

Dato: 12.02.2008  
 Arkivref: 2008/1078-2

<b>Saksnr</b>	<b>Utvalg</b>	<b>Møtedato</b>
10/08	Hovedutvalg for samferdsel og miljø	08.04.2008
41/08	Fylkesutvalg	10.04.2008

### **Rikspolitisk bestemmelse (RPB) om kjøpesenter - Uttalelse til høringsforslag**

#### **Innstilling**

- 1) *Fylkesutvalget er positive til å legge til rette for en sterkere regional samordning av politikken for etablering og utvidelse av større kjøpesentre, og mener forslag til rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre bidrar til dette. Det bør presiseres at fylkesdelplanens føringer fortsatt skal ligge til grunn for utviklingen av handel og senterstruktur i de områder som omfattes av fylkesdelplan.*
- 2) *Fylkesutvalget ser behov for revidering av gjeldende fylkesdelplan for handelsvirksomhet, service og senterstruktur, og ber om at dette igangsettes så snart retningslinjer for revisjonsarbeidet foreligger.*

### **Saksprotokoll i Fylkesutvalg - 10.04.2008**

#### **Utvalgets behandling:**

#### ***Representanten Else Marie Stuenæs (Sp) fremmet følgende endringsforslag:***

Endring punkt 1: Fylkesutvalget mener forslag til RPB for kjøpesentre bidrar til å legge til rette for en sterkere regional samordning av politikken for etablering og utvidelse av større kjøpesentre. Det bør presiseres osv. – som fylkesrådmannens forslag

Punkt 2: som fylkesrådmannens

Nytt punkt 3: For å begrense bilkjøring, mener fylkesutvalget det skal innføres betalt parkering på alle kjøpesentre

#### ***Representanten Ivar Ueland (H) gjenopptok sitt forslag fra hovedutvalg for samferdsel og miljø:***

Punkt 1 og 2 styrkes

Nytt punkt:

Akershus fylkeskommune mener at det er unødvendig med Rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre, og at dette bør behandles enkeltvis i forhold til de enkelte kommuneplaner

**Votering:**

- 1) Fylkesrådmannens innstilling punkt 1 med Stuenæs' integrerte forslag første setning ble vedtatt med 7 mot 6 stemmer (H + Frp).
- 2) Stuenæs' forslag til punkt 3 fikk 5 stemmer (Ap, SV + Sp) og falt.
- 3) Ved alternativ votering mellom Uelands forslag og fylkesrådmannens innstilling punkt 2, ble innstillingen vedtatt med 7 mot 6 stemmer (H + Frp).

**Utvalgets vedtak:**

- 1) *Fylkesutvalget mener forslag til RPB for kjøpesentre bidrar til å legge til rette for en sterkere regional samordning av politikken for etablering og utvidelse av større kjøpesentre. Det bør presiseres at fylkesdelplanens føringer fortsatt skal ligge til grunn for utviklingen av handel og senterstruktur i de områder som omfattes av fylkesdelplan.*
- 2) *Fylkesutvalget ser behov for revidering av gjeldende fylkesdelplan for handelsvirksomhet, service og senterstruktur, og ber om at dette igangsettes så snart retningslinjer for revisjonsarbeidet foreligger.*

**Saksprotokoll i Hovedutvalg for samferdsel og miljø - 08.04.2008**

**Utvalgets behandling:**

Representanten Ivar Ueland (H) fremmet følgende forslag:

Punkt 1 og 2 styrkes

Nytt punkt:

Akershus fylkeskommune mener at det er unødvendig med Rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre, og at dette bør behandles enkeltvis i forhold til de enkelte kommuneplaner

**Votering:**

Ved alternativ votering mellom fylkesrådmannens innstilling og Uelands forslag ble innstillingen vedtatt mot 6 stemmer (H, Frp)

