



FYLKESMANNEN I OSLO OG AKERSHUS

Miljøvernavdelingen

Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

Deres ref.: Deres dato: Vår ref.: Saksbehandler: Dato:
 18.01.2008 2008/2740 M-NA Kristin Nordli 15.04.2008

UTTALELSE TIL HØRING AV FORSLAG TIL RIKSPOLITISK BESTEMMELSE OM KJØPESENTRER

Vi viser til brev av 18.01.2008.

Fylkesmannen anser at forslag til rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre (RPB) gir et tydelig signal om at det skal legges økt vekt på en mer bærekraftig og robust by- og tettstedsutvikling. Fylkesmannen vil også understreke de utfordringer det gir, også på dette feltet, at hovedstadsområdet må tilpasses den betydelige vekst i befolkning og arbeidsplasser som finner sted.

I Oslo og Akershus er det vedtatt henholdsvis en kommunedelplan og en fylkesdelplan for handel, som etter forslag til RPB vil bli bindende for arealbruken og etablering av kjøpesentre og handelsvirksomhet. Disse planene differensierer imidlertid mellom plasskrevende varer og øvrig detaljhandel og avviker dermed fra definisjonen i RPB. Planene er heller ikke oppdaterte i forhold til gjeldende kommuneplaner. Vedtak av en rikspolitisk bestemmelse om kjøpesentre vil derfor, etter vår vurdering, utløse behov for revisjon av disse planene for å få juridisk entydige dokumenter. Det fremgår av forslag til RPB at det skal utarbeides retningslinjer for revisjon av fylkesplaner for handel. Vi har derfor avgrenset vår uttalelse til å kommentere forhold som bør avklares dersom RPB trer i kraft før det foreligger reviderte (fylkes)planer for handel i Oslo og Akershus.

Forhold til Akershus

Gjeldende fylkesdelplan for handelsvirksomhet, service og senterstruktur i Akershus ble vedtatt i fylkestinget den 20. februar 2001. RPB legger opp til at etablering av kjøpesentre må være i tråd med fylkesdelplanen. Avgrensningene av senterområdene, slik de fremgår av fylkesdelplanen, er imidlertid foreløpige og krever nærmere analyser for å vurdere handelsomland mv, jf. fylkesdelplanens kap. 6. Etter 2001 har derfor avgrensningen av sentrumsområdene i en del kommuneplaner blitt justert i samråd med regionale myndigheter. Fylkesdelplanen er derfor ikke oppdatert med hensyn til avgrensning av sentrumsområder for detaljhandel. Departementets forslag om at fylkesplan skal gis rettsvirkning og motstridsbestemmelsen i forslaget §5, 2. ledd, vil av denne grunn kunne skape forvirring rundt plansituasjonen. Vi forutsetter at de nye avgrensningene i kommuneplanene gjelder, og at departementet tar høyde for denne problemstilling i et revidert forslag til RPB. Tilsvarende vil kunne gjelde for reguleringsplaner. Vedtak av en rikspolitisk bestemmelse om kjøpesentre vil derfor, etter vår vurdering, utløse behov for revisjon av fylkesdelplanen for å få et juridisk entydig dokument.

Forslag til rikspolitiske bestemmelse foretar ikke noen differensiering mellom varegrupper. Vi antar at dette skyldes problemstillingen rundt bransjegliedning mv, men intensjonen kommer ikke klart frem. Vi anbefaler at dette klargjøres. Fylkesdelplanen for Akershus differensierer mellom plasskrevende varer og øvrig detaljhandel, og gir ulike føringer for lokalisering. Det fremgår at salg av plasskrevende varer bør lokaliseres i randsonen til et stort eller mellomstort senter. Randsonen er ikke nærmere definert og gir rom for skjønnsmessige tolkninger. Fylkesmannen antar likevel at også fylkesdelplanens føringer vedrørende plasskrevende varer kan legges til grunn i håndhevingen av den rikspolitiske bestemmelsen, men anmoder om at dette klargjøres.

Forhold til Oslo

Vi antar at det er hensikten at Oslo skal omfattes av de nye rikspolitiske bestemmelsene. Slik RPB når er formulert, oppstår det imidlertid usikkerhet om den gjelder for Oslo, fordi Oslo ikke har en fylkesdelplan, men kommunedelplan for varehandel. Det bør derfor fremkomme klart av § 3 under regler for etablering om kjøpesentre, at bestemmelsen også gjelder for Oslo. Dersom Oslo ikke skal omfattes av RPB, må dette spesifiseres i kommentarer knyttet til saksgangen.

Oslo kommune vedtok kommunedelplan for lokalisering av varehandel og andre service-funksjoner den 27.11.2002 med utgangspunkt i den rikspolitiske bestemmelsen om kjøpesenterstopp av 8.1.1999. På noen viktige punkter er det dissens mellom den eksisterende kommunedelplanen og forslaget til ny rikspolitisk bestemmelse. Både i daværende og nåværende RPB er grensen for etablering av kjøpesentre satt til 3000 m². Grensen i Oslos kommunedelplan avviker fra dette og er satt til 4000 m². Dette ble gjort med begrunnelse i at den gjennomsnittlige befolkningstettheten i Oslo er høyere enn ellers i landet, noe som skulle tilsi behov for et større bruksareal for å betjene det lokale marked. Det ble også avdekket av de lokale handelssentrene i Oslo for en stor del allerede var over 3000 m² og at det derfor var mer tilpasset situasjonen i Oslo å ha en grense på 4000 m². Det må avklares hvorvidt Oslo må revidere sin kommuneplan på dette punktet.

