



Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep.
0030 Oslo

Fråsegn til forslag om Rikspolitisk bestemming om kjøpesenter

Vi viser til høyringsbrev av 18.01.08 med forslag om innføring av ny rikspolitisk bestemming (RPB) om kjøpesenter.

Kort om erfaringar frå Rogaland

Tidlegare RPB (1999-2004) og oppfølgjande fylkesdelplanar har ført til auka fokus på handelslokaliseringar si rolle for by- og tettstadsutvikling, og for samordna areal- og transportplanlegging med minst mogleg transportbehov. Det har likevel vore betydelege variasjonar innan fylket, med størst gjennomslag for lokaliseringsprinsippa i område med sterke jordvernkonfliktar.

Lokalisering og dimensjonering av tradisjonelle kjøpesenter

Fylkesdelplan (FDP) for langsiktig byutvikling på Jæren har hatt ein viktig funksjon for lokaliseringsstyring.

Dimensjonering av nytt handelsareal i forhold til det respektive senteret sitt handelsomland, har likevel ikkje fungert som føresett i planen. Generelt har dokumentasjonskravet hatt lite gjennomslag i planprosessane, og ulike bydelssentra har truleg fått utvida handelsarealet betydeleg ut over det som eige handelsomland skulle tilseie. Det er likevel slik at tradisjonelle kjøpesenter i hovudsak er lokalisert eller utvida innanfor definert senterstruktur på Jæren, men det finst også unntak.

Tilsvarande plan for Haugalandet (ikkje endeleg godkjend) har ikkje hatt same oppslutning frå dei sentrale kommunane.

Plasskrevjande vareslag og bransjegliding

Dei siste åra har det vore eit merkbart auka press for handelsetableringar i strid med intensjonane i RPB og fylkesdelplanane. Samstundes er retningslinene til FDP i stadig aukande grad blitt utfordra når det gjeld tolking av det styrande innhaldet.

Eit av dei største problema i forhold til regelverket sine intensjonar, er bransjeglidinga. Forretningsareal avsett til sal av spesifikke store vareslag, vert i betydeleg grad nytta for sal av små artiklar med større eller mindre relevans til hovudvarene. Ved at FDP i den regionale tilpassinga har opna for noko fleire varegrupper under kategorien "plasskrevjande", får også bransjeglidingproblematikken større omfang.

Føresetnaden i FDP om å gjere nærare og meir konkrete avgrensingar av areal til handel med store vareslag (i kommuneplanane) har ein berre delvis lukkast med (Stavanger, som styrer all handel unntatt nærservice med dagligvareprofil, til definerte senter). Dette har ført til reguleringsgodkjenning av store forretningsområde for plasskrevjande vareslag, men der plan med føresegner i praksis ikkje er detaljerte nok til å gje ønska styring i forhold til bransjeglidinga ein observerer.

Fylkesmannen har heller ikkje lukkast med kommunesamarbeid om å utvikle tenlege detaljplanmodellar, særleg føresegner, for å sikre god styring i forhold til uønska bransjegliding.

På Jæren har det vore ei utvikling dei siste åra med svak vekst i handelsvolumet i dei største kommunesentera. I bydelssentera og i det bilbaserte "bandby"-området Forus-Lura, mellom Sandnes og Stavanger, har veksten derimot vore særskild sterk. I realiteten er det omfattande handelslekkasje ut frå hovudsentera. Samstundes registrerer ein også stor auke i transportarbeidet i form av privatbilisme. Ein viss samanheng kan ein truleg vente å finne her, utan at vi kjenner til konkret dokumentasjon om forholdet.

Auka press for nye handelskonsept

Relativt nytt er initiativa til å etablere nye "storhandelskonsept" i typeområde som nemnd, ut frå resonnementet at det er vanskeleg å få plass til slike i etablerte senter, m.a. på grunn av transportproblematikken knytt til bil. Med spesiell referanse til klimautfordringa, bør det vurderast å gjere RPR ennå klarare når det gjeld å gje føringar til fylkesplanlegginga.