**Utvalgets vedtak:**

- 1) *Fylkesutvalget er positive til å legge til rette for en sterkere regional samordning av politikken for etablering og utvidelse av større kjøpesentre, og mener forslag til rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre bidrar til dette. Det bør presiseres at fylkesdelplanens føringer fortsatt skal ligge til grunn for utviklingen av handel og senterstruktur i de områder som omfattes av fylkesdelplan.*
- 2) *Fylkesutvalget ser behov for revidering av gjeldende fylkesdelplan for handelsvirksomhet, service og senterstruktur, og ber om at dette igangsettes så snart retningslinjer for revisjonsarbeidet foreligger.*

## Viktige punkter i saken

Regjeringen vil tydeliggjøre de rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging og revitalisere de nasjonale politiske føringene som lå til grunn for kjøpesenterstoppen.

Høringsforslaget til rikspolitisk bestemmelse (RPB), § 5, gir godkjent fylkesdelplan for handelsvirksomhet, service og senterstruktur juridisk bindende virkning.

Det er problematisk at de rikspolitiske bestemmelsene legger juridisk bindende virkning på en fylkesdelplan som er utarbeidet i et samarbeid med kommunene og andre aktører i Akershus og vedtatt i fylkestinget 20.02.2001, med etterfølgende godkjenning i Miljøverndepartementet 31.08.2001. Fylkesdelplanen har en struktur som i begrenset grad er tilpasset å ha status som juridisk bindende.

Fylkesrådmannen forstår forslag til rikspolitisk bestemmelse slik at fylkesdelplanens føringer skal legges til grunn for utviklingen i Akershus, og at føringene skal tillegges økt vekt.

Fylkesmannen gis ansvaret for forvaltningen av den rikspolitiske bestemmelsen. Fylkeskommunen er høringsinstans, og kan samtidig fremme innsigelse med hjemmel i føringene i fylkesdelplanen.

Ut fra at fylkesdelplanen gjøres juridisk bindende, regjeringens føringer i St.meld. nr. 26 (2006-07), samt generelt behov for en viss oppklaring og supplering, er fylkesrådmannen av den oppfatning at fylkesdelplanen bør revideres. Fylkesrådmannen registrerer imidlertid at det i de utfyllende kommentarene til bestemmelsen opplyses at Miljøverndepartementet vil utarbeide retningslinjer for revisjonsarbeidet. Det er derfor hensiktsmessig å avvente revisjonsprosessen til disse retningslinjene foreligger.

## Saksredegjørelse

### *Bakgrunn*

I St.meld. nr. 26 (2006-07); Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand, ble det varslet en revitalisering av de nasjonale politiske føringene som lå til grunn for kjøpesenterstoppen (1999-2004). Det ble også varslet at regjeringen ville vurdere å ta i bruk nye juridiske virkemidler for å sikre gjennomføring av nasjonal og regional politikk på dette området.

Miljøverndepartementet har, som en oppfølging av stortingsmeldingen, utarbeidet forslag til rikspolitisk bestemmelse om kjøpesentre som nå ligger ute til offentlig ettersyn, med høringsfrist 15. april 2008.

### *Premisser og problemstillinger*

Kap. 5 i St.meld. nr. 26 (2006-07); Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand omhandler bærekraftig areal- og transportpolitikk. Her heter det at regjeringen vil utvikle en mer aktiv nasjonal arealpolitikk som bl.a. skal bidra til reduserte utslipp av klimagasser. Dette skal oppnås ved bl.a. samordning av utbyggingsmønster og transportsystem med sikte på redusert motorisert transportbehov og økt bruk av kollektivtransport og sykkel framfor bil. Utarbeidelse av klarere bestemmelser for lokalisering av offentlig og privat publikumsrettet virksomhet mener regjeringen er et viktig ledd i dette. Offentlig og privat publikumsrettet virksomhet, herunder kjøpesentre, skal lokaliseres sentralt og til områder som er lett tilgjengelig med kollektivtransport. Regjeringen vil

derfor tydeliggjøre de rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging og revitalisere de nasjonale politiske føringene som lå til grunn for kjøpesenterstoppen.

