

Miljøverndepartementet

Att. Terje Kaldager

Vår saksbehandler
Jon Moxnes Steineke

Telefon
22055014

Vår dato
22.10.2013

Deres dato
03.09.2013

Vår referanse (oppgis ved svar)
2013/13247-2/109594/2013 EMNE L10

Deres referanse

Høring av statlig planbestemmelse for kjøpesentre og handel

Det vises til Miljøverndepartementets brev av 27. august 2013, hvor forslag til ny statlig planbestemmelse for lokalisering av kjøpesentre og handel er sendt ut på høring til alle landets kommuner og fylkeskommuner, med høringsfrist 25. oktober 2013.

Fylkesutvalget i Akershus behandlet i møte 14. oktober 2013 forslaget til ny statlig planbestemmelse for kjøpesentre og handel, og besluttet å avgi følgende høringsuttalelse (sak FU-192/13):

Vedtak

- ◆ *Forslaget til ny statlig planbestemmelse for lokalisering av kjøpesentre og handel, er i hovedsak i overenstemmelse med formålene for planarbeidet som er formulert i planprogrammene for regional plan for handel, service og senterstruktur i Akershus, og regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus.*
- ◆ *Fylkesutvalget i Akershus vil foreslå at begrepet 'samfunnsøkonomisk effektiv arealbruk' byttes ut med 'samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse' i planbestemmelsens formål. Dette vil gjøre formålsbeskrivelsen for den nye statlige planbestemmelsen mer konsistent med formålsbeskrivelsen i det samtidige forslaget til nye planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging.*
- ◆ *Fylkesutvalget vil også be om at de utfyllende kommentarene til planbestemmelsens nye regler for lokalisering av kjøpesentre og handel utdypes ytterligere. Vi mener at begrepet «den dominerende delen» innbyr til stor tolkning, og ønsker at dette blir mer presis i de nye statlige planbestemmelsene. Dette vil kunne rydde unna uklarheter og utfordringer knyttet til blant annet bransjegliedning i handelsvirksomheter lokalisert utenfor byer og tettsteder.*
- ◆ *Fylkesutvalget i Akershus mener at bransjene brunevarer, hvitevarer og møbler bør inkluderes i begrepet plasskrevende varegruppe.*

- ◆ *Fylkesutvalget i Akershus fylkeskommune anbefaler at man gjør en ny vurdering av hvor hensiktsmessig begrensningen på 3000 m² for bruksareal til handelsvirksomhet utenfor by- og tettstedsentrum er, eller om det burde vurderes å innføre et høyere tak.*

Den politiske saksframstillingen som ble lagt til grunn for fylkesutvalgets behandling av forslaget til statlig planbestemmelse for kjøpesentre og handel hadde følgende ordlyd:

Politisk saksframstilling

Miljøverndepartementet har lagt ut forslag til ny statlig planbestemmelse for lokalisering av kjøpesentre og handel på høring. Gjennom bestemmelsen innføres et nasjonalt regelverk som skal legges til grunn ved utarbeidelsen av nye regionale og kommunale planer. Dette forslaget til regelverk kommer samtidig med at Miljøverndepartementet også legger fram forslag til endringer i plandelen i plan og bygningsloven og et forslag til nye statlig planretningslinjer for samordnet bolig- areal- og transportplanlegging. Disse tre forslagene kommer på et svært gunstig tidspunkt i forhold til de regionale planprosessene som Akershus er inne i, både alene og sammen med Oslo kommune.

I hovedsak er forslaget til ny statlig planbestemmelse for lokalisering av kjøpesentre og handel godt i overensstemmelse med formålene for planarbeidet som er formulert i planprogrammene for regional plan for handel, service og senterstruktur i Akershus og regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus.

Forslaget til en ny statlig planbestemmelse innebærer at det ikke kan etableres kjøpesentre og større handelsvirksomheter utenfor byer og tettsteder med mindre dette er i tråd med planer nyere enn 1. juli 2008. Den representerer en tilstramming i forhold til hvilke handelsvirksomheter som i dag kan få unntak for en slik bestemmelse, og forsøker også å håndtere utfordringer knyttet til bransjegliedning i varehandelen.

Fylkesrådmannen har bare små merknader til forslaget til ny statlig planbestemmelse for lokalisering av kjøpesentre og handel.

Bakgrunn og saksopplysninger

Miljøverndepartementet har i brev av 27. august 2013 sendt forslag til ny statlig planbestemmelse for lokalisering av kjøpesentre og handel ut på høring til alle landets kommuner og fylkeskommuner. Den statlige planbestemmelsen avløser den gjeldende rikspolitiske bestemmelsen for kjøpesentre. Den rikspolitiske bestemmelsen trådte i kraft 1. juli 2008.

Forslaget til en slik ny statlig planbestemmelse er hjemlet i plan- og bygningsloven § 6-3 første ledd, og innebærer at det ikke kan etableres kjøpesentre og større handelsvirksomheter utenfor byer og tettsteder med mindre dette er i tråd med planer nyere enn 1. juli 2008.

