Etablering i bysentrene og i/nær lokalsentre i bybåndet.
- Forus vest: Etablering nordvest på Forus.
- Forus sør: Etablering sørøst på Forus.

Forskjellen fra Vista Analyse sine alternativer skyldes nøyaktighetsgraden i Asplan Viak sin «ATP-modell», men bidrar samtidig til å supplere Vista Analyse sine vurderinger.

- Referanse 2 (Sentrum/bybåndet 2030): Etablering av større handelsenheter i bysentrene og lokalsentre i bybåndet vurderes å være positivt for sentrumsområdene samlet, men kan også gi konkurranse mellom områder. Alternativet gir lavere biltransport enn Forus-alternativet og høyere potensiale for gåing/sykling/kollektiv. Alternativet er i tråd med samordnet ATP-utvikling og vedtatte byutviklingsstrategier.



Figur 4.3: Eksempel på større handelsenhet i bysentrum: Lager 157 med 2.000 m² BRA på Bystasjonen i Sandnes.

- Forus vest: Lokalisering vest på Forus forventes å gi den største konkurransen overfor Sola sentrum og samlet negativ virkning for byliv. Begge Forus-alternativene gir mer biltransport, og potensialet for gåing/sykling/kollektiv vurderes som noe svakere vest på Forus. Forus-alternativene vurderes å kunne skape nye målpunkter, spre aktiviteten i regionen, og ha negativ måloppnåelse for samordnet ATP-utvikling og vedtatte byutviklingsstrategier. Robustheten i den regionale handelspolitikken kan svekkes dersom det ikke gis en klar begrunnelse for nytt unntak fra regional planbestemmelse og settes føringer som begrenser ytterligere unntak flere steder.
- Forus sør: Lokalisering sør på Forus forventes å gi den største konkurransen overfor Sandnes sentrum og samlet negativ virkning for byliv. Begge Forus-alternativene gir litt mer biltransport, men potensialet for gåing/sykling/kollektiv vurderes som noe bedre sør på Forus. Negativ måloppnåelse for samordnet ATP-utvikling/vedtatte /byutviklingsstrategier og potensiell svekkelse av regionale handelspolitikk er tilsvarende som for Forus vest.

Asplan Viak har også vurdert relevante føringer/retningslinjer som er relevant å knytte til et område for store handelsenheter for å bidra til god utforming, effektiv logistikk, arealutnyttelse, miljøvennlig transport og begrenset konkurranse med by-/tettstedssentre, jf. også anbefaling fra Vista Analyse i fase 1:

- Størrelse: Minimumsstørrelse pr enhet for ikke å bli «kjøpesenter», maksimumsstørrelse for å styrke arealeffektivitet.
- Funksjoner: Begrensninger på servering, service, opplevelser mv. for å redusere konkurranse med by-/tettstedssentre.
- Vareutvalg: Begrensninger på vareslag/«småvarer».
- Tilgjengelighet: Miljøvennlige transportvalg, kollektiv-tilgjengelighet.
- Parkering: Maksimumskrav for arealeffektivitet og miljøvennlige transportvalg.
- Logistikk: Krav til samordning av logistikkareal og -løsning.
- Utforming: Arealutnyttelse, omfang av lager, arkitektur mv.



Figur 4.4: Servering, service og opplevelser i større handelsenheter kan øke konkurranseflaten overfor bysentre. Foto: Biltema.

Asplan Viak oppsummerer med råd om å være varsom med nye tilbud for fysisk handel utenfor senterstrukturen og viser til at handelsbransjen står overfor store endringer. Utviklingen bør følges nøye dersom en skal klare å lage fleksible føringer uten samtidig å åpne for nye lokaliseringsstrukturer som kan gi negative virkninger og gå på tvers av etablert lokaliseringspolitik.

5. Videre håndtering av store handelsenheter i regionalplanen

Med grunnlag i utviklingstrekk og forventninger til arealetterspørsmål som er beskrevet ovenfor og konsulentenes utredninger av grovmaskete alternativer, er det nedenfor skissert to mer konkrete alternativer til hvordan framtidig saker om lokalisering av store handelsenheter kan håndteres i regionalplanen. Det ene tar utgangspunkt i at Beskrivelsen er oppdatert etter dialog med administrativ koordineringsgruppe 6. februar.

