

# Saksframlegg

REFERANSE  
TBWE-13/10507-2JOURNALNR.  
70118/13DATO  
07.10.2013

---

Saken behandles i følgende utvalg:	Sak nr.:	Møtedato:	Votering:
Kommunalstyret for byutvikling	/	24.10.2013	
Stavanger formannskap (AU)	/	29.10.2013	
Stavanger formannskap	/	31.10.2013	

---

## HØRINGSUTTALELSE - STATLIG PLANBESTEMMELSE FOR KJØPESENTRE OG HANDEL

### Forslag til vedtak:

1. Stavanger kommune mener at hovedgrepene i forslaget til statlig planbestemmelse for kjøpesentre og handel fremstår som hensiktsmessig, og med en fornuftig differensiering av politikken knyttet til plasskrevende vareslag.
2. Lokaliseringsrammene for de plasskrevende vareslagene må gis en større fleksibilitet slik at de gir rom for en mer egnet lokalisering i byområdene. Den lokalisingsløsningen av plasskrevende varer og håndteringen av bransjeglidning som er lagt opp til i *Regionalplan Jæren* representerer et velbegrunnet alternativ til det som er foreslått i den statlige planbestemmelsen.

# **HØRINGSUTTALELSE - STATLIG PLANBESTEMMELSE FOR KJØPESENTRER OG HANDEL**

## **Saken gjelder**

Miljøverndepartementet har sendt på høring forslag til ny statlig planbestemmelse for lokalisering av kjøpesentre og handel. Frist for uttalelse er 25. oktober. Saksframstillingen med kommunalstyret for byutvikling sin innstilling oversendes Miljøverndepartementet innen fristen og det er avtalt at protokoll for formannskapetets behandling ettersendes.

Saken redegjør for innholdet i bestemmelsen, og gir en vurdering av forslaget og konsekvensene for Stavanger kommune.

På grunn av bestemmelsens betydning for kommuneplanarbeidet legges saken fram til kommunalstyret for byutvikling og kommunalutvalget før formannskapet.

## **Bakgrunn for saken**

I høringsbrevet fremgår det at regjeringen har utarbeidet forslag til ny statlig planbestemmelse for lokalisering av kjøpesentre og handel for å styrke eksisterende by- og tettstedsentre, bidra til samfunnsøkonomisk effektiv arealbruk og å legge til rette for miljø- og helsefremmende transportvalg.

Bestemmelsen skal avløse gjeldende rikspolitiske bestemmelse for kjøpesentre som trådte i kraft 1. juli 2008, og viderefører et revidert nasjonalt regelverk som skal legges til grunn ved utarbeiding av nye regionale og kommunale planer.

## **Hovedinnholdet i bestemmelsen**

Bestemmelsen innebærer at det ikke kan etableres større kjøpesentre og handelsvirksomheter utenfor byer og tettsteder, med mindre dette er i tråd med planer som er nyere enn 1. juli 2008.

Mer konkret innebærer forslaget et forbud mot etablering av ny handelsvirksomhet som er større enn 3000 m<sup>2</sup> bruksareal utenfor senterområdene definert i kommuneplanen. Forbudet gjelder også for utvidelser av eksisterende handelsvirksomhet der bruksarealet samlet overskrider 3000 m<sup>2</sup>. Avvik fra planbestemmelsen krever samtykke fra Fylkesmannen, fram til den avløses av en regional planbestemmelse. Fylkeskommunen vil da være samtykkeinstans.

Det er i bestemmelsen åpnet for unntak for enkelte plasskrevende vareslag. Forbudet skal ikke gjelde for handelsvirksomhet der den dominerende delen av vareutvalget er biler, båter, landbruksmaskiner, trelast og større byggevarer, samt utsalg fra hagesentre og planteskoler. For å gi unntak for disse varegruppene må handelsvirksomheten lokaliseres i direkte tilknytning til sentrum eller i et allerede eksisterende handelsområde avklart i kommuneplanens arealdel.

I høringsbrevet ber Miljøverndepartementet om at kommunene ikke vedtar arealplaner eller gir byggetillatelser som er i strid med forslaget til statlig planbestemmelse fram til den er vedtatt av regjeringen. Forslaget er dermed gitt en form for «oppsettende» virkning, og Fylkesmannen skal etterse at dette skjer.

Formålet med bestemmelsen er mer eller mindre lik gjeldende regelverk fra 2008, men vektleggingen av den regionale samordningen er tonet ned og jordvern er kommet inn som ett nytt hensyn. Fylkesdel-/regionalplanene er i forslaget tonet ned som styringsredskap, og bestemmelsen er nå tettere koblet til senterstrukturen definert i kommuneplanene.

