

Dato: 30.09.2013
Saksbehandler: Kristin Stavnes Jordbru
Telefon direkte: 75 55 53 58
Deres ref.:
Løpenr.: 66431/2013
Saksnr./vår ref.: 2013/5562
Arkivkode: 113

Forslag til høringsuttalelse – Statlig planbestemmelse for lokalisering av kjøpesentre og handel

Innledning

Miljøverndepartementet har sendt forslag til ny statlig planbestemmelse for lokalisering av kjøpesentre og handel på høring med høringsfrist 25.10.13.

Hva innebærer den statlige planbestemmelsen?

Forslaget innebærer at det blir forbudt å etablere nye handelsvirksomheter som enkeltvis eller samlet utgjør et bruksareal på mer enn 3000 m² utenfor sentrum av byer og tettsteder. Forbudet gjelder også for utvidelse av allerede eksisterende handelsvirksomheter.

Formålet med forbudet er å sikre at handel i fremtiden lokaliseres innenfor eller i tilknytning til eksisterende by- og tettstedsentre. Det langsiktige målet er å oppnå mer bærekraftig og robust by- og tettstedsutvikling og å begrense klimagassutslipp.

Handelsvirksomhet der den dominerende delen av vareutvalget er biler, båter, landbruksmaskiner, trelast og større byggevarer samt hagesentre og planteskoler er unntatt fra forbudet. Dette gjelder bare dersom disse lokaliseres i tilknytning til sentrum eller innenfor etablerte områder for handel som ikke ligger i tilknytning til sentrum.

Planbestemmelsen vil gjelde i 10 år eller inntil den avløses av regional planbestemmelse. Den gjelder foran regionale planer, kommuneplaner og reguleringsplaner vedtatt før 01.07.2008. Planer vedtatt etter 01.07.2008 er fremdeles gjeldende.

Hva innebærer den statlige planbestemmelsen for Bodø?

Bodø er en båndby hvor sentrum ligger ute på en halvøy. Vi har flyplass og militærområde på halve halvøya. Vi har Nord-Norges største gårdsbruk i umiddelbar tilknytning til byen. Innenfor en distanse på i underkant av 10 km har vi på strekningen Sentrum – Hunstad/Mørkved flere sentrumsdannelse som alle har stort befolkningsgrunnlag. Bodø kommune mener at den statlige planbestemmelsen er dårlig tilpasset Bodøs geografi. Vi kan ikke se at bygging av enheter som er større enn 3000 m² *innenfor denne aksene* vil svekke verken sentrum, avlastningssenter, bydelssentre eller lokalsentre. Formålet med den statlige planbestemmelsen er å styrke og bygge opp under eksisterende sentrum og tettsteder. Ved å tilrettelegge for handel på denne aksene fra Bodø sentrum østover til Hunstad/Mørkved mener vi at formålet med den statlige planbestemmelsen skal nås.

Dette er Bodøs virkelighet. I kommuneplanens arealdel er strekningen i sin helhet vist som areal for bybebyggelse. I fylkesplanen for Nordland er Bodø naturligvis med, men den regionale planen har ikke gått et nivå ned og hensyntatt at Bodø har bydeler som har innbyggertall som er større enn de fleste andre kommuner i Nordland. Det er derfor ikke for tiden i vedtatte planer fastsatt lokalsentre og bydelssentre og utstrekningen på disse. Det er imidlertid satt av et areal innenfor denne aksen som er vist som avlastningssenter.

Bodø kommune har store problemer med å se at et statlig vedtatt forbud mot etablering av større forretninger på den nevnte strekningen vil bidra til å nå målene som er satt i planbestemmelsenes formålparagraf. Dette vil kunne ha dramatiske konsekvenser for utviklingen av Bodø by gitt de geografiske forholdene.

Bodø kommune ønsker selv å kunne vurdere å beslutte hva som er gunstig for utviklingen av handel og næringsvirksomhet, og å kunne definere sine sentrumsområder.

Den uønskete praktiske effekten av forbudet

Praksis viser at investorer og utbyggere ikke ønsker usikkerhetsmomenter i planprosessene. Dersom de vurderer større handelsetableringer utenfor sentrum vil de måtte forholde seg til risikoen for å bli møtt med innsigelser fra statlige eller regionale myndigheter. I flere saker opplever man at utbyggere planlegger for en enkeltenhet tett under 3000 m² der størrelsen fastsettes slik fordi man ønsker å unngå konflikt med regelverket som gjelder for etablering av kjøpesenter.

Det er videre et element i den statlige planbestemmelsen at flere enkeltenheter vil bli sett på som én enhet dersom de ligger nært nok hverandre.

