

Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep.
0030 Oslo

EBA

Entreprenørforeningen – Bygg og Anlegg

Essendropsgate 3
Postboks 5485
Majorstua, 0305 Oslo
Telefon: 23 08 75 00
Telefaks: 23 08 75 30

www.ebanett.no
firmapost@ebanett.no

Oslo, 15. april 2008

Høringsforslag om ny rikspolitisk bestemmelse om kjøpesentre

Entreprenørforeningen – Bygg og Anlegg har mottatt forslag til rikspolitiske bestemmelser om kjøpesentre med høringsfrist 15. april 2008. Entreprenørforeningen – Bygg og Anlegg (EBA) er en bransjeforening for landets ledende entreprenører. EBA har i overkant av 200 medlemsbedrifter og er tilsluttet Byggenæringens Landsforening (BNL) og Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO).

Nedenfor følger EBAs høringsuttalelse.

1. Konjunkturer

Byggenæringen er konjunkturutsatt, det er derfor svært viktig med langsiktige og klare styringssignaler fra myndighetene. Dette forslaget vil innebære en klar forsterkning av konjunktursvingningene. Man går nå mest sannsynlig inn i en tid hvor konjunktorene går ned, og boligbyggingen faller kraftig. I en periode med mye ledig kapasitet i næringen er det etter vår oppfatning ikke riktig å fremme denne type forslag.

EBA har mer tro på forslag som stimulerer det man ønsker, fremfor tiltak som forsøker å begrense det man ikke ønsker.

2. Tilbakevirkende kraft

EBA reagerer på at forslaget gis tilbakevirkende kraft ved at det overstyrer allerede eksisterende planer. Det blir lagt ned store ressurser i planlegging, og det vil være svært uheldig rent samfunnsøkonomisk å overstyre eksisterende, gyldige planer som aktørene i god tro har forholdt seg til. I tillegg til den dårlige forutsigbarheten som dette innebærer, virker dette nedbrytende på tilliten til systemet.

3. Manglende hjemmel og utredning

Etter § 17-1, 2. ledd er Kongen gitt fullmakt til å ”nedlegge forbud mot at det innenfor nærmere avgrensede geografiske områder blir iverksatt særskilt angitte bygge- eller

anleggstiltak uten samtykke fra departementet eller bestemme at slike tiltak uten slikt samtykke bare kan iverksettes i samsvar med arealdelen av kommuneplanen eller reguleringsplan”.

Hvert fylke skal utarbeide en fylkesplan. Den skal blant annet inneholde retningslinjer for bruken av arealet og naturressurser i fylket. Pr i dag er virkningen av slike planer at de skal være **retningsgivende** for kommunal planlegging, se plan- og bygningsloven § 19-6. Fylkesplanen har altså ikke samme virkning som kommuneplaner og reguleringsplaner.

Forslaget om de nye rikspolitiske bestemmelsene endrer dette slik at fylkesplanen blir juridisk bindende. Det er likevel slik i dag at det kan rettes innsigelser mot en reguleringsplan dersom den er i strid med fylkesplanen. Dersom det gjøres er det departementet som avgjør om reguleringsplan skal stadfestes eller ikke.

Forslaget til rikspolitisk bestemmelser for kjøpesentre er uforenlig med hjemmelen for å gi slike bestemmelser. I § 17-1 er det ikke gitt hjemmel for at spesifikke tiltak bare skal kunne gjennomføres dersom de er i samsvar med fylkesplanen. I stedet kan det bestemmes at tiltak må være forenlig med kommunedelplan eller reguleringsplan. De nye rikspolitiske bestemmelsene endrer dermed i realiteten loven, dvs virkningen av fylkesplanen. På det grunnlag mener vi at de foreslåtte bestemmelsene går lenger enn det hjemmelsgrunnlaget tilsier.

