



FYLKESMANNEN I AUST-AGDER

Det Kgl. Miljøverndepartement
Postboks 8013 Dep

0030 Oslo

Deres ref.
200800143-/PV

Vår ref. (bes oppgitt ved svar)
Sak nr. 2008/574 / LIL

Dato
25.03.2008

HØRINGSUTTALELSE TIL RIKSPOLITISK BESTEMMELSE OM KJØPESENTRE

Vi viser til brev av 18.01.08 fra Miljøverndepartementet, der forslag til Rikspolitisk bestemmelse om kjøpesentre sendes på høring.

Fylkesmannen vil innledningsvis bemerke at det er et betydelig økt press for å etablere relativt store, nye kjøpesentre i fylket. Dette gjelder særlig i Arendalsområdet.

Bakgrunn

Som en oppfølging av St.meld. nr. 26 (2006-07) *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand*, der regjeringen varslet en revitalisering av de nasjonale politiske føringene knyttet til etablering av kjøpesentre, har regjeringen med hjemmel i plan- og bygningsloven (pbl) § 17-1, 2. ledd utarbeidet forslag til Rikspolitisk bestemmelse om kjøpesentre (RPB). Forslaget går i hovedsak ut på at retningslinjer om lokalisering av varehandel inntatt i godkjente fylkesplaner eller fylkesdelplaner får juridisk bindende virkning for etableringen av kjøpesentre, slik at det blir forbud mot etablering i strid med plan. Forbudet skal i henhold til RPB § 3, 5. avsnitt omfatte detaljhandel, herunder omsetning av plasskrevende varer.

For Aust-Agders vedkommende innebærer høringsforslaget at *Fylkesdelplan for tettstedsutvikling og kjøpesentretablering for Aust-Agder* (heretter betegnet som fylkesdelplanen), godkjent i statsråd ved kongelig resolusjon av 16. mars 2001, blir gjeldende regelverk for kjøpesentretablering i fylket. Dette reiser etter vår oppfatning særlig følgende to problemstillinger:

1. Er retningslinjene i fylkesdelplanen tilstrekkelig klare og entydige til at de kan brukes som rettsregler?
2. Oppfølgingen av planen og dagens situasjon
Fylkesdelplanen for Aust-Agder er syv år gammel, er på mange områder ikke oppdatert i henhold til dagens utfordringer og behov og oppfølgingen av planen har heller ikke vært konsekvent

Vi vil nedenfor gjøre nærmere rede for disse punktene, mens vi under punkt 3 vil foreta en oppsummering og komme med konkrete merknader til høringsforslaget.

1. Retningslinjene i fylkesdelplanen

1.1 Redegjørelse for hovedprinsippene i fylkesdelplanen

Fylkesdelplanen består av seks kapitler, hvorav de fem første er en generell beskrivende del som belyser sentrale problemstillinger knyttet til de konkrete forholdene og utfordringene i fylket. I kapittel 6 er det tatt inn konkrete retningslinjer, som i følge planen skal legges til grunn ved utarbeiding av nye kommuneplaner og reguleringsplaner. I tillegg omfatter fylkesdelplanen

flere kart som viser avgrensningen av det som i henhold til planen skal anses som sentrum i byene/tettstedene.

Hovedregelen i retningslinjene er at det ikke tillates nye kjøpesentre eller utvidelse av eksisterende utenfor det som i henhold til kartene er definert som sentrum i byene/tettstedene i fylket, dersom bruksarealet overstiger 2000 m². Hovedregelen blir presisert, og delvis fraveket, gjennom følgende formuleringer:

Etablering eller utvidelse av kjøpesentre på over 2000 m² bruksareal kan skje:

- a) innenfor sentrum av sentralsteder på 1. og 2. nivå, angitt i kartbilag til denne planen,*
- b) i avlastningssentre, avgrenset innenfor godkjent reguleringsplan,*
- c) i sentralsteder på 3. nivå, etter nærmere vurdering og i henhold til denne planens formål.*

Dersom en kommune ønsker å etablere kjøpesentre andre steder, skal dette skje på grunnlag av egen kommuneplan for sentrums-/tettstedsutvikling, hvor det gis bestemmelser for den fremtidige utviklingen av sentrum eller tettstedet.