"Under kjøpesentergrensa-utvikling"

Fylkesmannen vil elles peike på at det er betydeleg press for etablering av forretningsverksemdar avgrensa i storleik til kjøpesentergrensa (3000 m²) utanom definerte senter, og typisk i bilbaserte blandingsområde for ulike typar næringsverksemd. Dette kan både svekke senterfunksjonane, føre til auka transportarbeid og trafikkavviklingsproblem, og dessutan gje dårleg arealutnytting som resultat.

Ut frå erfaringane som nemnd, meiner Fylkesmannen at det er behov for ny innføring av RPB. Utforming av regelverket må vurderast med bakgrunn i identifiserte problemstillingar, dvs. både utanfor og innanfor område akseptert for handel gjennom fylkesdelplanar.

Merknader til høyringsforslag om ny RPB

Generelle merknader

Forslaget til RPB med utfyllande kommentarar er betydeleg enklare utforma enn tidlegare regelverk, men baserer seg på at fylkesdelplanane må stå for ei meir detaljert styring. Det er fordelar med eit forenkla regelverk, men Fylkesmannen trur det er viktig at RPB på ein tydelegare måte formidlar korleis FDP må konkretiserast for å få eit styrande innhald i tråd med formålsparagrafen. Dette er heller ikkje nemnd i utfyllande kommentarar til RPB, og koplinga mellom RPB og FDP sitt naudsynte styrande innhald vert for svakt kommunisert. Fylkesmannen er redd for at tidlegare utpeikte område for plasskrevande vareslag nå vil bli oppfatta som fritt fram for all handel.

Allmenn forståing og bruk av RPB vil bli betre dersom koplinga mot innhaldet i FDP vert gjort tydelegare. Det bør derfor vurderast å ta inn omtale av dei viktigaste elementa som FDP må innehalde, slik som senteravgrensing, lokaliseringsstyring i forhold til senter og transportsystem (jf. særskild plasskrevande vareslag), dimensjoneringsbehov av handelsvolum i forhold til aktuelt senter/sentertype, arealutnytingsgrad, m.v.

Resultatet av dei regionale planprosessane får avgjerande verknad i forhold til nasjonal måloppnåing, jf. formålsparagrafen, og kan føre til uønska regional variasjon. Ulik praksis fylka i mellom er også i dag gjenstand for spørsmål og kritikk. Det går fram at det skal utarbeidast retningsliner for revisjon av fylkes(del)planar, noko som vil motverke ein slik variasjon. Etter Fylkesmannen si vurdering, vil det vere ein fordel å gje dei viktigaste styringssignala i konkret form direkte gjennom RPB, slik at praksis fylka i mellom vert mest mogleg einsarta ved like situasjonar.

Det er elles føresett at regional planbestemming i kraft av ny plan- og bygningslov skal erstatte RPB, og at nye regionale planar skal utarbeidast i samsvar med ny lov. Utforming av ny RPB nå må derfor ventast å vere avgjerande også for utforming av nytt etterfølgjande regelverk.

Viktigaste endringar frå tidlegare RPB

Ei av dei viktigaste endringane frå tidlegare regelverk er at RPB i seg sjølv ikkje lengre skil mellom plasskrevande og ikkje plasskrevande vareslag. Dersom lokaliseringa ikkje er i samsvar med godkjend FDP, ev. i tråd med samtykke frå Fylkesmannen, vert det forbod mot all forretningsetablering med bruksareal over 3000 m².

Ei anna hovudendring er at godkjende FDP med retningsliner blir gitt juridisk bindande verknad, og dermed direkte styrande. I den grad FDP har retningsliner for nærare lokaliseringsstyring, her under skilje mellom plasskrevande og ikkje plasskrevande varer, dimensjoneringskrav i forhold til handelsomland, m.m., kan dette få sterkare verknad ved innføring av RPB enn i nåverande situasjon.

Fylkesmannen har tre hovudmerknader i denne samanhengen.