Gjeninnføringen av unntaket for de plasskrevende vareslagene er likevel hovedforskjellen mellom den nåværende bestemmelsen og dette forslaget. Da gjeldende kjøpesenterbestemmelse ble lansert,

ble det lagt vekt på dårlige erfaringer med tidligere unntak for plasskrevende varer, som hadde gitt stort omfang av ordinær handel med mange typer varer i slike forretninger. Dette kalles ofte bransjeglikning. Unntaket ble derfor fjernet og all handel skulle nå inn i by- og tettsteder definert i gjeldende fylkesdelplaner. I høringen er unntaket foreslått gjeninnført, men kun for handelsvirksomhet der den dominerende delen av vareutvalget er biler, båter, landbruksmaskiner, trelast og større byggevarer, samt utsalg fra hagesentre og planteskoler, og etter lokaliseringskriteriene som fremgår over.

## Vurdering av forslaget

Det utsendte materialet inneholder i begrenset grad en beskrivelse av bakgrunn og begrunnelser for forslag til endringer, og forskjellene mellom gjeldende og nytt regelverk. Dette gjør det krevende å ta stilling til høringsforslaget og et mer utfyllende faglig grunnlag savnes.

Hovedgrepet i forslaget til statlig planbestemmelse fremstår likevel som hensiktsmessig. Behovet for å styre handel til definerte senterområder harmonerer godt med både gjeldende kommuneplan og de foreløpige vurderingene som er gjort i pågående kommuneplanrullering for Stavanger. Regionen har også nylig vært gjennom en omfattende planprosess for å avklare rammer for handelsetablering i *Regionalplan Jæren* som en oppfølging av gjeldende kjøpesenterstopp og planarbeidet peker også på behovet for en streng handelslokalisering til senterstrukturen.

Høringsforslaget representerer delvis en god videreutvikling av det statlige regelverket med gjeninnføringen av unntak for de aller mest plasskrevende vareslagene. Utvalget av unntakstyper harmonerer godt med konklusjonene fra *Regionalplan Jæren*, som Stavanger kommune har gitt sin tilslutning til. Gjennom regionalplanprosessen er behovet for å kunne gi denne typen unntak tydelig underbygget.

Rammene for lokalisering av unntaksvaregruppene er likevel etter rådmannen syn altfor stramme og medfører for Stavangers del at all plasskrevende handel enten skal lokaliseres i direkte tilknytning senterområdene eller på Tvedtsenteret på Forus. Lokalisering av plasskrevende varehandel i direkte tilknytning til senterområdene ble nøye vurdert i regionalplanarbeidet og frarådet fordi dette ville beslaglegge arealer som er nødvendige for sentrumsutvidelse eller til kompakt by-/boligutbygging i tilknytning til sentrumsområdene. På grunn av disse handelsvirksomhetenes spesielle karakter, ble det valgt å åpne for en lokalisering av disse utvalgte varegruppene innenfor næringsområder med middels god tilgjengelighet, de såkalte allsidige næringsområdene (kategori 2 i regionalplanen). En slik lokalisering vil ikke være innenfor rammen av forslaget til statlig planbestemmelse, med mindre det foreligger planer vedtatt etter 1. juli 2008 som godkjenner handel i slike områder. Den statlige planbestemmelsen bør etter rådmannens syn tilpasses slik at plasskrevende handelsvirksomhet kan lokaliseres i næringsområder med middels kollektivtilgjengelighet slik det er lagt opp til i *Regionalplan for Jæren*. Varegruppene som unntaket gjelder for er så avgrenset at konkurranseflaten mot senterområdene er minimal.

Unntaksmuligheten i planbestemmelsen vil etter rådmannens vurdering fortsatt kunne gi utfordringer knyttet til bransjeglikning, dvs. handel med ordinære varer i de plasskrevende handelskonseptene. Det kan selges andre vareslag i betydelig omfang selv om for eksempel trelast er det dominerende vareslaget. Måten dette er løst på i regionalplanen vil kunne være en aktuell måte å spisse regelverket på, der det er gitt arealmessige rammer (inntil 15% av salgsarealet, begrenset oppad til 1000m<sup>2</sup> BRA) for salg av relaterte handelsartikler. Dette vil gjøre det enklere å håndtere oppfølgingen av regelverket.

Regelverket tar ikke høyde for Stavanger kommunes ønske om mulighet for å definere unntak for regionale handelsaktører, som for eksempel IKEA, gjennom regionale planbestemmelser. Planbestemmelsen tilsier at disse konseptene lokaliseres i senterstrukturen eller gis ekstraordinært unntak gjennom samtykke fra fylkesmannen eller fylkeskommunen.

## Vurdering av konsekvenser for Stavanger

Forslaget til planbestemmelse får konsekvenser for Stavanger kommune, både fordi forslaget gis en umiddelbar «oppsettende» virkning og fordi bestemmelsen, dersom den vedtas, opphever gamle planer og vil måtte legges til grunn for kommende planer. I første omgang vil dette innebære at, i perioden fram til bestemmelsen vedtas ved kongelig resolusjon (vedtak i regjeringen), begrenses adgangen til å vedta planer som er i strid med høringsforslaget. Senere, etter vedtak av bestemmelsen, vil planer eldre enn 01.07.2008 som tillater handelsetablering utenfor senterstrukturen miste sin gyldighet og nye planer vil måtte følge opp lokaliseringskriteriene for handel.

### *Regionalplan for Jæren*

Regionen har vært gjennom en omfattende prosess for å avklare regler for handelslokalisering gjennom *Regionalplan for Jæren*. Planen forventes til sluttbehandling i fylkestinget i oktober. Fylkeskommunen har i sin sak om høringsuttalelse vurdert det slik at fylkestingets vedtak om unntak for lokalisering av en regional handelsaktør på Forus felt C og mulighet for videreutvikling av kjøpesentre på Forus vil være i konflikt med forslaget til ny kjøpesenterbestemmelse. Det er også pekt på motstrid til retningslinjene for lokalisering av de plasskrevende varegruppene. Det er forventet at fylkesrådmannens innstilling til sluttbehandling av *Regionalplan Jæren* vil inneholde en vurdering av hvordan regionalplanen vil måtte tilpasses den statlige planbestemmelsen. Sluttbehandlingen vil ha stor betydning for Stavanger kommunes handlingsrom knyttet til disse unntaksspørsmålene, ettersom det regionale planvedtaket vil gjelde foran den statlige bestemmelsen.

Fylkesmannens uttalelse til begrenset høring av regionalplanen tilsier at sluttbehandlingen bringes inn for Miljøverndepartementet, dersom fylkestingets vedtak om unntak opprettholdes.

### *Kommuneplan*

Høringen av ny statlig planbestemmelse vil begrense adgangen til å følge bestemmelsen i gjeldende kommuneplan om at lokalisering av plasskrevende varer kan skje i særskilte områder på Forus næringsområde, ettersom denne bestemmelsen er i strid med forslaget til statlig bestemmelse. Kommuneplanen for øvrig er ikke i strid med høringsforslaget og påvirkes ikke. Et vedtak av ny statlig planbestemmelse vil heller ikke tilsidesette gjeldende kommuneplan, ettersom denne er vedtatt etter 1. juli 2008.

En konsekvens av den statlige planbestemmelsen er likevel at behovet for å tilpasse ny kommuneplan til den nye planbestemmelsen må vurderes nøye. I det pågående kommuneplanarbeidet vurderes både nye senterområder og innarbeiding av områder for plasskrevende handel, i samsvar med bestemmelse og retningslinjer i ny regionalplan for Jæren.

Rådmannen kan ikke se at arbeidet med å vurdere endringer i senterstrukturen kommer i konflikt med det foreslåtte statlige regelverket, men det representerer likevel et signal om måtehold ved definering av nye senterområder. Innarbeiding av unntaksmulighetene for plasskrevende handel i allsidige næringsområder slik det er lagt opp til i *Regionalplan for Jæren*, vil imidlertid være i konflikt med høringsforslaget til ny statlig planbestemmelse. En alternativ lokalisering i tråd med forslaget til nye statlige regler må vurderes nærmere, men synes å være svært krevende. Dersom kommunen ikke lykkes med å tilby lokaliseringsmuligheter for salg av plasskrevende vareslagene i denne kommuneplanrulleringen, må lokalisering avklares fra sak til sak etter samtykkereglene. Det forventes at sluttbehandlingen av *Regionalplan for Jæren*, enten i fylkestinget eller som anke til Miljøverndepartementet, vil kunne gi en nærmere avklaring på kommunenes handlingsrom.

### *Regulering og byggetillatelse*

Høringen innebærer en begrensning av kommunens adgang til å gi byggetillatelse på grunnlag av reguleringsplaner som åpner for handel utenfor senterområder. Det er nokså vanlig at eldre reguleringsplaner inneholder kombinerte formål med særlig kontor og forretning, men omfanget av denne typen regulering er ikke undersøkt. Dersom bestemmelsen vedtas vil den tilsidesette de delene av gjeldende reguleringsplaner som gir åpning for handel utenfor senterstrukturen som er eldre enn 01.07.2008. Dette er i prinsippet ikke vesentlig forskjellig fra gjeldende kjøpesenterbestemmelse som ugyldiggjorde regulering av handel i strid med *Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren*. Det er heller ikke vesentlig forskjellig fra gjeldende kommuneplan som forutsetter at handel skal skje innenfor senterstrukturen og at planer i strid med dette skal omreguleres og ikke gis byggetillatelse.