Det skal ikke etableres detaljhandel langs med, eller i tilknytning til avkjørsler fra E18. Dette gjelder ikke innenfor et godkjent avlastningssentre på Stoa.

1.2 Vurdering av planens innhold og retningslinjer – eksempler på uklarheter

Kartbilagene for de byene og tettstedene som karakteriseres som sentralsteder på 1. og 2. nivå angir hvor kjøpesentre over 2000 m² er tillatt etter retningslinjene punkt a, og så langt er retningslinjene klare og entydige. Punkt b om avlastningssentre kommer vi tilbake til nedenfor, se punkt 1.3.

1.2.1. Nærmere om punkt c i retningslinjene sitert ovenfor

Når det gjelder punkt c, åpner det for at hovedregelen kan fravikes etter en konkret vurdering, dersom det gjelder etablering innenfor sentralsteder på 3. nivå. Etter vår oppfatning blir denne retningslinjen problematisk dersom den som en følge av den nye RPB'en skal håndteres som en rettsregel. I de utfyllende kommentarene datert 18.01.08 fra miljøverndepartementet vises det til at RPB § 3 i praksis betyr at retningslinjene i fylkesdelplanen får juridisk bindende virkning for etableringen av kjøpesentre. Slik retningslinjen er formulert, gir den imidlertid begrensede styringsmuligheter, og det kan oppstå vanskelige tolkningsspørsmål om i hvilken grad fylkesdelplanen åpner for å gjøre unntak eller i hvilke tilfeller den kan brukes som hjemmel for avslag på søknad om etablering av kjøpesentre over 2000 m².

Retningslinjene må også tolkes i lys av teksten for øvrig i fylkesdelplanen, og denne er i stor grad preget av anbefalinger, bør-formuleringer og legger i mange tilfeller opp til en sammensatt helhetsvurdering.

1.2.2. Uklarheter knyttet til begrepsbruken

I tillegg til at formuleringen av retningslinjen åpner for tvilsspørsmål, er det knyttet tilsvarende uklarheter til selve begrepsbruken i fylkesdelplanen. Denne gjelder etablering av kjøpesentre, som i planen defineres som detaljhandel. Det er imidlertid ikke presisert nærmere om hva som menes med uttrykket detaljhandel, og i kapittel 5 om strategier for by- og tettstedsutvikling ser det ut til at planen legger opp til et skille mellom detaljhandel og det som karakteriseres som plasskrevende varer.

Fylkesdelplanen ble vedtatt med sikte på å avløse kjøpesenterstoppen gitt ved RPB av 08.01.99, og etter fylkesmannens oppfatning må det derfor legges til grunn at fylkesdelplanen regulerer det som var forbudt i henhold til den gamle RPB'en. RBB'en fra 1999 omfattet detaljhandel, med unntak av følgende store varegrupper: Biler og motorkjøretøy, landbruksmaskiner, trelast og andre større byggevarer og salg fra planteskoler/hagesentre. Nevnte varegrupper ble i RPB'en omtalt som plasskrevende varer, men ble eksplisitt unntatt fra det kjøpesenterstoppen skulle omfatte. I de utfyllende

kommentarene til RPB'en ble det uttrykkelig presisert at oppstillingen i unntaket var uttømmende, og at øvrige varegrupper som for eksempel møbler, tepper og hvitevarer ikke var unntatt.