- RPB blir berre så god som FDP med retningsliner er. Som nemnd er eit av problema i dag at retningslinene ikkje er eintydige og detaljerte nok til å handtere utviklinga som har vore i etterkant av førre RPB. Fylkesmannen ser behov for enten eit eintydig og detaljert regelverk som kan handtere bransjegliding i samband med etableringar for plasskrevande vareslag, alternativt at konkret lokalisering og avgrensing av forretningsområde vert betydeleg innskrenka i forhold til i dag.

Med nåverande FDP-retningsliner vil ein truleg få juridisk kompliserte situasjonar når det skal vurderast om tidlegare vedtekne planar blir overstyrt av FDP-retningslinene. Forslaget til RPB går ikkje konkret inn på bransjeglidingsproblematikken, samstundes som oppheving av skilje mellom ulike vareslag aktualiserer behovet for konkret handtering av temaet.

- Unntaksgruppene frå tidlegare RPB vert nå omfatta av etableringsstoppen. Fylkesmannen kan likevel gje samtykke til etablering, noko som kan sikre rom for

handelsverksemdar med spesielle og naudsynte lokaliseringsbehov. For å unngå at varespekteret i slike tilfelle skal endre profil, er det også her behov for detaljert og juridisk haldbar styring. Kor langt ein kan gå i styring gjennom reguleringsføresegner er eit omdiskutert emne, og som nemnd har det vore problematisk å få til gode detaljplanar der ein unngår transportskapande småvarehandel. I situasjonar der det er godkjende men ikkje realiserte reguleringsplanar, kan det ventast tilfelle der revisjon av plan kan vere naudsynt, og der moment som nemnd må trekkast inn.

- Plasskrevande vareslag slik dette er definert i aktuelle FDP-ar i Rogaland, omfattar møbler, tepper og kvitevarer, i tillegg til tidlegare RPB-definisjon. For desse er det stilt visse lokaliseringskrav i forhold kollektivt transportnett. Ettersom dette i utgangspunktet ofte er store bygg, vert gjerne bruksarealet for små detaljvarer også ganske betydeleg. I sum utgjer dette ein betydeleg konkurranse med handelen i etablerte senter. Som nemnd over ser Fylkesmannen behov for avgrensing av bruksareal (gitt i tal m²) for småvarer i slike varehus. Men det er like stort behov for å avgrense (ev. dimensjonere) samla areal for slik handel utanom definerte senterområda.

Slik Fylkesmannen ser det, vil behovet for å skilje mellom plasskrevande og ikkje plasskrevande vareslag, framleis vere tilstades. Samstundes er det juridiske utfordringar med å sikre tilfredsstillande styring gjennom retningsliner til FDP, sjølv om desse blir gitt rettsverknad. Med utforming som i forslaget til RPB, vil sentrale problemstillingar som ein strir med i dag, framleis stå att utan tilfredsstillande løysing.

Til § 4 Saksbehandling

Samtykkebehandling

Kravet om samtykke frå Fylkesmannen for avvik frå etableringsstoppen, kan erstattast av ordinære planprosessar. Det vert føresett at sjølve planbehandlinga skal sikre at intensjonen med RPB vert følgt opp.

Fylkesmannen ser at det kan vere ønskjeleg med ei slik løysing av omsyn til ei enkel og rasjonelle saksbehandling. I så fall vil dei lovfesta tidsfristane for planbehandlinga og ev. bruk av motsegn gjelde. Dette gjer at intensjonen bak regelverket vert sårbar, ettersom kapasitetsproblem ved planbehandlinga er ei ståande utfordring for embetet.

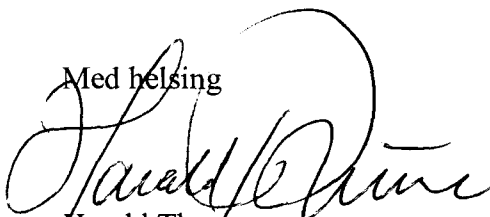
Slik situasjonen er i dag, er den nasjonale politikken på feltet klart signalisert, og grunnlaget for bruk av motsegner er tydeleg formidla ved ulike høve. Fylkesmannen har også følgt opp styringssignala med motsegner mot fleire planar. Fylket har hatt ein sterk vekstfase over tid, med tilhøyrande stor aktivitet på plansida. Det er derfor døme på at motsegnsakuelle planar vert godkjende som følgje av at uttalefristen ikkje er overhalde grunna manglande saksbehandlingskapasitet.

