



Miljøverndepartementet

Vår ref.: -

Deres ref.:

Dato:

Melding om vedtak. Høring. Ny statlig planbestemmelse for lokalisering av kjøpesentre og handel

Vedlagt følger protokoll fra politisk behandling i Østfold fylkeskommune i sak om: Høring. Ny statlig planbestemmelse for lokalisering av kjøpesentre og handel.

Med hilsen

Dokumentet er elektronisk godkjent av
Elin Tangen Skeide
fylkesplansjef

Kopi:

- KS
- Fylkesmannen i Østfold
- Statens vegvesen



Saksnr.: 2013/8354
Løpenr.: 60342/2013
Klassering: 113
Saksbehandler: Magnar Tveit

Møtebok – Saksframlegg

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Fylkesutvalget	17.10.2013	
Fylkestinget	25.10.2013	

Høring. Ny statlig planbestemmelse for lokalisering av kjøpesentre og handel

Vedlegg

- [Utkast til statlig planbestemmelse for lokalisering av kjøpesentre og handel](#)

Bakgrunn for saken

Miljøverndepartementet har sendt ut forslag til ny statlig planbestemmelse for lokalisering av kjøpesentre og handel ut på høring. Bestemmelsen skal avløse gjeldende rikspolitiske bestemmelse for kjøpesentre som ble iverksatt 1. juli 2008. Høringsdokumentene består av forslag til bestemmelser med utfyllende kommentarer – jfr. vedlegg.

Høringsfristen er satt til 15. oktober 2013. Departementet er orientert om at endelig uttalelse fra Østfold fylkeskommune først vil foreligge etter Fylkestingets behandling den 23. oktober, men fylkesutvalgets innstilling 17. oktober vil også bli oversendt.

Både nåværende rikspolitisk bestemmelse og forslag til ny planbestemmelse styrer etablering og utvidelse av kjøpesentre med over 3000 m² bruksareal. Gjeldende bestemmelse fastsetter at slike etableringer og utvidelser *bare kan skje i samsvar med fylkesplan eller regional plan.*

Fylkesplanen «Østfold mot 2050» inneholder de gjeldende retningslinjene for slike etableringer i Østfold. Retningslinjene er tatt inn i planens del 4 – *Retningslinjer for energi- og arealbruk*, pkt. 5.9. Fylkesplanens retningslinjer for handel skal legges til grunn både ved behandling planer og enkeltsaker. Forslaget til nye statlige planbestemmelsene innebærer at fylkesplan/regional plan ikke lenger er direkte bindende ved behandling av enkeltsaker for lokalisering av handel så lenge det ikke er knyttet en *regional planbestemmelse* om handel til planen. Fylkesplanen/regional plan skal imidlertid fortsatt legges til grunn for kommunens planlegging av lokalisering av handel.

Fakta med fylkesrådmannens vurderinger

Forslaget legger opp til bestemmelser som langt på veg samsvarer med føringene i fylkesplanen. Det innebærer imidlertid også noen viktige endringer i forhold til dagens kjøpesenterbestemmelser i Østfold, og er også etter fylkesrådmannens oppfatning uklart på noen punkter.

Nedenfor er viktige elementer i forslaget gjennomgått med fylkesrådmannens merknader.

Formål

Forslagets § 1 «Formål» lyder:

Formålet med bestemmelsen er å styrke eksisterende by- og tettstedssentre, bidra til samfunnsøkonomisk effektiv arealbruk, legge til rette for miljø- og helsefremmende transportvalg. Bestemmelsen skal derfor sikre at nye handelsvirksomheter lokaliseres innenfor eller i tilknytning til eksisterende by- og tettstedssentre, og med god kollektivdekning og tilgjengelighet med sykkel og gange. Det langsiktige målet er å oppnå mer bærekraftig og robust by- og tettstedsutvikling og begrense klimagassutslippene. Etablering på dyrket mark bør unngås.