5.1. Alternativ 1: Bykonsepter – varehandel integreres i sentrene

Alternativ 1 tar utgangspunkt i dagens vedtatte planer om handelsutvikling og referansealternativer i utredningene fra Asplan Viak og Vista Analyse. I «Alternativ 1» identifiserer ikke regionalplanen nye områder for samlokalisering av store handelsenheter som unntak til regional planbestemmelse. Dette innebærer:

- Arealer til fysisk handel kan videreutvikles som beskrevet i regionalplanen, kommune(del)planer og reguleringsplaner, jf. referansealternativer og kap. 2.2.
- Lager for netthandel kan etableres i næringsområder for mindre besøks- og arbeidsplassintensiv virksomhet (kategori 2/3), jf også logistikkentre i regionalplanen⁶.
- Søknader om handel utenfor sentrumsområdene håndteres gjennom reguleringsplaner eller samtykke. Søknadene skal som før vurderes opp mot hensynet til attraktive by- og tettstedssentre, effektiv arealbruk og miljø- og helsefremmende transport, jf. planbestemmelsens formål. Dette gir også rom for å vurdere eventuelle gevinster som eksempelvis en relokalisering kan få med tanke på effektiv arealbruk, logistikk og potensiale for økt gåing/sykling/kollektivtransport.

Utviklingen følges jevnlig for å avdekke eventuelle konsekvenser for regional konkurransevne og måloppnåelse for øvrig.



Figur 5.1: Utsnitt fra Handelsanalyse Sandnes kommune (Vista Analyse 2018).



Figur 5.2: Illustrasjon i regionalplanen av «Regionale områder og infrastruktur for gods- og varehåndtering».

⁶ Netthandelslagre i områder med tilgang til bane/sjø kan bidra til å vri godstransporten over på andre transportmidler.

5.2. Alternativ 2: Foruskonsept – nytt område for store handelsenheter

Alternativ 2 tar utgangspunkt i anbefaling fra fase 1 om å samlokalisere store handelsenheter i ett regionalt område og Vista Analyse sitt F2-alternativ om en tomt på Forus med best mulig beliggenhet for effektiv logistikk, samt anbefalinger fra Asplan Viak om føringer for utforming. Alternativ 2 omfatter de samme mulighetene for sentrumsutvikling, logistikk-løsninger og bruk av regulering/samtykkebehandling for søknader utenfor sentrumsområdene som alternativ 1. I tillegg inneholder alternativet et nytt unntak til regional planbestemmelse som åpner for samlokalisering av ca 5-8 større handelsenheter på til sammen 16.000 m² BRA i et område vest for Stokkamyrvеien på Forus, sør for Løwenstrasse og nord for planlagt grønnstruktur i IKDP Forus. Område-avgrensning, plassering og retningslinjer for utforming detaljeres gjennom områderegulering med utgangspunkt i føringer i regionalplanen:

- Før det gis tillatelse til tiltak, skal det foreligge områderegulering for det aktuelle området. Reguleringen skal dekke både eksisterende og ny bebyggelse, og samlet nytt areal til forretning skal ikke overstige 16.000 m² BRA.
- Innenfor det avgrensede området tillates det ikke etablert servering, tjenesteyting eller annen service.
- Nye handelsenheter samordnes med etablert bebyggelse med tanke på logistikk og parkering. Maksimumsnorm for parkering som i IKDP Forus.
- Minimum 1500 m² BRA og maksimum 5000 m² BRA pr enhet. Det gis ikke anledning til å dele opp enhetene.
- Rekkefølgebestemmelser mv. som i IKDP Forus.

Dersom det tilrettelegges for et nytt område på Forus, må det samtidig føres en restriktiv praksis overfor søknader om etablering eller utvidelse av store handelsenheter utenfor sentrumsområdene andre steder i regionen, der slike saker som hovedregel avslås.

Valg av Stokkamyrvеien som område i alternativ 2 bygger på vurderinger i prosjektet og rapporter fra Vista Analyse og Asplan Viak. Stokkamyrvеien har beliggenhet tett på E39 og etableringer av lignende karakter som kan gi muligheter for samordning av areal, logistikk og parkering. En alternativ samlokalisering med et eksisterende kjøpesenter vurderes å kunne gi betydelig sjanse for økt konkurranseflate overfor bysentrene. Eksisterende kjøpesentre vil kunne tilegne seg området og øke sitt kjøpesenterareal, eventuelt styrke seg med supplerende sentrumsfunksjoner, opplevelser eller arbeidsplassintensiv virksomhet som i bysentre. Arealpriser kan bli presset opp og vanskeliggjøre store handelsenheter med billige bygg og varer, slik som var utgangspunktet for utredningen. Framtidig fleksibilitet for omgjøring til lager for netthandel kan samtidig bli redusert.