I praksis leder dette til at det blir etablert enkeltenheter på tett under 3000 m² med hver sine avkjørsler og parkeringsarealer. Dette er ikke effektiv og bærekraftig arealbruk. Vi ser flere eksempler på områder utenfor sentrum hvor enheter som dette ligger relativt nært hverandre, men likevel så langt fra hverandre at eneste reelle transportmulighet dem i mellom er personbil. De ligger gjerne langs kollektivakse og ved kollektivholdeplass, men har et vareutvalg av en slik art at folk foretrekker å bruke privatbil når man handler der. Oppsummert er konsekvensen av regelverket at fremtidig handel utenfor sentrum blir bilbasert.

Bodø kommune mener at hensynene til en effektiv og bærekraftig arealbruk bør lede til endringer i forslaget til statlig planbestemmelse. Særlig mener vi det bør være grunnlag for å oppmuntre til at denne typen etableringer snarere samlokaliseres enn at de spres. Dette nettopp for bedre å kunne tilrettelegge for kollektivtrafikk.

Bestemmelsen må bedre hensynta lokale variasjoner

Som faglig fundament for planbestemmelsen har Asplan Viak utarbeidet rapporten «Handel i og utenfor bysentrum» på vegne av Miljøverndepartementet. Hensikten med rapporten har vært å belyse problemstillingen handel i sentrum og handel utenfor sentrum og konkurranseforholdet mellom bysentra og eksterne kjøpesentre.

Rapporten henter handelsdata fra Øst-, Sør- og Sørvestlandet samt Trondheimsregionen. Hele Nord-Norge og Vestlandet nord for Haugalandet er utelatt fra rapporten. På bakgrunn av rapporten konkluderer Miljøverndepartementet med at handelsnæringen i sentrum taper terreng sammenlignet med de store kjøpesentrene utenfor byene (jf. pressemelding fra Miljøverndepartementet 03.09.13).

Av rapporten fremkommer det at oppdraget har vært å sammenstille omsetningsdata for store deler av Østlandet og Vestlandet, og å trekke ut noen hovedtrekk for de ulike områdene. Det er altså Miljøverndepartementet som har avgrenset rapportens geografiske analyseområde. Nærmere begrunnelse for dette fremkommer ikke.

Bodø kommune mener det utvilsomt er behov for en forklaring på hvorfor bestemmelsen skal gjelde i hele landet, jf. foreslått § 2, når det faglige fundamentet ikke gir dekning for det. En avgrensning av bestemmelsens virkeområde er verken berørt eller problematisert i høringsdokumentene. At rapporten som ligger til grunn for planbestemmelsen ikke inneholder tall fra hele landet er etter Bodø kommune sitt syn en svakhet. Det åpner for muligheten til å reise spørsmål rundt hvorvidt regelverket burde vært differensiert allerede fra statlig hold. Rapporten «Handel i og utenfor bysentrum» gir ikke faglig fundament for å trekke konklusjoner vedrørende situasjonen for de deler av landet som ligger utenfor analyseområdet. Slike konklusjoner ser det likevel ut til at Miljøverndepartementet velger å trekke, all den tid de nedlegger et nasjonalt byggeforbud på bakgrunn av funnene i rapporten.

Den statlige planbestemmelsen medfører betydelige inngrep i og begrensninger for lokal skjønnsutøvelse og kommunal planmyndighet. Dette kommenteres nærmere nedenfor. Bodø kommune mener dette krever at bakgrunnen og begrunnelsen for regelverket er klar og entydig, slik at behovet for regelverket fremstår som klart for hele landet.

Bodø kommune mener Miljøverndepartementet må dokumentere at det er behov for et strengere regelverk enn dagens i de deler av landet som ikke er dekket i rapporten.

Rettsvirkning

Det fremgår ikke direkte av planbestemmelsen hvordan det rettslige forholdet skal være mellom planbestemmelsen og arealplaner som er vedtatt etter 01.07.2008. Av hensyn til forutberegnelighet for kommuner og utbyggere og for å unngå uryddige prosesser i fremtidige byggeprosjekter, må planbestemmelsen være tydelig og entydig på dette punktet. Merknadene berører riktignok forholdet, men dette er en ren rettsvirkningsbestemmelse som må fremgå av selve planbestemmelsen.

Av merknadene til § 6 fremgår det at «planer nyere enn dette [vedtatt etter 01.07.2008] er altså fremdeles gjeldende.» Dette innebærer at de nyere planene ikke oppheves ved den statlige planbestemmelsen.

Den statlige planbestemmelsen ligger på et høyere nivå enn regionale planer og øvrige kommunale arealplaner, og et generelt utgangspunkt innen jussen er at regler av høyere rang går foran regler av lavere. Merknadene til planbestemmelsen sier likevel som nevnt at arealplaner vedtatt etter 01.07.2008 fremdeles er gjeldende. Formuleringen er vag og uklar, og må fortolkes. Det kan ikke uten videre forutsettes at arealplanene, verken regionale eller kommunale, skal gjelde foran den statlige planbestemmelsen.