Dette sammenfaller i hovedsak med formålet i gjeldende regionale planbestemmelse med ett vesentlig unntak - nåværende formulering om å «legge til rette for en sterkere regional samordning av politikken» er tatt ut.

Merknad

Det er etter fylkesrådmannens syn uheldig at målet om regional samordning tas ut. Regional samordning innebærer også nødvendig tilpasning til den enkelte region. Østfold er et urbanisert fylke med korte avstander og mange kommuner. Det er derfor et sterkt og økende behov for regional samordning av planleggingen i fylket.

Regionale planer er ikke lenger direkte bindende for handelsetablering (forsl. § 6, 3. ledd med utfyllende kommentarer)

Den nye bestemmelsen vil gjelde foran alle regionale planer, kommuneplaner og reguleringsplaner vedtatt før 01.07.2008. Fylkesplanen for Østfold ble vedtatt i februar 2009 og godkjent ved Kgl. resolusjon i 2011, og vil altså i utgangspunktet gjelde. Den nye planbestemmelsen vil imidlertid avløse nåværende rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre som legger til grunn at fylkesplanen skal være direkte bindende for slike etableringer. I de utfyllende kommentarene til forslaget sies det også at statlige planbestemmelsen skal legges til grunn for nye planer.

Merknad

Fylkesplanen vil etter det nye forslaget ikke lenger gi hjemmel til å styre konkrete utbyggingsprosjekter. Fylkesplanen vil imidlertid fortsatt gjelde for utarbeiding og behandling av nye planer i samsvar med plan- og bygningslovens § 8-2 om virkning av regional plan. I plansammenheng skal altså fylkesplanens føringer fortsatt legges til grunn, sammen med de nye statlige planbestemmelsene.

Etter fylkesrådmannens oppfatning er det imidlertid nødvendig å tydeliggjøre forholdet mellom de nye planbestemmelsene og gjeldende fylkesplan/regional plan.

Kjøpesenter i by- og tettstedssentrum (forsl. § 3, 1. ledd)

Etter fylkesplanens retningslinjer pkt. 5.9 kan kjøpesentra med et bruksareal på mer enn 3000 m² bare etableres eller utvides i bysentrene i fylkets 6 byer. I tillegg kommer de 4 avlastningsområdene som er utpekt for handel med plasskrevende varer: Brennemoen (Eidsberg), Dikeveien (Fredrikstad), Tunejordet/Alvim (Sarpsborg) og Høyden/Varnaveien (Moss/Rygge). Fylkesplanen åpner ikke for handel ut over 3000m² i andre typer sentra eller tettsteder. I 2012 vedtok Fylkesutvalget midlertidige retningslinjer for behandling av spørsmål om handel i *områdesentrene*.

Det nye forslaget innebærer at forbudet mot etablering ikke skal gjelde i by- og tettstedssentrum, slik de til enhver tid er avgrenset i kommunale og regionale planer. I de utfyllende kommentarene til forslaget sies det at «bestemmelsen gjelder på tilsvarende måte for bydelssentre og lokalsentre som for by- og tettstedssentre». Her heter det imidlertid også at «Ved planlegging for ny handel må handelens omfang tilpasses størrelsen på stedet og det omland som skal betjenes. Samtidig må også bygningsmassens utforming tilpasses stedet bebyggelse og struktur. Overordnede føringer gis gjennom regional plan og kommuneplanens arealdel.»

Merknad

Etter fylkesrådmannens syn vil en generell åpning for etablering av kjøpesentra på mer enn 3000 m² i tettsteder, bydelssentra og lokalsentra innebære en vesentlig liberalisering i forhold til dagens regler i Østfold. I fylkesplanen er det utpekt et senterhierarki med 15 «områdesentra» og 33 «lokalsentra» i tillegg til de 6 by- og regionsentrene. Etablering av handel i større omfang i alle typer sentra vil ikke være i samsvar med sentrale føringer og fylkesplanens målsettinger om et transporteffektivt utbyggingsmønster der man unngår unødig byspredning.

På bakgrunn av dette blir forutsetningen om at utbyggingen skal stå i forhold til handelsomlandet svært viktig. Denne forutsetningen vil imidlertid måtte være gjenstand for skjønn, og kan vise seg vanskelig å praktisere. Det er også viktig å være oppmerksom på at betegnelsene for ulike typer sentra vil variere i ulike geografiske områder. Fylkesrådmannen mener derfor det er behov for en nærmere presisering av forslaget på dette området, både når det gjelder hvilke type sentra det siktes til og hvor sterkt fylkesplanens føringer skal gjelde. Det vil også være behov for nærmere veiledning om hvordan handelsomland og omfang skal beregnes.

I samsvar med den vedtatte regionale planstrategien for Østfold vil det bli utarbeidet en handelsanalyse for Østfold som vil være til nytte ved denne type vurderinger. Det vil imidlertid etter fylkesrådmannens syn være vanskelig å regne seg fram til hvor store handelsarealer som bør bygges i de enkelte tettstedene.

Handel med plasskrevende varer (forsl. § 3, 4. ledd)

Forslaget til ny planbestemmelse innebærer at handel med plasskrevende varer er unntatt fra forbudet dersom denne handelen skjer i tilknytning til sentrum eller innenfor «etablerte områder for handel» som ikke ligger i tilknytning til sentrum. Det presiseres i de utfyllende kommentarene at unntaket gjelder handelsvirksomhet der den *dominerende* del av vareutvalget består av nærmere definerte plasskrevende varer. For å sikre høy arealutnyttelse presiseres det videre at denne type handel skal skje innenfor de formålsavgrønsninger som allerede er gitt i gjeldende kommuneplaner. Det skal heller ikke kunne etableres nye områder for handel som ikke ligger i tilknytning til sentrum.

De varetypene det siktes til i disse områdene er uttømmende beskrevet som: *biler, båter, landbruksmaskiner, trelast og større byggevarer, samt utsalg fra hagesentre og planteskoler*. Dette samsvarer med beskrivelse av plasskrevende varer i fylkesplanen, med unntak av at fylkesplanen også tar med *hvitevarer og møbler* i denne gruppen.

Merknad

Det er etter fylkesrådmannens syn positivt at planbestemmelsen definerer hva som skal regnes som plasskrevende varer. Fylkesrådmannen mener imidlertid at også hvitevarer og møbler bør tas med, siden dette er en type handel som vanskelig lar seg innpasse i bysentrum.

Fylkesrådmannen mener videre at en generell åpning for handel med plasskrevende varer i «etablerte handelsområder» kan innebære en uheldig liberalisering i forhold til nåværende praksis i Østfold dersom bestemmelsene ikke inneholder klare presiseringer av forutsetningene. Det bør klargjøres nærmere hva som menes med «etablerte områder for handel», herunder hvilke krav som skal stilles til planavklaring og planformål.

Flere virksomheter innenfor et område (utfyllende kommentarer til § 3)

I de utfyllende kommentarene presiseres det at dersom flere handelsvirksomheter lokaliseres innenfor et område, som for eksempel en næringspark, kommer planbestemmelsen til anvendelse dersom det samlede arealet utgjør mer enn 3000 m².

Merknad

Dette er etter fylkesrådmannens syn en viktig presisering i forhold til nåværende bestemmelse, og i samsvar med vår fylkesplan.

Handel under 3000 m² (utfyllende kommentarer til § 3)

I de utfyllende kommentarene til forslaget heter det at ved etablering av handel under 3000 m² må likevel lokaliseringen vurderes ut fra bestemmelsens formålsparagraf og generelle prinsipper om samordnet areal- og transportplanlegging.

Merknad

Dette er etter fylkesrådmannens syn en viktig og riktig presisering.