Forslaget virker dessuten lite gjennomarbeidet. Dette illustreres gjennom de utfyllende kommentarene som i innhold ikke sier mer enn selv teksten i forslaget. På denne måten er det lite veiledning å hente noe som også kan danne grunnlaget for ulik praktisering og forskjellsbehandling dersom forslaget gjennomføres. Nye rikspolitiske bestemmelser medfører store konsekvenser både for kommuner og utbyggere. Det må derfor forventes at en grundig utredning og veiledning foreligger, før et slikt forslag fremmes eller settes i verk.

Et forhold som overhodet ikke er kommentert er hva som menes med ”andre servicefunksjoner” i forslagens § 3. Forbudet gjelder ikke varevarehandel, men også andre servicefunksjoner. Begrepet service favner vidt og det må spørres hvilke funksjoner som etter forslaget ikke rammes av forbudet. Vil f eks hotell og overnattingsvirksomhet være omfattet? Bestemmelsen må avklares.

Videre er det angitt at det kan søkes dispensasjon fra forbudet. Det kan skje etter en konkret vurdering av om tiltaket er ”forenlig” med formålet i forslagens § 1. Det er i kommentarene ikke gitt noen nærmere anvisning av hva denne konkrete vurderingen skal baseres på annet enn at en ikke skal være rom for vesentlige avvik. Avvik fra hvilke krav? Det må under enhver omstendighet angis nærmere retningslinjer for dispensasjonspraksis slik at forskjellsbehandling unngås.

4. Vedtatte kommunedelplaner og reguleringsplaner blir ”opphevet”.

Det pågår kontinuerlig planarbeid i kommunene i tett samarbeid mellom kommuner, offentlige myndigheter og næringsliv/privatpersoner. Etter gjennomført planprosess er det en berettiget forventning om at planene, kommuneplan eller reguleringsplan, skal legges til grunn for videre aktivitet. Spesielt gjelder kanskje dette hvor offentlige myndigheter/fagmyndighet ikke har reist innsigelser.

Forslaget til rikspolitiske bestemmelser for kjøpesentre innebærer at slike planer vil bli uvirksomme dersom de er i strid med fylkesplanen eller fylkesdelplanen. Dette er en uholdbar situasjon siden en må kunne legge til grunn at retningslinjer for lokalisering av varehandel har blitt vurdert fra myndighetenes side.

I tillegg kommer at planarbeidet på kommunalt nivå skjer blant annet på grunnlag av at fylkesplanen er retningsgivende og ikke bindende. Det kan reises innsigelser mot en reguleringsplan dersom denne er i strid med fylkesplanen, men det er opp til departementet å ta stilling til om reguleringsplanen skal stadfestes.

I forbindelse med den tidligere kjøpesenterstoppen var det en forutsetning at fylkene skulle utarbeidet fylkesplaner med retningslinjer for lokalisering mv. Det har likevel vært klart at fylkesplanene skulle være retningsgivende. Planprosessen for fylkesplanene bygde på denne forutsetningen. Det er derfor ikke usannsynlig at de foreliggende planer ville blitt annerledes dersom resultatet skulle være bindende.

Etter vårt skjønn er fylkesplanene og fylkesdelplanene ennå ikke et godt nok instrument til å foreta styring av etableringer og arealbruk.

Etter vårt skjønn burde man ta i stedet for å innføre rikspolitiske bestemmelser arbeide med fylkesplanene og derigjennom ha en prosess hvor lokaliseringsspørsmålet bestemmes i tråd formålet som ligger bak forslaget. Det er grunn til å frykte at innføring av rikspolitiske bestemmelser vil medføre et vakuum i de nærmeste årene i forhold til nyetableringer.

5. Forslaget vil kunne virke mot sin hensikt

Formålet med forslaget er angitt i forslagets § 1. Det heter at hensikten er å styrke eksisterende by- og tettsteder og bidra til miljøvennlige transportvalg, dvs. unngått 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 tettstedutvikling og begrense klimagassutslippene. For oppnå dette forbys etablering/utvidelse av kjøpesentre som ikke er i samsvar med fylkesplan eller fylkesdelplan. Hvor slik plan ikke foreligger, forbys etablering/utvidelse av kjøpesentre på mer enn 3000 kvm bruksareal.