Av dette følger det at RPB'en la til grunn at også plasskrevende varer som hovedregel er detaljhandel, og med dette som bakgrunn fremstår det som svært uklart når det i fylkesdelplanens kapittel 5.3.2 for eksempel heter at detaljvarehandel skal lokaliseres til Lillesand sentrum, mens arealer for plasskrevende varer skal lokaliseres i henhold til vedtatt kommuneplan/reguleringsplan. Fylkesmannen har ved sin anvendelse av planen lagt forståelsen fra den tidligere RPB'en til grunn, slik at fylkesdelplanen etter vår oppfatning også hindrer etablering av kjøpesentre over 2000 m² som forhandler plasskrevende varer som for eksempel store hvitevarer, dersom disse lokaliseres utenfor planens sentrumsavgrensninger av byer/tettsteder i fylket.

1.2.3. Mulig årsak til uklarheter og upresis begrepsbruk i fylkesdelplanen

Virkingen av fylkesdelplaner er angitt i pbl § 19-6, der det heter at de skal legges til grunn for fylkeskommunal virksomhet og være retningsgivende for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i fylket. Selv om det er en forutsetning at fylkesdelplaner skal virke førende for all planlegging, skiller denne typen planer seg fra blant annet kommuneplanens arealdel ved at de ikke får juridisk rettsvirkning og kan brukes som hjemmelsgrunnlag i saksbehandling. Innholdet i fylkesdelplanen for tettstedsutvikling og kjøpesenteretablering for Aust-Agder preges etter vår oppfatning av dette utgangspunktet, og en har ved utformingen av retningslinjene ikke stilt samme krav til klarhet og entydighet som en vanligvis gjør i forbindelse med vedtakelsen av rettsregler.

1.3. Spesielt om avlastningssentre

Planen åpner for unntak fra forbudet mot kjøpesenteretablering innenfor avgrensede områder som karakteriseres som avlastningssentre, jfr. punkt b i den siterte retningslinjen ovenfor. Gjeldende fylkesdelplan fastsetter at Stoa er avlastningssenter for Arendal kommune, og Frivoll er avlastningssenter for Grimstad kommune. Avlastningssentre defineres i planen som *"avgrensede områder hvor kjøpesenter kan etableres, dersom det ikke er ønskelig å etablere kjøpesentre i det historiske sentrum."*

Regjeringen godkjente ved sin behandling av fylkesdelplanen Stoa-området som et avlastningsområde for fylkessenteret Arendal, men stilte som vilkår at det ble foretatt en nærmere regional analyse av hvilken type handel det var naturlig å legge til området. En slik analyse ble utarbeidet av prosjektgruppa for fylkesdelplanen, og ble enstemmig vedtatt innarbeidet i fylkesdelplanen i fylkesutvalgsmøte 21.08.01. Etter det fylkesmannen kjenner til, ble innholdet i denne analysen ikke vurdert av fylkestinget eller sendt regjeringen/ miljøverndepartementet til orientering.

Konklusjonen i analysen er at Stoa er viktig for å sørge for at fylkessenteret har arealer for nye større etableringer som det er naturlig å legge til et fylkessenter. Det blir vist til at Stoa på grunn av varetilbudet, spesielt innen møbel- og bilforretninger, er et senter for hele Aust-Agder, og at det på grunn av arealknapphet i sentrum ikke ville vært mulig for fylkessenteret å ha dagens varetilbud uten Stoa.

Når det gjelder dagligvareforretninger/detaljvareforretninger skal disse ifølge analysen lokaliseres til nærsentrene der folk bor, fremfor til et regionalt avlastningssenter. Et begrenset omfang dagligvareforretninger for å imøtekomme den delen av befolkningen som har Stoa som nærområde anses hensiktsmessig, men det uttales at etablering av et tradisjonelt kjøpesenter på Stoa, med bredt utvalg i klær, dagligvarer, glasstøy, leker og små og store restauranter vil være i strid med intensjonene i etableringsstoppen. Det uttales videre at et tradisjonelt regionalt kjøpesenter på Stoa, innrettet mot markeder utenom Aust-Agder, kan undergrave sentrumsutviklingen i Arendal og nabokommunene Grimstad og Tvedestrand. På bakgrunn av konklusjonene i den foretatte analysen, ble det innarbeidet følgende retningslinjer i fylkesdelplanen:

Vedtatt reguleringsplan for Stoa tilsvarer avgrensningen for det regionale avlastningssenteret.

Det skal ikke etableres tradisjonelt regionalt kjøpesenter på Stoa, det vil si kjøpesenter med variert tilbud av detaljvarer som for eksempel klær, leker, bøker etc. eller med ulike former for restauranttilbud.

Nyetableringer av dagligvareforretninger, eller utvidelse av eksisterende dagligvareforretninger til et samlet volum over 2000 m² skal ikke skje.

Type virksomheter som med fordel kan lokaliseres til Stoa er

- Industri produksjon
- Verksteder
- Bensinstasjoner
- Bilforhandlere/bildeler
- Båtforhandlere
- Engrosvirksomhet
- Transportfirma
- Handel med store kolli
 - Hvitevarer
 - Bygningsartikler
 - Store møbelforretninger

Listen er ikke uttømmende, men retningsgivende ved vurdering i det enkelte tilfelle.

For å sikre en fremtidig god funksjonsfordeling mellom sentrum og Stoa, må Arendal kommune innarbeide retningslinjer i ny kommuneplan og nye detaljplaner, i tråd med intensjoner og retningslinjer i fylkesdelplan for tettstedsutvikling og kjøpesenteretablering.

Som det fremgår av retningslinjene er de ikke uttømmende med tanke på hva som skal tillates etablert på Stoa, og det legges i stor grad opp til en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle. Fylkesdelplanen åpner etter vår vurdering i stor grad for vanskelige tolkningssspørsmål også på dette punktet. Retningslinjene for Stoa innfører også et nytt begrep, dagligvareforretning, jfr. tredje avsnitt i sitatet ovenfor. Fylkesmannen legger til grunn at det med dagligvareforretning i hovedsak siktes til handel med matvarer/ferskvarer, men dette er ikke nærmere konkretisert i fylkesdelplanen. Siden fylkesdelplanen ble vedtatt, har det også skjedd en utvikling på Stoa som i stor grad fraviker fra det som retningslinjene i fylkesdelplanen legger opp til, og konsekvensen av dette blir at virksomheter som er etablert i området kan bli brukt som argument for ytterligere lokalisering av varehandel på Stoa. Etter vårt syn gir gjeldende fylkesdelplan og oppfølgingen av denne svært liten forutsigbarhet i saksbehandlingen i forbindelse med planprosesser og enkeltsaker på Stoa-området.

2. Litt om oppfølgingen av planen og dagens situasjon

Fylkesdelplanen for Aust-Agder er over syv år gammel, og konklusjonen på flere av problemstillingene som reises i planens beskrivende del ville med stor sannsynlighet blitt annerledes i dag. Prinsippene i planen har blitt utfordret i en rekke saker, og som påpekt ovenfor, har for eksempel Stoa-området på ingen måte utviklet seg i tråd med de spesielle retningslinjene som ble utarbeidet for området. Tilsvarende har det påbegynte arbeidet med ny E18 fra Kristiansand til Arendal reist nye problemstillinger som ikke ble vurdert ved vedtakelsen i 2001.

Fylkesmannen har i de senere år hatt til behandling mange saker om kjøpesenterutbygging i strid med gjeldende fylkesdelplan, og har fulgt opp med flere klager og innsigelser begrunnet i nasjonal politikk for kjøpesenteretablering. Enkelte av sakene har imidlertid vært vanskelige å håndtere, fordi fylkesdelplanens retningslinjer på mange områder ikke er oppdatert i henhold til dagens situasjon og behov. Som en følge av de tolkningssspørsmål planen reiser, har det også forekommet tilfeller der Fylkesmannen og Aust-Agder fylkeskommune har vurdert denne typen saker på ulikt vis, noe som skaper uklare rammer for næringsaktører og liten forutsigbarhet i kommunenes saksbehandling. I tillegg har fylkespolitikkerne ved flere tilfeller "dispensert" fra planen, eller unnlatt å reagere på reguleringsplaner/enkeltsaker som utfordrer fylkesdelplanen.