Unntak fra bestemmelsen (forsl. § 4)

På samme måte som i dag åpner forslaget for at fylkesmannen kan gi samtykke til å fravike planbestemmelsen ved enkeltsaker, forutsatt at tiltaket er i samsvar med bestemmelsens formål. Fylkeskommunen skal, som i dag, høres ved søknad om slike unntak.

Fylkesrådmannens forslag til innstilling

Østfold fylkeskommune har disse merknadene til utkast til *Statlig planbestemmelse for lokalisering av kjøpesentre og handel*:

1. Forslaget til nye bestemmelser er delvis sammenfallende med føringene i dagens fylkesplan for Østfold. Viktige elementer i forslaget kan imidlertid føre til endringer som vil innebære uheldig økning i etablering av byksterne kjøpesentra dersom det ikke foretas nærmere presiseringer i forslaget.
2. Det er et sterkt og økende behov for regional samordning av arealplanleggingen. Det er uheldig at dette elementet er svekket i forslaget til nye bestemmelser, og at det er tatt ut av formålsbestemmelsen.
3. Forholdet mellom de nye planbestemmelsene og fylkesplanen/regional plan ved utarbeiding av nye planer bør tydeliggjøres. Det forutsettes at fylkesplanen fortsatt skal legges til grunn for planleggingen i samsvar med plan- og bygningslovens § 8-2.
4. Det er behov for en presisering av forslaget når det gjelder typer sentra der det kan etableres handel ut over 3000 m², og hvor sterkt fylkesplanens føringer skal gjelde. Det bør også utarbeides nærmere veiledning om hvordan handelsomland og handelsomfang skal beregnes.
5. Det er positivt at bestemmelsen entydig definerer plasskrevende varer. Her bør imidlertid også hvitevarer og møbler tas med i samsvar med retningslinjene i fylkesplanen for Østfold.
6. Det bør klargjøres nærmere hva som menes med «etablerte områder for handel» utenfor sentrum der det kan etableres handel med plasskrevende varer, herunder hvilke forutsetninger som skal stilles til planavklaringer og planformål
7. Det er positivt at det presiseres at virksomheter lokalisert innenfor et område skal sees i sammenheng, og at det også gis føringer for handel under 3000 m².

Fylkesutvalgets behandling:

Representanten Eirik Milde (H) framsatte følgende endringsforslag:

Østfold fylkeskommune vil avvente hvordan ny regjering ønsker å håndtere lokalisering av kjøpesentre og handel i framtiden.

Fylkesvaraordfører Per Inge Bjerknes (Sp) framsatte følgende endringsforslag:

Forslag til endring av punkt 4 slik:

Det er positivt at det i større grad åpnes for etablering av handelsvirksomhet i lokalsentra og områdesentra. Forholdet til fylkesplanens føringer og beregning av handelsomland og handelsomfang bør tydeliggjøres.

Representanten Inger-Christin Torp (Ap) foreslo som saksordfører:

Håvard Osflaten (Ap)

Votering:

Eirik Mildes forslag fikk 5 stemmer og falt (H, FrP).

Per Inge Bjerknes forslag ble vedtatt med 6 mot 5 stemmer (H, FrP).

Fylkesrådmannens forslag til innstilling med Per Inge Bjerknes forslag ble vedtatt med 6 mot 5 stemmer (H, FrP).

Inger-Christin Torps forslag til saksordfører ble enstemmig vedtatt.

Fylkesutvalgets innstilling 17.10.2013:

Østfold fylkeskommune har disse merknadene til utkast til *Statlig planbestemmelse for lokalisering av kjøpesentre og handel*:

8. Forslaget til nye bestemmelser er delvis sammenfallende med føringene i dagens fylkesplan for Østfold. Viktige elementer i forslaget kan imidlertid føre til endringer som vil innebære uheldig økning i etablering av byeksterne kjøpesentra dersom det ikke foretas nærmere presiseringer i forslaget.
9. Det er et sterkt og økende behov for regional samordning av arealplanleggingen. Det er uheldig at dette elementet er svekket i forslaget til nye bestemmelser, og at det er tatt ut av formålsbestemmelsen.
10. Forholdet mellom de nye planbestemmelsene og fylkesplanen/regional plan ved utarbeiding av nye planer bør tydeliggjøres. Det forutsettes at fylkesplanen fortsatt skal legges til grunn for planleggingen i samsvar med plan- og bygningslovens § 8-2.
11. Det er positivt at det i større grad åpnes for etablering av handelsvirksomhet i lokalsentra og områdesentra. Forholdet til fylkesplanens føringer og beregning av handelsomland og handelsomfang bør tydeliggjøres.
12. Det er positivt at bestemmelsen entydig definerer plasskrevende varer. Her bør imidlertid også hvitevarer og møbler tas med i samsvar med retningslinjene i fylkesplanen for Østfold.
13. Det bør klargjøres nærmere hva som menes med «etablerte områder for handel» utenfor sentrum der det kan etableres handel med plasskrevende varer, herunder hvilke forutsetninger som skal stilles til planavklaringer og planformål

14. Det er positivt at det presiseres at virksomheter lokalisert innenfor et område skal sees i sammenheng, og at det også gis føringer for handel under 3000 m².

Saksordfører: Håvard Osflaten (Ap)

Fylkestingets behandling:

Saksordfører: Siv Jacobsen (Ap)

Representanten Gretha Thuen (H) framsatte følgende endringsforslag:

Østfold fylkeskommune vil avvente hvordan ny regjering ønsker å håndtere lokalisering av kjøpesentre og handel i framtiden.

Votering:

Gretha Thuens forslag fikk 13 stemmer og falt (H, FrP).

Fylkesutvalgets innstilling ble vedtatt med 21 mot 13 stemmer (H, FrP).

Fylkestingets vedtak 23.10.2013:

Østfold fylkeskommune har disse merknadene til utkast til *Statlig planbestemmelse for lokalisering av kjøpesentre og handel*:

15. Forslaget til nye bestemmelser er delvis sammenfallende med føringene i dagens fylkesplan for Østfold. Viktige elementer i forslaget kan imidlertid føre til endringer som vil innebære uheldig økning i etablering av byeksterne kjøpesentra dersom det ikke foretas nærmere presiseringer i forslaget.
16. Det er et sterkt og økende behov for regional samordning av arealplanleggingen. Det er uheldig at dette elementet er svekket i forslaget til nye bestemmelser, og at det er tatt ut av formålsbestemmelsen.
17. Forholdet mellom de nye planbestemmelsene og fylkesplanen/regional plan ved utarbeiding av nye planer bør tydeliggjøres. Det forutsettes at fylkesplanen fortsatt skal legges til grunn for planleggingen i samsvar med plan- og bygningslovens § 8-2.
18. Det er positivt at det i større grad åpnes for etablering av handelsvirksomhet i lokalsentra og områdesentra. Forholdet til fylkesplanens føringer og beregning av handelsomland og handelsomfang bør tydeliggjøres.
19. Det er positivt at bestemmelsen entydig definerer plasskrevende varer. Her bør imidlertid også hvitevarer og møbler tas med i samsvar med retningslinjene i fylkesplanen for Østfold.

20. Det bør klargjøres nærmere hva som menes med «etablerte områder for handel» utenfor sentrum der det kan etableres handel med plasskrevende varer, herunder hvilke forutsetninger som skal stilles til planavklaringer og planformål
21. Det er positivt at det presiseres at virksomheter lokalisert innenfor et område skal sees i sammenheng, og at det også gis føringer for handel under 3000 m².

Følgende hadde ordet i saken: Siv Jacobsen, Gretha Thuen, Frederikke Stensrød, Britt Gulbrandsen, Gretha Kant og Rune Fredriksen.

Sarpsborg, 30. september 2013

Atle Haga
fylkesrådmann

Elisabeth Dahle
fylkesdirektør