Figur 5.3: Områder med ulike handelsvirksomheter på Forus.



Figur 5.4: «American Dream Mall» i New Jersey – kombinert kjøpesenter og «opplevelsesland».

Bilde: zero hedge.com.

5.3. Vurdering av alternative grep i regionalplanen

Alternativ 1 «Bykonsepter» og alternativ 2 «Foruskonsept» er sammenlignet med utgangspunkt i informasjon i prosjektet, intervjuer med aktører, konsulentenes analyser av alternativer, og ellers på planfaglig grunnlag.

| | |
|--|--|
| Styrke by- og tettstedssentrene | Den regionale handelspolitikken er utformet for å styrke by- og tettstedssentrene med mangfold av funksjoner og møteplasser. Pr i dag ser det fortsatt ut til å være handelen i by- og tettstedssentrene som har størst utfordringer med endrede handlevaner, økende netthandel og bransjeglidning. Kjøpesentrene har også utfordringer, men står sterkere med en koordinert forvaltning. Større handelsenheter har oppnådd fordeler med rimeligere etablering og store arealer, slik at de kan konkurrere innenfor mange varegrupper. Et eventuelt nytt område for store handelsenheter kan gi rom ikke bare for varehus som selger byggevarer, verktøy og utstyr til hobby og fritid, men også for «outlet»-konsepter med merkeklær og andre utvalgsvarer som kan stå i enda sterkere konflikt med sentrumshandelen. Konkurransen overfor by- og tettstedssentrene forventes å bli ytterligere skjerpet. |
| Samordnet areal&transport og nullvekstmål | Et nytt handelsområde på Forus vurderes å være i konflikt med vedtatte strategier for byutvikling, samordnet ATP-utvikling og mål om nullvekst i personbiltransport. Etter at rushtidsavgiften er fjernet, vil arealbruken få økt betydning for om nullvekstmålet oppnås. Et område på Forus vil imidlertid ha en beliggenhet, og forventes å få en utforming, som særlig tilrettelegger for biltransport. |
| Kundegrunnlag og fleksibilitet for framtidig utvikling | Et nytt område gir muligheter for samlokalisering og «klyngedannelse» med store handelsenheter som allerede er etablert. Kundegrunnlag og potensiale for koordinert logistikk/hjemlevering for flere aktører blir styrket. Beliggenhet med god logistikk-tilgjengelighet, kan gi fleksibilitet for eventuell senere bruk til lager for netthandel/ pickup-punkt. Lager for netthandel har imidlertid også mulighet til å etablere seg i tilknytning til logistikkpunkter mer i ytre kant av byområdet. |
| Konkurransflate mot netthandel | Et nytt område for store handelsenheter oppfattes å ha vel så stor konkurransflate overfor by- og tettstedssentrene i regionen som overfor netthandel. Større varetilbud og lavere priser regionalt kan gi noe mer omsetning fra fysisk handel, men netthandel forventes likevel å ha lavest priser og ikke minst matche nye generasjoners handlevaner vel så godt. Tilrettelegging for netthandelslager og logistikk-infrastruktur kan være like aktuelt med tanke på å tilrettelegge for handelsrelaterte investeringer i regionen. |
| Arealbehov for handel | Tidligere handelsvekst har bremsset opp, konsolidering og nedskalering gir redusert arealvekst. Noen aktører klarer seg godt, men framtidig arealbehov vurderes likevel å være mer knyttet til relokalisering/restrukturering, enn til netto arealvekst. Regionen har allerede planlagt mye areal til handel, men gjennomføringen er usikker. Eventuell utvikling av ny IKEA-tomt kan bli en «game-changer». Gjeldende planer for bysentre, lokalsentre, sentrumsnære akser og enkelt-etableringer vurderes å gi muligheter for utvikling. Regulering/samtykke gir mulighet for å håndtere det forventede omfang av øvrige saker . |