3. Oppsummering – fylkesmannens vurdering av høringsforslaget

Slik fylkesmannen oppfatter høringsforslagets § 5, vil den nye RPB'en medføre at godkjente fylkesplaner/fylkesdelplaner blir juridisk bindende i sin helhet, det vil si både kart og retningslinjer.

Som en følge av planens alder og uklarheter, samt at oppfølgingen av den ikke har vært konsekvent, er det fylkesmannens klare oppfatning at gjeldende fylkesdelplan for Aust-Agder i liten

grad er egnet til å styre etableringen av nye kjøpesentre i fylket. Gjennom behandlingen av enkeltsaker i fylket, er vårt inntrykk at det også er den generelle oppfatningen blant kommunene og fylkeskommunen at tiden i stor grad har løpt fra fylkesdelplanen av 2001, da den ikke tar høyde for endrede samfunnsforhold/senterstrukturer og etablering av nyere handelskonsepter.

Med dette som bakgrunn, er det satt i gang arbeid med å revidere fylkesdelplanen, men en er foreløpig i startfasen og det er vanskelig på nåværende tidspunkt å si noe om når en ny fylkesdelplan vil kunne bli vedtatt.

Det fremgår av ovenstående vurderinger at fylkesmannen ser flere betenkeligheter/ vanskeligheter ved at gjeldende fylkesdelplan skal gis rettsvirkning i sin nåværende form slik forslag til ny RPB legger opp til.

For det første vil vi påpeke at retningslinjer som gjøres juridisk bindende, må være så klare og entydige at de kan anvendes som rettsregler, hvilket dagens retningslinjer i fylkesdelplanen for Aust-Agder etter vår oppfatning ikke er, jfr. redegjørelsen under punkt 1).

For det andre er planen ikke oppdatert i henhold til dagens situasjon og behov, slik at den vil kunne vanskeliggjøre en utbygging som i og for seg er innenfor RPB'ens formål.

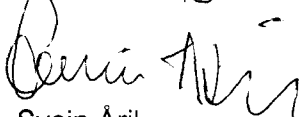
For å sikre gjennomføring av nasjonal politikk for kjøpesenteretablering i Aust-Agder, foreligger det slik fylkesmannen vurderer det følgende to alternative fremgangsmåter:

- omarbeiding av dagens retningslinjer til rettsregler (delvis revisjon av fylkesdelplanen)
- omarbeiding av forslag til ny RPB slik at den er egnet til å regulere kjøpesenteretablering, inntil det foreligger oppdaterte fylkesplaner eller fylkesdelplaner

Når det gjelder første alternativ, stiller vi spørsmålsteget ved om dette lar seg gjøre i forbindelse med innføringen av ny RPB. Selv om dette skulle være et mulig alternativ, vil en slik tilnærming likevel ikke løse dilemmaet knyttet til at planen er av eldre dato og at de faktiske forutsetningene i stor grad er endret siden vedtakelsen. Fylkesmannen tilrår derfor alternativet nevnt i andre kulepunkt.

En slik fremgangsmåte vil sikre at en forholder seg til et entydig regelverk inntil gjeldende fylkes(del)planer er undergitt en revisjon der spesielle, regionale utfordringer søkes løst innenfor rammene av nasjonal politikk på området.

Med hilsen E



Svein Åril
fung. fylkesmann



Lise Ilstad
rådgiver/saksbehandler



Reidar Malm
fylkesmiljøvernssjef