Bodø kommune mener det er avgjørende at planbestemmelsen er tydelig på hvilken rekkevidde den statlige planbestemmelsen skal ha når arealplaner vedtatt etter 01.07.2008 i fremtiden skal legges til grunn for detaljregulering eller byggetillatelse.

Det følger eksplisitt av forslaget til § 6, siste avsnitt at det ikke kan gis nye byggetillatelse eller rammetillatelse i strid med den statlige planbestemmelsen. I praksis må kommunene i byggesaken sammenholde gjeldende arealplaner med den statlige planbestemmelsen. Ved motstrid vil den statlige

planbestemmelsen slå gjennom, slik at det må gis avslag på søknaden om byggetillatelse. Bodø kommune antar at det i disse tilfellene er mager trøst både for kommune og utbyggere at den vedtatte arealplanen likevel fremdeles formelt er gjeldende.

Konsekvensene av den statlige planbestemmelsen er etter dette større enn man får inntrykk av når man leser at arealplaner vedtatt etter 01.07.2008 fremdeles er gjeldende. Planbestemmelsen må derfor etter Bodø kommunes oppfatning klargjøres betydelig på dette punktet. Det er både viktig og nødvendig å synliggjøre hvilken realitet den statlige planbestemmelsen medfører.

I forlengelsen av det overnevnte mener Bodø kommune det er en svakhet ved forslaget til statlig planbestemmelse at det ikke fremkommer hvilken rettslig status planbestemmelsen skal ha i de fylker som etter 01.07.2008 har vedtatt en regional planbestemmelse om lokalisering av handel. Spørsmålet kommer opp fordi den foreslåtte statlige planbestemmelsen skal avløse gjeldende rikspolitiske bestemmelse for kjøpesentre. Den rikspolitiske bestemmelsen er for disse fylkenes del allerede avløst av en regional planbestemmelse om kjøpesenteretablering.

I en byggesak vil det være opp til kommunen å vurdere hvorvidt det er samsvar mellom den statlige planbestemmelsen og den regionale planen. Dersom det er motstrid skal den statlige planbestemmelsen også i denne situasjonen gå foran. Dette følger direkte av forslaget § 6, siste avsnitt, men Bodø kommune reiser spørsmålet ved om det er meningen at regelverket skal være slik innrettet.

Det er etter Bodø kommunes oppfatning helt nødvendig at Miljøverndepartementet grundig og tydelig avklarer hvilken rettsvirkning og gjennomslagskraft den statlige planbestemmelsen skal ha. For de fylker hvor gjeldende rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre er avløst av regional plan er situasjonen svært uoversiktlig slik den statlige planbestemmelsen nå er formulert.

Konkrete kommentarer

I tilknytning til eksisterende by- og tettstedssentre

Formuleringen brukes i flere av planbestemmelsens paragrafer. I merknadene utdypes meningen av begrepet til «inntil det definerte sentrum». Bodø kommune mener begge formuleringene er lite konsise, og at de kan by på en del fortolkningsproblemer i den konkrete anvendelsen av reglene. Vi mener spesielt at det er vanskelig ut fra vurderingstemaene å ha en formening om hvor direkte og umiddelbar tilknytning mot eksisterende sentrum må være.

Til § 3 – den dominerende delen av vareutvalget

I praksis kan det tenkes tilfeller det er vanskelig å påvise hva slags varesegment som står for den dominerende del av vareutvalget. Det som er situasjonen slik Bodø kommune ser det, er at det er en tendens til at de som tilbyr store varegrupper (plasskrevende varer) også driver detaljhandel med varer som er mindre i størrelse. At den dominerende delen av vareutvalget skal være plasskrevende innebærer at de plasskrevende varene må stå for over 50 % av vareutvalget.

I merknadene til § 3 brukes begrepet «en dominerende del» i stedet for «den dominerende delen». Bodø kommune vil peke på nyansen som ligger mellom disse begrepene. For å innfri det siste kriteriet kreves det at varene utgjør mer enn 50 % av vareutvalget, men det i en gitt situasjon er tilstrekkelig med 33 % av totalt

vareutvalg for å utgjøre «en dominerende del». Bodø kommune mener Miljøverndepartementet må rydde i disse uklarhetene og samkjøre bestemmelser og merknader på dette punkt, og vi mener begrepet «den dominerende delen» er det beste av disse to vurderingstemaene.

Med hilsen

Annelise Bolland
byplansjef

Kristin Stavnes Jordbru
Arealplanlegger