Kjøpesenterstoppen, som varte fra 1999 til 2004, ble evaluert i 2006. Hovedinntrykket er at den virket etter hensikten. De aller fleste nye kjøpesentre er blitt lokalisert i sentrale byområder, men det er også utviklet nye handelskonsepter som ikke fanges opp av regelverket. Disse etableres ofte utenfor eller i utkanten av byene og er bilbaserte. Evalueringen viser også at de regionale planene for handel og senterstruktur som ble utarbeidet under kjøpesenterstoppen, ikke følges like godt opp i alle fylker. Det tillates oppføring og utvidelse av kjøpesentre som ikke er i samsvar med disse planene. Det er dessuten et problem at eldre reguleringsplaner tillater utbygging i strid med de regionale planene.

Regjeringen understreker at den nasjonale politikken for lokalisering av kjøpesentre og andre handelskonsepter ligger fast. Evalueringen viser at det er behov for tydeligere retningslinjer for behandling av ulike handelskonsepter og mer forpliktende regler som sikrer at regionale planer blir fulgt i kommunenes planlegging og saksbehandling.

Undersøkelser utført av Transportøkonomisk Institutt (Nielsen, Gunnar 2007) viser at enkelte kjøpesentre utenfor byene har en bilandel på over 95%, mens kjøpesentre med sentral plassering i byen har bilandeler helt ned til 20 %. Dette bekrefter viktigheten av at større kjøpesentre blir lokalisert nær kollektivknutepunkter og sentralt i byene og tettstedene våre, slik at flere får kortere avstand og flere kan reise miljøvennlig. Redusert bruk av personbil er nødvendig for å nå klimamålene.

Akershus fylkeskommune, i nært samarbeid med Oslo, har, i likhet med de fleste andre fylker i landet, utarbeidet fylkesdelplan for handelsvirksomhet, service og senterstruktur med retningslinjer for bl.a. lokalisering av kjøpesentre. Fylkesdelplanen erstattet rikspolitisk bestemmelse (RPB) om midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre utenfor sentrale deler av byer og tettsteder, som utløp i 2004. Fylkesdelplanens retningslinjer tar utgangspunkt i fylkesplanens mål og retningslinjer for utviklingen av Akershus og RPB om midlertidig etableringsstopp (1999), og gir anbefalinger om hvilke hensyn kommunene bør legge til grunn for sin planlegging på dette området.

Fylkesdelplanen ble godkjent av Miljøverndepartementet 31.08.01. Det foreliggende forslaget til RPB *gir godkjente fylkesplaner og fylkesdelplaner juridisk bindende virkning*, jf. § 5, 1. ledd. Bestemmelsen gjelder foran eldre reguleringsplaner, bebyggelsesplaner og kommuneplanens arealdel, dersom disse ikke er i samsvar med fylkesplaner eller fylkesdelplaner med retningslinjer for lokalisering av varehandel og andre servicefunksjoner.

Fylkesmannen gis myndighet til å forvalte RPB, og avgjør om bestemmelsen kan fravikes. *Fylkeskommunen skal imidlertid høres før avgjørelse tas*, og begge instanser skal medvirke i kommunens arbeid med nye arealplaner, og *kan om nødvendig fremme innsigelse* til disse.

Det foreslås at RPB har en varighet på inntil 10 år. Det legges opp til at det skal utarbeides nye regional planer etter ny plan- og bygningslov, og at det nye virkemidlet ”regional planbestemmelse” skal avløse den rikspolitiske bestemmelsen. Miljøverndepartementet vil utarbeide retningslinjer for revisjon av fylkesdelplanene.

#### *Fylkesrådmannen vurderinger og anbefalinger*

Bedrede virkemidler for styrking av by- og tettstedsentre er i samsvar med målsetninger i fylkesplanen, gjeldende FDP og rikspolitiske retningslinjer for areal- og transport.