Forslaget til ny statlig planbestemmelse må også sees i sammenheng med et nytt forslag til statlige planretningslinjer for samordnet bolig- areal- og transportplanlegging, som Miljøverndepartementet la fram samme dag, 27. august 2013. I dette forslaget foreslås det en egen, ny planretningslinje for lokaliseringen av handelsvirksomhet og andre publikumsrettede private og offentlige tjeneste- og servicefunksjoner. I forslaget til ny planretningslinje foreslås det at slike virksomheter «skal lokaliseres ut fra en regional helhetsvurdering tilpasset eksisterende og planlagt senterstruktur og i samsvar med regionale planer, og støtte opp om utvikling av levende by- og tettstedsentra. Dette gjelder også for besøks- og arbeidsplassintensive statlige virksomheter, institusjoner og foretak. I

dette forslaget til en ny planretningslinje heter det også at «lokalisering av ny handelsvirksomhet må også skje i tråd med statlig planbestemmelse for lokalisering av kjøpesentre og handel».

Forslaget til ny statlig planbestemmelse for lokalisering av kjøpesentre og handel er lagt ut til offentlig ettersyn med høringsfrist 25. oktober 2013.

Problemstillinger og alternativer

I drøftingen blir det som vurderes som problematiske begreper uthevet med kursiv i teksten.

Planbestemmelsens formål

Formålet med dagens rikspolitiske bestemmelse er «å legge til rette for en sterkere regional samordning av politikken for etablering og utvidelse av større kjøpesentre. Hensikten er å styrke eksisterende by- og tettstedsentre og bidra til effektiv arealbruk og miljøvennlige transportvalg, dvs. unngå en utvikling som fører til byspredning, bilavhengighet og dårligere tilgjengelighet for dem som ikke disponerer bil. Det langsiktige målet er å oppnå en mer bærekraftig og robust by- og tettstedsutvikling og begrense klimagassutslippene.»

Forslaget til ny statlig planbestemmelse har nesten likelydende formål, men med følgende endringer: «... bidra til *samfunnsøkonomisk* effektiv arealbruk ...», samt med nytt, avsluttende tillegg – en tilråding om at «Etablering på dyrket mark bør unngås».

Begrepet '*samfunnsøkonomisk* effektiv arealbruk' er imidlertid helt nytt, og anvendes ikke i formålsbeskrivelsen i det samtidige forslaget til nye statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging som Miljøverndepartementet nå også har lagt ut på høring (27. august 2013). Det foreslås at begrepet i formålsbeskrivelsen endres til '*samfunnsøkonomisk* effektiv ressursutnyttelse', for å få en entydig begrepsbruk i forhold til formålsbeskrivelsen i forslaget til nye statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging.

Planbestemmelsens virkeområde

Planbestemmelsen skal gjelde for hele landet (som før).

Regler for lokalisering av kjøpesentre

Forslaget til ny statlig planbestemmelse innebærer at det ikke kan etableres kjøpesentre og større handelsvirksomheter utenfor byer og tettsteder med mindre dette er i tråd med planer nyere enn 1. juli 2008. I forslaget til planbestemmelse heter det også at «Kjøpesentre kan bare etableres eller utvides i samsvar med godkjente fylkesplaner eller fylkesdelplaner med retningslinjer for lokalisering av varehandel og andre servicefunksjoner.» Av kommentarene til lovteksten framgår det at definisjoner av plasskrevende varer i godkjente fylkesplaner eller fylkesdelplaner også skal følges.

Den gjeldende rikspolitiske bestemmelsen inneholder ingen definisjon av begrepet plasskrevende varegrupper. Begrepet plasskrevende varegrupper er vanskelig å definere og benytte som styringsmiddel i lokaliseringspolitikken. Da fylkesutvalget i Akershus 11. februar 2013 vedtok planprogram for regional plan for handel, service og senterstruktur pekte fylkesutvalget derfor i sitt vedtak om det kommende regionale planarbeidet at «Det er viktig å få inn en setning som definerer ... handelsbegrepet 'plasskrevende varegruppe'» (FU sak 41/13).

Forslaget til ny statlig planbestemmelse for lokalisering av kjøpesentre og handel kommer dette ønsket delvis i møte. Det nye forslaget tar ikke grep i forhold til bransjeglidning (inkl. en direkte avgrensning av begrepet plasskrevende varegruppe), men angir at forbud mot handel utenfor byer og tettsteder ikke gjelder handelsvirksomhet «der *den dominerende delen* av vareutvalget er biler,

båter, landbruksmaskiner, trelast og større byggevarer, samt utsalg fra hagesentre og planteskoler ... » (vår utheving i kursiv). Lengre enn dette strekker ikke avgrensingen seg.

Begrepet 'den dominerende delen' framstår fremdeles noe upresist, og vil lett kunne utfordres av virksomheter med et bredt vareutvalg. Det kan f.eks. i stedet angis at denne dominansen bør settes i forhold til handelsvirksomhetens salgsareal eller omsetning.