Forslaget til statlig planbestemmelse vil kunne ha konsekvenser for pågående reguleringsplaner der handel utenfor den definerte senterstrukturen inngår. Disse reguleringsplanene vil være i strid med planbestemmelsen og skal i følge høringsbrevet ikke sluttbehandles i påvente av regjeringens vedtak. Dette vil blant annet gjelde områdereguleringer for Madla-Revheim og Forus øst, samt flere reguleringsplaner i områdene Hillevåg og Mariero. Konsekvensene for disse planbehandlingene må vurderes nærmere, men de fleste av disse områdene samordnes nå med vurderingen av nye senterområder i kommuneplanarbeidet. Samordningen med kommuneplanprosessen vil forhåpentligvis kunne gjøre det mulig å kjøre planarbeidene parallelt.

## Rådmannens vurdering

Rådmannen mener at hovedgrepene i forslaget til statlig planbestemmelse for kjøpesentre og handel fremstår som hensiktsmessig. Det viktigste for kommunen er imidlertid at Regionalplan for Jæren, som følger opp nåværende kjøpesenterbestemmelse, vil kunne gi et lokalt tilpasset og omforent styringsredskap som ivaretar de samme hensynene bestemmelsen er myntet på.

Gjeninnføringen av unntaksmulighetene til de mest plasskrevende vareslagene er en positiv differensiering av den statlige politikken på området, men lokaliseringsrammene må gis en større fleksibilitet slik at de gir rom for en mer egnet lokalisering i byområdene. Den lokaliseringsløsningen av plasskrevende varer og håndteringen av bransjeglidning som er lagt opp til i *Regionalplan for Jæren* representerer et velbegrunnet alternativ til det som er foreslått i den statlige planbestemmelsen. Lokalisering i direkte tilknytning til senterområdene er vurdert som en lite hensiktsmessig løsning som blokkerer mulighetene for framtidige sentrumsutvidelser og sentrumsnær utbygging, og en samling av den plasskrevende varehandelen i området rundt Tvedtsenteret (frittstående kjøpesenter på Forus) fremstår som lite ønskelig da det vil beslaglegge svært mye areal tiltenkt mer arealeffektive formål i et av landets viktigste næringsområder.

Regelverket tar ikke høyde for regionens og Stavanger kommunes ønske om mulighet for å definere unntak for regionale handelsaktører, som for eksempel IKEA, gjennom regionale planbestemmelser. Dette forventes nærmere avklart gjennom sluttbehandlingen av Regionalplan for Jæren, eller evt. etter samtykkereglene.

Konsekvensene for pågående planprosesser må vurderes nærmere, men gir åpenbare utfordringer både på kommuneplan- og reguleringsplannivå.

## Oppsummering

Miljøverndepartementet har sendt på høring forslag til ny statlig planbestemmelse for lokalisering av kjøpesentre og handel. Bestemmelsen innebærer at det ikke kan etableres større kjøpesentre og handelsvirksomheter utenfor by- og tettstedssentre med mindre dette er i tråd med planer som er nyere enn 1. juli 2008.

Rådmannen mener hovedgrepene i forslaget til statlig planbestemmelse for kjøpesentre og handel fremstår som hensiktsmessig og med en fornuftig differensiering av den statlige politikken knyttet til plasskrevende vareslag. Foreslått løsning for lokalisering av forretninger med plasskrevende varer, samt håndtering av bransjeglidning oppleves som utilstrekkelig. Det henvises her til løsninger utredet og fastsatt ved revisjon av Regionalplan for Jæren som et bedre alternativ.

## Forslag til vedtak

1. Stavanger kommune mener at hovedgrepene i forslaget til statlig planbestemmelse for kjøpesentre og handel fremstår som hensiktsmessig, og med en fornuftig differensiering av politikken knyttet til plasskrevende vareslag.
2. Lokaliseringsrammene for de plasskrevende vareslagene må gis en større fleksibilitet slik at de gir rom for en mer egnet lokalisering i byområdene. Den lokaliseringsløsningen av plasskrevende varer og håndteringen av bransjeglidning som er lagt opp til i *Regionalplan Jæren* representerer et velbegrunnet alternativ til det som er foreslått i den statlige planbestemmelsen.

Inger Østensjø  
rådmann

Halvor S. Karlsen  
direktør

Gunn Jorunn Aasland  
kommuneplansjef

Saksbehandler: Tor Brynjar Welander

Vedlegg:

1. Høringsdokumenter: høringsbrev og utkast til statlig planbestemmelse

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.