I slike situasjonar, som truleg vert dei dominerande i saker om kjøpesenter, vil ny RPB neppe medføre nokon endring i forhold til nåverande system, og ein får ikkje det tryggleiksnettet som eiga samtykkebehandling representerer. Det bør derfor vurderast om RPB bør endrast på dette punktet, med spesifikt samtykke-vedtak som grunnlag for eigengodkjenning av plan.


Oppsummering

- Basert på erfaringane i fylket i etterkant av tidlegare RPR, meiner Fylkesmannen at behovet for innføring av ny RPB er klart til stades. Bransjeglidingsproblematikk gjer seg gjeldande i betydeleg grad i område avsett for plasskrevande vareslag, men det er i tillegg ei rekke andre forhold som gjer at handelsetableringar hamnar utanom senterområda. Det er vidare registrert aukande press for innpass av nye store handelskonsept i dei tradisjonelt bil-avhengige blanda ervervsområda.
- RPB-forslaget er enklare i utforming enn tidlegare regelverk, og det er føresett at fylkesdelplanane gjennom å gjere desse juridisk bindande, skal vere det meir konkrete og detaljerte verktøyet for styring av kjøpesenteretableringar. Etter Fylkesmannen si vurdering bør grunnprinsippa og viktige element ved utforming av fylkesdelplanane bli tydeligare kommunisert, og det bør vurderast å ta inn konkrete føringar om dette i RPB.
- RPB skil ikkje mellom plasskrevande og ikkje plasskrevande varer, og kjøpesenterstoppen gjeld dermed uavhengig av vareslag. Bindande fylkesdelplanar vil samstundes sørge for at skiljet mellom store og små vareslag framleis vil gjelde der fylkesdelplanane legg opp til det. Eit hovudproblem er dermed fortsett å sikre detaljplanutforming som blokkerer mot uønska handel med små vareslag. RPB blir ikkje betre enn fylkesdelplanane, og slik utviklinga har vore, er ikkje dette tilfredsstillande. RPB bør derfor supplerast med konkrete verkemiddel for å unngå uønska effektar som følgje av bransjegliding, eller profilendringar i varespekter. Fylkesmannen ser behov for eit presist regelverk som er eigna for å utelukke uønska handel på ein juridisk sikker og eintydig måte i detaljplanane, jf. også behandling av "samtykke-saker".
- Prinsippet om dimensjonering av handelsvolum i forhold til det aktuelle senteret sitt handelsomland, er nedfelt i fylkesdelplanane. Fylkesmannen vil i tillegg peike på behovet for dimensjonering av samla areal avsett til plasskrevande varehandel. Dette er mangelfullt i fylkesdelplanane, og RPB bør gi føringar på dette punktet.
- Ordninga med samtykkebehandling hos Fylkesmannen når etableringar er i strid med RPB, kan erstattast av vanleg planbehandling. Grunna dei lovfesta behandlingsfristane blir intensjonen i RPB meir sårbar enn om spesifikt samtykkevedtak må ligge til grunn for eigengodkjenning av planar. Det bør vurderast om omsynet bak etableringsstoppen er tungtvegande nok til å ha eige samtykkebehandling som tryggleiksnett i desse sakene.

Med helsing



Harald Thune
kst. fylkesmann



Per Terje Haaland
ass. fylkesmiljøvern sjef

Saksbehandlar: Lars Olav Tjeldflaat
Saksbehandlars telefon: 51 56 89 30
E-post: lars.olav.tjeldflaat@fmro.no

Kopi til:
Rogaland fylkeskommune Sentrum Postboks 130 4001 Stavanger