Ved vurdering av unntak for handelsvirksomheter utenfor byer og tettsteder framgår det av de utfyllende kommentarene til den nye statlige planbestemmelsen at det skal vektlegges at «... den *altoverveiende* andelen ...» av varene som virksomheten forhandler er varer som nevnt over (vår utheving i kursiv). Ut fra samme argumentasjon kan en slik relativ avgrensing også vise seg å bli vanskelig å styre etter og å håndheve.

Handelsvirksomhet der «den dominerende delen av vareutvalget er biler, båter, landbruksmaskiner, trelast og større byggevarer, samt utsalg fra hagesentre og planteskoler ...» tillates også «... innenfor *etablerte områder* for handel som ikke ligger i *tilknytning til sentrum*» (våre uthevinger i kursiv). Ut fra de utfyllende kommentarene til den statlige planbestemmelsen går det fram at med tilknytning til sentrum menes områder som ligger inntil det definerte sentrum. Dette er en tilstramming i forhold til dagens praksis. Ut fra retningslinjene for etablering og utvidelse av forretninger som forhandler varegrupper som er plasskrevende i den gjeldende fylkesdelplanen i Akershus heter det for eksempel at «Salg av plasskrevende varer bør fortrinnsvis ligge i *randsonen* til et stort eller mellomstort senter». En tilstramming som i forslaget til statlig planbestemmelsen vil innebære et tydeligere styringssignal.

Behandling av søknad

I forslaget til planbestemmelse er det angitt at fylkeskommunen skal høres før avgjørelse om lokalisering av kjøpesenter og handel tas (som før). I forslaget heter det at det kan vedtas regionale planbestemmelser som erstatter den statlige planbestemmelsen.

Behandling av nye planer

I den nåværende planbestemmelsen heter det at «Bestemmelsen skal legges til grunn for nye planer og vil ved motstrid gi grunnlag for innsigelser», mens det i forslaget til ny bestemmelse heter at «Bestemmelsen skal legges til grunn for nye regionale planer og vil ved motstrid gi grunnlag for innvending».

Innvending er et nytt planfaglig begrep som må forklares. I Kommunenes Sentralforbund blir begrepet innsigelse definert som en 'kritisk innvending'. Det er ikke tydelig om en innvending (stående alene) er et nøytralt begrep som for eksempel skal forstås som det samme som et planfaglig råd.

Ikrafttredelse, varighet og virkning

I forslaget til ny statlig planbestemmelse heter det at «Bestemmelsen gjelder foran alle regionale planer, kommuneplaner og reguleringsplaner vedtatt før 1. juli 2008, da tidligere rikspolitiske bestemmelse for kjøpesentre trådte i kraft. Regionale planbestemmelser, kommuneplaner og reguleringsplaner som vedtas etter at den statlige planbestemmelsen trer i kraft, vil gjelde foran den statlige planbestemmelsen».

Fylkeskommunene kan utarbeide regional plan med regionale planbestemmelser som erstatter den statlige planbestemmelsen. Den nye statlige planbestemmelsen vil således være styrende for lokalisering av kjøpesentre og handel i Akershus fra den trer i kraft og til den eventuelt erstattes av en regional planbestemmelse i den kommende regionale planen for handel, service og senterstruktur i Akershus.

Fylkesrådmannens anbefalinger

Miljøverndepartementet har lagt ut forslag til ny statlig planbestemmelse for lokalisering av kjøpesentre og handel på høring. I hovedsak er forslaget til ny statlig planbestemmelse for lokalisering av kjøpesentre og handel, og de utfyllende kommentarene som følger med, godt i overenstemmelse med formålene for regional plan for handel, service og senterstruktur i Akershus og regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus.

Forslaget til ny statlig planbestemmelse klargjør de regionale planmyndighetenes ansvar for å utarbeide egne planbestemmelser som er tilpasset regionale forhold. Dette er et godt plangrep.

Fylkesrådmannen vil foreslå at begrepet 'samfunnsøkonomisk effektiv arealbruk' byttes ut med 'samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse' i planbestemmelsens formål. Dette vil gjøre formålsbeskrivelsen for den nye statlige planbestemmelsen mer konsistent med formålsbeskrivelsen i det samtidige forslaget til nye planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging.

Fylkesrådmannen vil også be om at de utfyllende kommentarene til planbestemmelsens nye regler for lokalisering av kjøpesentre og handel utdypes ytterligere, for å rydde unna uklarerheter og utfordringer knyttet til bransjeglidning i handelsvirksomheter lokalisert utenfor byer og tettsteder. Dette kan f.eks. gjøres ved at forholdet mellom plasskrevende og detaljvarehandel vurderes i forhold til handelsvirksomhetens salgsareal eller omsetning.

Med vennlig hilsen

Helene Øvrelid
ass. fylkesdirektør

Jon Moxnes Steineke
rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent.