

# foreningen Næringseiendom

Miljøverndepartementet  
Pb 8013 Dep  
0030 Oslo

Oslo 15. april 2008

## Høring - Rikspolitisk bestemmelse om kjøpesentre

Foreningen Næringseiendom har mottatt forslag til rikspolitiske bestemmelser om kjøpesentre med høringsfrist 15. april 2008. Foreningen Næringseiendom (FN) er en bransjeforening for landets ledende eiendomsselskaper og er tilsluttet Byggenæringens Landsforening (BNL) og Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO). Medlemmene er store og mindre eiendomsselskaper som til sammen eier og forvalter mer enn 30 mill kvm.

Et av foreningens viktige satsningsområder er miljø, både oppføring og drift av eiendommer. Foreningen har et nært samarbeid med Grønn Byggallianse, samt at det nå inngås en omfattende samarbeidsavtale med Bellona. Målet er at foreningens medlemmer skal ligge i forkant av tiltak som bedrer miljøet i årene fremover.

Foreningen har vært aktiv gjennom Ruteretur AS i forhold til innsamling av PCB.

FN har gjennomgått forslaget til rikspolitisk bestemmelse om kjøpesentre. De juridiske sidene av forslaget er vurdert av Føyen Advokatfirma DA.

Vi vil bemerke følgende:

### 1. Manglende hjemmel og utredning

Forslaget er hjemlet i plan- og bygningsloven § 17-1. 2. ledd. Bestemmelsen gir ikke grunnlag for å gjøre fylkesplaner eller fylkesdelplaner juridisk bindende. I tillegg virker forslaget lite utredet med tanke på praktiseringen av regelverket og konsekvensene dette vil kunne komme til å få.

### 2. Vedtatte kommuneplaner og reguleringsplaner blir "opphevet"

Forslaget kan medføre at kommuneplaner eller reguleringsplaner, som er vedtatt uten innsigelser, nå blir uvirksomme med hensyn til lokalisering og arealdisponering.

3. **Forslaget vil kunne virke mot sin hensikt**  
Forbudet mot etablering av større enheter, vil føre til flere mindre virksomheter over et større geografisk område som opplagt vil øke trafikken og byspredningen.
4. **Forslaget omfatter det meste av handel og service**  
Virksomheter som salg av bil, båt, campingvogner, hagesentre, hotell, landbruksvarer med mer, vil være omfattet av forslaget. Dette er svært forskjellige virksomheter som avstedkommer ulik trafikal belastning, men det er ikke differensiert mellom disse i forslaget uten noen nærmere begrunnelse.
5. **Forslaget virker konkurransevridende og konkurransehemmende**  
Forslaget vil medføre redusert konkurranse og hindre en naturlig utvikling i sentrum og tettsteder. Områder som omfattes av fylkesdelplaner om lokalisering, vil oppnå fordel på bekostning av andre områder.
6. **Forslaget medfører økt press på areal i sentrum**  
Forslaget vil medføre at f eks plasskrevende virksomhet vil fortrenge boliger og annen bebyggelse i sentrum. Dette vil også medføre økt biltrafikk.

I det følgende vil vi utdype våre synspunkt.

### **1. 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 den nye rikspolitiske bestemmelsen endrer dette slik at fylkesplanen blir juridisk bindende. Det er likevel slik i dag at det kan rettes innsigelser mot en kommune- eller reguleringsplan dersom den er i strid med fylkesplanen. Ved innsigelse er det departementet som avgjør om reguleringsplan skal stadfestes eller ikke.

Forslaget til rikspolitisk bestemmelse 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 kommuneplanens arealdel 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. Virkningen av forslaget er videre at bestemmelsen får tilbakevirkende kraft i forhold til vedtatte kommuneplaner og reguleringsplaner, se nedenfor under punkt 2.

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. Ny rikspolitisk bestemmelse 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 bare varehandel, 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? Det må under enhver omstendighet redegjøres bedre for hvilken type virksomhet ”andre tjenestefunksjoner” er ment å ramme.

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 det ikke skal være rom for vesentlige avvik. Søknad om dispensasjon vil også representere en betydelig forsinkelse for allerede godkjente prosjekter.

## **2. Vedtatte kommuneplaner 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/fagmyndigheter 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 både av de lokale myndigheter og av fagmyndigheter.

I tillegg kommer at planarbeidet på kommunalt nivå skjer blant annet på grunnlag av at fylkesplanen er retningsgivende og ikke bindende. Utarbeidelse og vedtak av fylkesplaner og f eks kommuneplaner bygger på ulike forutsetninger og forslaget snur opp ned på disse.

I forbindelse med den tidligere kjøpesenterstoppen var det en forutsetning at fylkene skulle utarbeide 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 fylkesplaner ville blitt annerledes dersom resultatet skulle være bindende.

Etter vårt skjønn er fylkesplanene og fylkesdelplanene ennå ikke et godt nok instrument til å detaljstyre etableringer og arealbruk, noe som faktisk blir virkningen dersom forslaget gjennomføres..

I stedet for å innføre en rikspolitisk bestemmelse burde man derfor arbeide med fylkesplanene og derigjennom ha en prosess hvor lokaliseringsspørsmålene bestemmes i tråd med formålet som ligger bak forslaget.

For allerede vedtatte kommuneplaner og reguleringsplaner bør det som et absolutt minimum fastsettes overgangsordninger som sikrer at disse kan gjennomføres.

### **3. 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. unngå 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 og byspredning. Forslaget inviterer til kreative løsninger for å unngå grensene som er satt. I tillegg kommer at trafikken i sentrale områder også vil øke som en konsekvens av at nyetablering i større grad vil måtte skje sentralt. Den bilbaserte virksomheten vil ikke medføre redusert trafikk som følge av at f eks byggvarer etableres sentralt.

### **4. Forslaget omfatter det meste av handel og service.**

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. Det skilles ikke mellom bilforretninger og tradisjonelle kjøpesentre. Også hotell er omfattet av definisjonen. Etablering av anlegg for f eks Felleskjøpet for salg av traktorer, landbruksredskaper, landbruksvare, gjødsel med mer, vil også bli rammet av etableringsforbudet. Denne type virksomhet kan på ingen måte sammenlignes med tradisjonelle kjøpesentre. Trafikkbelastningen er også svært forskjellig.

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. Vi ser flere steder hvor denne type virksomhet fortrenger boliger og annen sentrumsbebyggelse.

Grensen på 3000 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. Dette understreker igjen at forslaget er svært omfattende, og ikke er spesielt rettet mot virksomhet som medfører økt trafikkbelastning.

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

### **5. Forslaget virker konkurransevidende 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 som salg av biler, båter, campingvogner mv. Eksisterende virksomheter vil få en svært gunstig posisjon. Dersom en på den ene siden av fylkesgrensen har retningslinjer for etablering mens en på den andre siden mangler fylkesplan, er det ikke tvil om at det vil virke konkurransevidende. Rikspolitiske bestemmelser om kjøpesentre vil sementere konkurransesituasjonen, noe som er svært uheldig. Det er derfor grunn til å regne med at innføring av rikspolitiske bestemmelser vil medføre et vakuum i de nærmeste årene i forhold til nyetableringer.

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.

### **6. 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. I tillegg kommer at etablering av forretningsvirksomhet vil måtte konkurrere med boliger om de samme arealene.

Foreningen Næringseiendom mener på bakgrunn av ovenstående at forslaget til rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre bør trekkes. Alternativt må det foretas en bedre utredning og gjennomarbeiding av forslaget for å sikre at virkemidlene er tjenelige for å nå formålet, nemlig å sikre en bærekraftig by- og tettstedsutvikling og redusere klimagassutslippene. Forbud mot etablering/utvidelse av næringsvirksomhet representerer et betydelig inngrep i

kommunens planmyndighet og grunneiers/utbyggers rettigheter. Konsekvensene av virkemidlene må derfor utredes og danne grunnlaget for at utviklings- og planarbeidet får forutsigbare rammevilkår, både for grunneiere og kommuner.

Med vennlig hilsen  
Føreningen Næringseiendom



Arne Slettebø  
Daglig leder