Kommunedelplanen unntar plasskrevende varer fra de kriteriene som ellers stilles til kjøpesentre, men har retningslinjer for utredningskrav til etablering av denne type handelsvirksomhet. Å unnta plasskrevende varer fra bestemmelsen om etablering av kjøpesentre var ved utarbeidelse av kommunedelplanen ønsket fra kommunens side. De mente da at plasskrevende varer skilte seg ut fordi de krever store lagerpregede bygninger og at de vil ha kundegrunnlag fra et større geografisk område. Ut fra dette ønsket ikke kommunen at disse ble lokalisert til lokale handelssentre i nærheten av boligområder. Det er behov for å avklare hvordan dette skal håndteres i forhold til de nye bestemmelsene.

Plasskrevende varer

Bestemmelsen redefinerer begrepet kjøpesentre til å omfatte salg av alle typer varer direkte til forbruker, heriblant også plasskrevende varer. Dersom man for Akershus, og andre fylker, der det er vedtatt fylkesdelplan for handel, skal fortsette å benytte definisjonen på plasskrevende varer slik den er gitt i fylkesdelplanen, mens det i fylker der det ikke er vedtatt noen fylkesdelplan kun skal benyttes en øvre arealgrense på 3000 m² for handel, vil man komme i en situasjon der man har svært forskjellig regelverk i ulike fylker. Dette kan føre til at det vil bli ekstra stort press på etableringer av forretninger for plasskrevende varer i de fylker som har en definisjon på plasskrevende varer. Vi anbefaler at virkningen av ulike plansituasjon i nærliggende fylker vurderes nærmere. Temaet bransjegliedning, for eksempel at en forretning

både selger såkalte plasskrevende varer og detaljvarer, bør også vurderes i denne sammenheng.

Saksbehandling

I henhold til RPB §4 skal fylkesmannen avgjøre søknader om å fravike bestemmelsen om etablering av kjøpesentre. Vi viser til at dette vil kreve mer saksbehandling av saker som berører næringsområder mv. Det er et stort press på slike etableringer i Oslo og Akershus. Vi anser derfor at saksbehandlingen vil kreve økte ressurser og behov for opplæring. Dersom vi ikke tilføres slike ressurser, vil vi måtte nedprioritere andre oppgaver.

Det fremgår at fylkesmannen kan gi råd om forståelsen av denne rikspolitiske bestemmelsen. Umiddelbart synes det mest naturlig at det organ som har gitt bestemmelsen også gir slik råd. Forslaget åpner etter sin ordlyd for at ulike embeter kan ha ulik forståelse av nasjonale rikspolitiske bestemmelser – og vi ser ikke bort fra at det også derfor også vil kunne bli regionale ulikheter i praktiseringen av nasjonale bestemmelser. Det er ikke kommentert fra forslagsstillers side om dette er tilsiktet, eller hvorfor forslaget er tatt inn slik.

Ikrafttredelse, varighet og virkning

Fylkesmannen viser til at RPB skal legges til grunn for nye planer og ved motstrid gi grunnlag for innsigelser. Det bør i den forbindelse avklares hvordan reguleringsplaner som har vært til offentlig ettersyn før RPB vedtas, og hvor kommunen vedtar planen etter at RPB trer i kraft, skal behandles av Fylkesmannen.

Det legges i forslaget opp til at RPB skal tre i kraft straks, dvs. før øvrige endringer av eksisterende plan- og bygningslov, som fremlegges bla. i Ot.prp nr. 32 (2007-2008). Dette innebærer at godkjente fylkesplaner/fylkesdelplaner - og som etter gjeldende lov ikke er juridisk bindende - skal gis juridisk bindende virkning, jfr. bestemmelsens § 5, 1. ledd, 2.pkt. Det kan derfor se ut til at forslaget til RPB mangler forankring i plan- og bygningsloven slik den lyder etter dagens ordning, og at forslaget foregriper en rettsstilstand som ikke er etablert. Vi synes det er problematisk at dette ikke er kommentert fra departementets side i forbindelse med det fremlagte forslag. Det er heller ikke kommentert hva som skal ligge i kriteriet ”juridisk bindende”. Slik avklaring bør foreligge fra departementet før fylkesmennene evt. gir veiledning som forutsatt i pkt. 4.

Med hilsen

Åsmund Sæther
Fylkesmiljøvernsjef

Kristin Nordli
Rådgiver

Godkjent og ekspedert i papirform uten underskrift.

Kopi:
Akershus fylkeskommune
Statens vegvesen, Stor - Oslo og Romerike vegkontor
Jernbaneverket