| | |
|--|--|
| Gjennomføring og realisering av samlokaliserings-gevinster | <p>Det er ikke gitt at et nytt område gir tilsiktede gevinster for areal- og transporteffektivitet. Utredningen er basert på bransjekunnskap, plankunnskap og intervjuer, og det har ikke vært grunnlag for konkrete henvendelser eller prosjektplanlegging. Det er usikkert om grunneier vil tilrettelegge området som forutsatt, og en «monopol-situasjon» kan bidra til å presse etableringskostnadene. Det er videre usikkert om et nytt område vil «fange opp» de store handelsenhetene, eller om søknader fortsetter å komme andre steder, jf. kap 2.1.</p> <p>En særlig streng forvaltning av regional planbestemmelse i andre områder, samt omdisponering av handelsareal utenfor sentrum ved framtidig kommuneplanrullinger, vil være viktig for å sikre at styringen av store handelsenheter til et nytt område får effekt som planlagt. Alternativt kan relokaliseringer til et nytt område på Forus samtidig åpne for at andre aktører overtar «suboptimale» tomter som blir stående ledig, og samlet handelsareal utenfor sentrum øker.</p> |
| Tilrettelegging vs. regulering/samtykke | <p>I både alternativ 1 og 2 kan det forventes å komme søknader om handel utenfor både sentrumsområdene og et eventuelt nytt område for store handelsenheter. Antallet innsigelses-/samtykkesaker av denne typen de senere årene har imidlertid vært overkommelig. Begrenset handelsvekst, økende netthandel og hjemlevering, nedskalering av butikker, ledig areal i kjøpesentre/bybåndet, og nye generasjoner uten bil/tilhenger indikerer at et nytt område for store handelsenheter ikke er avgjørende for at omfanget av slike saker skal bli håndterbart.</p> |
| Forutsigbarhet for etablerte handelsaktører | <p>Eventuelle lokaliseringer i det aktuelle området ved Stokkamyurveien som måtte være i strid med den regionale planbestemmelsen kan ha begrensninger i forhold til videre utvikling. Områderegulering for store handelsenheter kan gi disse aktørene forutsigbarhet for videre utvikling og oppgraderinger.</p> |
| Robusthet og langsiktighet i handelspolitikken | <p>Asplan Viak beskriver i sin rapport at robustheten i den regionale handelspolitikken kan svekkes dersom det ikke gis en klar begrunnelse for nytt unntak fra regional planbestemmelse og settes føringer som begrenser ytterligere unntak flere steder.</p> <p>Politikkendringer i regionalplan virker gjennom kommuneplan og reguleringsplan, har dermed en treghet i implementering og utformes med tanke på langsiktig forutsigbarhet. Strukturendringer innen handel skjer imidlertid raskt. På den ene siden kan det være at endringer i planbestemmelsen ikke helt treffer framtidig behov, jf. over. På den annen side kan eventuelle endringer rekke å virke i en god del år før man kan oppdage eventuelle uønskede konsekvenser og juster kursen. Dette taler for at eventuelle endringer bør skje forsiktig og ved behov i flere omganger, framfor brått og med store utslag.</p> |

5.4. Oppsummering og anbefaling

Etter en samlet vurdering, anbefales det å legge alternativ 1 «Bykonsepter» til grunn for den regionale handelspolitikken - det vil si at det ikke lages nye unntak i regionalplanen, at handelen videreutvikles i sentrumsområdene og innenfor vedtatte planer for øvrig, og at søknader utenfor sentrumsområdene håndteres gjennom regulering og samtykke.

Et nytt område for store handelsenheter på Forus vurderes ikke å være i tråd med vedtatte strategier for byutvikling, samordnet areal- og transportplanlegging og nullvekstmål, og forventes å øke utfordringer for utvikling av by- og tettstedssentre. Utvikling etter gjeldende kommune(del)planer og reguleringsplaner gir rom for handelsvekst i regionen, og regulering/samtykke kan fortsatt benyttes til unntak som er forenlig med ATP-utvikling og byutviklingsstrategier.

Gjennomføring og gevinstrealisering ved et nytt område kan virke usikkert og er avhengig av grunneiere, eksisterende og nye handelsaktører i området, tomtepriser, reguleringsforhold mv. Mye skjer på en gang i handelsbransjen, og det er vanskelig å forutsi om et nytt unntak til den regionale planbestemmelsen vil «treffe» det som etterspørres i framtiden. Omfanget av regulerings-/samtykkesaker vurderes som håndterbart, kan bli redusert med dagens utviklingstrekk, og det er usikkert hvor mye det vil minke ytterligere som følge av et nytt handelsområde. Regulering/samtykkebehandling gir også rom for mer prosjektilpassede vurderinger, samt å vurdere gevinster som eksempelvis en relokalisering kan få for mer effektiv arealbruk, logistikk og potensiale for økt gåing/sykling/kollektivtransport. Det er innarbeidet faglig råd om dette i plandokumentet s.52.

Kommunene og plansamarbeidet som helhet oppfordres samtidig til å prioritere oppfølgende planlegging og tilrettelegging for handelsetableringer som er i tråd med arealstrategier i regionalplanen og kommuneplanene for å tilrettelegge for større aktører og dempe eventuelt press på etableringer i strid med regionalplanen.