Formålsparagrafen i forslag til ny rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre er nær sammenfallende med formulert formål med den forrige, midlertidige etableringsstoppen (1999): "å styrke eksisterende by- og tettstedssentre, unngå utvikling som fører til unødvendig byspredning og hindre økt bilavhengighet og dårlig tilgjengelighet for dem som ikke disponerer bil. Det langsiktige målet er å oppnå en mer bærekraftig og robust by- og tettstedsutvikling". Det er inntatt eksplisitte miljø- og klimahensyn, gjennom at bestemmelsen skal "bidra til miljøvennlige transportvalg" og langsiktig mål om å "begrense klimagassutslippene".

#### *Juridisk bindende virkning*

§ 5 i høringsforslaget til de foreslåtte bestemmelsene gir godkjent fylkesdelplan juridisk bindende virkning. *Fylkesrådmannen mener det kan være problematisk at de rikspolitiske bestemmelsene legger juridisk bindende virkning på en fylkesdelplan som er utarbeidet i et samarbeid med kommunene og andre aktører i Akershus og vedtatt i fylkestinget 20.02.2001, med etterfølgende godkjenning i Miljøverndepartementet 31.08.2001.*

Gjeldende fylkesdelplan for handelsvirksomhet, service og senterstruktur omhandler og skal være retningsgivende for sentrumsutvikling i en bredere kontekst enn etablering og utvidelser av kjøpesentre. Den innehar bl.a. egne retningslinjer for lokalisering av offentlige tjenester. *Fylkesrådmannen oppfatter det som problematisk at fylkesdelplanen har en struktur som i begrenset grad er tilpasset å ha status som juridisk bindende.* Fylkesdelplanen er tematisk tildels bredt anlagt og tidvis utdypende. Eksempelvis heter det, under avsnittet om krav til innhold i kommunale planer, at det anbefales at kommuneplanen inneholder bestemmelser for lokalisering av kultur- og fritidstilbud til innbyggerne, som bibliotek, kino, restauranter m.m..

Fylkesrådmannen oppfatter det videre som uklart hva som ligger i "å gjøre fylkesdelplanen juridisk bindende". Det kan forstås som at fylkesdelplanens anbefalinger omgjøres til krav, altså at alle "bør" omgjøres til "skal". Formuleringen i bestemmelse § 5, 3. ledd om at bestemmelsen/fylkesdelplanen skal "legges til grunn for nye planer" gir imidlertid en oppfatning om at fylkesdelplanen skal være førende, og at det er hensiktsmessig å beholde "bør"-formuleringene. Det er videre mulig å tenke seg at kun føringer som gjelder kjøpesenteretableringer/-utvidelser gjøres bindende eller at uthevede retningslinjer, uten etterfølgende utdyping, får status som bestemmelse. Fylkesdelplanens struktur gjør det imidlertid problematisk å foreta en differensiering der kun deler av planen gjøres juridisk bindende, og fylkesrådmannen mener dette uansett vil etterlate et tolkningsrom som isåfall må konkretiseres nærmere i den rikspolitiske bestemmelsen. *Slik forslaget til bestemmelse foreligger nå, forstår fylkesrådmannen det som fylkesdelplanen i sin helhet gjøres juridisk bindende og skal legges til grunn for kommunal planlegging.*

#### *Forholdet mellom fylkesdelplan og rikspolitisk bestemmelse*

Det er noe manglende samsvar knyttet til definisjon av kjøpesentre mellom forslag til ny rikspolitisk bestemmelse og gjeldende fylkesdelplan. Den rikspolitiske bestemmelsen foretar ikke, i motsetning til gjeldende fylkesdelplan, noen differensiering mellom varegrupper. Fylkesrådmannen forstår det imidlertid slik at den rikspolitiske bestemmelsen, med redefinerte begreper, kun gjelder for de områdene som ikke omfattes av retningslinjer i fylkesdelplaner for lokalisering av handel og service, dvs. deler av Hedmark, Østfold og Rogaland. Formålet med rikspolitisk bestemmelse er i samsvar med de intensjoner som lå til grunn for utformingen av føringene i gjeldende fylkesdelplan. *Fylkesrådmannen forstår forslag til rikspolitisk bestemmelse slik at fylkesdelplanens føringer skal legges til grunn for utviklingen i Akershus, og at føringene skal tillegges økt vekt.*

RPB redefinerer begrepet *kjøpesenter* til å omfatte salg av alle typer varer direkte til forbruker, heriblant også plasskrevende varer, der handelen skjer i bygningsmessige enheter eller utsalgssteder som etableres, drives eller fremstår som en enhet, der bruksarealet er over 3000 m<sup>2</sup>.