Vi tror at dette er en løsning som inviterer til etablering av flere mindre enheter som vil ligge spredt. Dette vil i sin tur føre til økt trafikkbelastning.

Både definisjonen av kjøpesentre og detaljhandel favner svært vidt. Det betyr at alt salg til forbruker vil være omfattet av forbudet. Vi mener under enhver omstendighet at forslaget favner for vidt. Forslaget synes ikke å ta i betraktning at en stor del av detaljhandelen er bilbasert og/eller plasskrevende. Mange fylkesplaner har en meget snever definisjon av hva som er sentrum av byer og tettsteder og har heller ikke i tilstrekkelig grad definisjoner av randsoner for etablering av nødvendig bilbasert handel eller handel for plasskrevende varer. Dermed er det begrensede arealer for etablering av handel over 3000 kvm. Dette vil i sin tur medføre press på allerede begrensede sentrumsarealer. Vi kan ikke se at det er ønskelig med plasskrevende virksomhet, f.eks. salg av biler, i sentrumsområdene. Plasskrevende virksomhet vil også trekke til seg mer biltrafikk i sentrum, noe som ikke kan være ønskelig.

Grensen på 300 kvm er gitt uten å differensiere mellom type aktivitet. De ulike aktivitetene medfører ulik trafikk. F eks er det stor forskjell mellom antall kunder i en bilbutikk og i en dagligvarehandel.

Den forrige kjøpesenterstoppen hadde unntak for forbudet mot etablering som imøtekom disse behovene. Dette bør vurderes også denne gangen hvis forslaget opprettholdes.

6. Forslaget virker konkurransevidene og konkurransehemmende.

Forslaget innebærer at en naturlig utvikling av sentrumsområder vil bli hindret. Etablering av ny virksomhet vil bli meget begrenset, spesielt hva gjelder plasskrevende virksomhet slik salg av biler, båter, campingvogner mv. Eksisterende virksomheter vil få en svært gunstig posisjon, og forslaget er derfor en ren gavepakke til eksisterende kjøpesentre. Dersom en på den ene siden av fylkesgrensen har retningslinjer for etablering mens en på den annen siden mangler fylkesplan, er det ikke tvil om at det vil virke konkurransevidene. Riskpolitiske bestemmelser om kjøpesentre vil sementere konkurransesituasjonen, noe som er svært uheldig.

Det er ikke satt noen krav til hva retningslinjene i fylkesplanene vedrørende lokalisering skal inneholde. Det kan også representere ulik praksis ikke minst med tanke på å trekke til seg nye virksomheter.

7. Forslaget medfører økt press på sentrumsnære areal

En av konsekvensene av forslaget er at presset på arealer i sentrum og sentrumsnære områder vil øke. Det vil bli stor konkurranse om arealene, blant annet fra plasskrevende virksomhet og virksomhet som i all hovedsak er bilbasert (møbler, hvitevarer og brunevarer, biler o.a.) Det kan skje til fortrengsel til annen virksomhet og medføre økt trafikk og økt behov for parkeringsplasser. Som påpekt ovenfor er definisjonen av sentrumsområder i fylkesplanene meget snevre og dermed er tilgjengelig areal for nyetableringer og utvidelser begrenset.

EBA mener på bakgrunn av ovenstående at forslaget til rikspolitiske bestemmelser for kjøpesentre bør trekkes. Alternativ må det foretas en bedre utredning og gjennomarbeiding av forslaget slik at virkemidlene fremstår som tjenlige og virkningene forutsigbare. Forbud mot etablering/utvidelse representerer et betydelig inngrep i kommunens planmyndighet og grunneiers/utbyggers rettigheter.

Med vennlig hilsen

ENTREPRENØRFØRENINGEN -BYGG OG ANLEGG

Jon Sandnes

Administrerende direktør