Fylkesrådmannen oppfatter dette som et begrenset tilsvare på utfordringer knyttet til lokalisering av plasskrevende varer, problematikk knyttet til bransjeglidning m.m., som har vist seg vanskelig å håndtere gjennom føringene i gjeldende fylkesdelplaner. Fylkesrådmannen mener dette er problemstillinger som bør ha et særlig fokus ved revisjon av gjeldende fylkesdelplaner.

Kjøpesenterdefinisjonen er viet stor plass i forslag til rikspolitisk bestemmelse, og kan derfor lett skape uklarhet i forhold til om de områder som idag omfattes av fylkesdelplan likevel skal forholde seg til de nye definisjonene. *Fylkesrådmannen mener derfor det med fordel klart, og gjerne innledningsvis i rikspolitisk bestemmelse, burde fremgå at lokaliseringsvurderingene gjort i fylkesdelplanen fortsatt skal ligge til grunn for lokalisering av kjøpesentre i områder som omfattes av fylkesdelplan. Samtidig bør det presiseres at rikspolitisk bestemmelse, med sine divergerende definisjoner og føringer, kun gjelder for de områder som ikke omfattes av fylkesdelplan.*

#### *Saksbehandling*

Fylkesmannen gis ansvaret for forvaltningen av den rikspolitiske bestemmelsen. Fylkeskommunen er høringsinstans, og kan samtidig fremme innsigelse hjemlet i føringer i fylkesdelplanen. Fylkesrådmannen mener utarbeidelse av bestemmelsen tilsier at hensynet til føringene i fylkesdelplanen bør tillegges økt vekt.

Fylkesrådmannen oppfatter videre at styrkingen av hensynet til føringene understrekes av at bestemmelsen gjelder foran eldre arealplaner. Fylkesdelplanen åpner, gjennom forslag til rikspolitisk bestemmelse, for at nye bygge-/rammetillatelser i tråd med eldre arealplan kan avslås dersom tiltaket ikke er i samsvar med fylkesdelplanen.

#### *Revisjon*

Fylkesdelplanen ble utarbeidet rundt årtusenskiftet. I og med at planen på enkelte felt er tildels detaljert og geografisk konkret, må den oppdateres før det går for lang tid. De seneste årenes utbyggingshastighet, med bl.a. større transformasjoner i sentrumsområdene, har medført av den avgrensning av de ulike sentra som ble gjort rundt år 2000 tildels er utdatert. Det at fylkesdelplanen gjøres juridisk bindende, utløser også behov for en viss endring av planens innretning og struktur. Fylkesrådmannen er av den oppfatning at føringene gitt av regjeringen i St.meld. nr. 26 (2006-07) også taler for at fylkesdelplanen bør revideres. Videre har det vist seg å være behov for en viss opprydding og supplering knyttet til definisjon av plasskrevende varer, problematikk knyttet til bransjeglidning m.m.. Fylkesrådmannen registrerer imidlertid at det i de utfyllende kommentarene til bestemmelsen opplyses at Miljøverndepartementet vil utarbeide retningslinjer for revisjonsarbeidet. Fylkesrådmannen mener derfor det er hensiktsmessig å avvete revisjonsprosessen til disse retningslinjene foreligger.

Oslo, 18.03.08

Harald Horne  
fylkesrådmann

Saksbehandler: Thomas Johansen

Vedlegg: Rikspolitisk bestemmelse om kjøpesentre med utfyllende kommentarer, høringsforslag datert 18.01.08.