

SAKSPROTOKOLL

Arkivsak-dok. 200800417-3
Arkivkode L01
Saksbehandler Jørn E. Prestsæter

Saksgang	Møtedato	Saknr
Fylkesutvalget	29.04.2008	62/08

RIKSPOLITISKE BESTEMMELSER (RPB) OM KJØPESENTRE - HØRING

Fylkesutvalget har behandlet saken i møte 29.04.2008 sak 62/08

I samsvar med fylkesrådmannens innstilling fattet fylkesutvalget slikt enstemmig

VEDTAK

1. Fylkesutvalget viser til fylkesdelplan for lokalisering av varehandel i Oppland og mener det ikke er behov for rikspolitiske bestemmelser for fylker som har godkjent fylkes(del)planer med retningslinjer for lokalisering av kjøpesentre.
2. Dersom rikspolitiske retningslinjer likevel blir innført forutsetter fylkesutvalget at eksisterende fylkesplaner/fylkesdelplaner med retningslinjer for lokalisering av kjøpesentre fortsatt vil gjelde inntil ny regional plan med regionale planbestemmelser foreligger. Fylkesutvalget forutsetter at det utarbeides regionale planbestemmelser som avløser rikspolitiske bestemmelser for varehandel etter at ny plan- og bygningslov, som er forventet 1. juli 2009, trer i kraft.
3. Fylkesutvalget vil ikke anbefale at det innføres nye saksbehandlingsrutiner med søknad om samtykke fra fylkesmannen til å fravike RPB eller fylkesdelplan/fylkesplan i kjøpesentersaker forut for ordinær planprosess. Fylkesutvalget mener dette vil svekke beslutningsgrunnlaget i forhold til dagens praksis. Det tilrås derfor at saksbehandlingen fortsatt følger ordinær plan- og bygningslovprosess, og at erfaringene med dette blir evaluert når rikspolitiske bestemmelser skal erstattes med regionale planbestemmelser.
4. Fylkesutvalget er uenig i forslaget definisjon av detaljvarehandel i sammenheng med kjøpesenterslokalisering. Fylkesutvalget mener at plass- og transportkrevende varer må vurderes særskilt, og at slik virksomhet fortrinnsvis bør lokaliseres i tilknytning til by eller tettsted, og på en slik måte at den kan nås fra hovedvegsystemet med minst mulig forstyrrelse av miljøet.

RETT UTSKRIFT: 

DATO: 6. mai 2008



Arkivsak-dok. 200800417-3
Arkivkode L01
Saksbehandler Jørn E. Prestsæter

Saksgang
Fylkesutvalget

Møtedato
29.4.2008

RIKSPOLITISKE BESTEMMELSER (RPB) OM KJØPESENTRE - HØRING

Forslag til

VEDTAK

1. Fylkesutvalget viser til fylkesdelplan for lokalisering av varehandel i Oppland og mener det ikke er behov for rikspolitiske bestemmelser for fylker som har godkjent fylkes(del)planer med retningslinjer for lokalisering av kjøpesentre.
2. Dersom rikspolitiske retningslinjer likevel blir innført forutsetter fylkesutvalget at eksisterende fylkesplaner/fylkesdelplaner med retningslinjer for lokalisering av kjøpesentre fortsatt vil gjelde inntil ny regional plan med regionale planbestemmelser foreligger. Fylkesutvalget forutsetter at det utarbeides regionale planbestemmelser som avløser rikspolitiske bestemmelser for varehandel etter at ny plan- og bygningslov, som er forventet 1. juli 2009, trer i kraft.
3. Fylkesutvalget vil ikke anbefale at det innføres nye saksbehandlingsrutiner med søknad om samtykke fra fylkesmannen til å fravike RPB eller fylkesdelplan/fylkesplan i kjøpesentersaker forut for ordinær planprosess. Fylkesutvalget mener dette vil svekke beslutningsgrunnlaget i forhold til dagens praksis. Det tilrås derfor at saksbehandlingen fortsatt følger ordinær plan- og bygningslovprosess, og at erfaringene med dette blir evaluert når rikspolitiske bestemmelser skal erstattes med regionale planbestemmelser.
4. Fylkesutvalget er uenig i forslagens definisjon av detaljvarehandel i sammenheng med kjøpesentrelokalisering. Fylkesutvalget mener at plass- og transportkrevende varer må vurderes særskilt, og at slik virksomhet fortrinnsvis bør lokaliseres i tilknytning til by eller tettsted, og på en slik måte at den kan nås fra hovedvegsystemet med minst mulig forstyrrelse av miljøet.

Stein Erik Thorud
Fylkesrådmann (kst.)

Hjalmar Solbjør
Nærings sjef

Vedlegg: Forslag til rikspolitiske bestemmelser om kjøpesentre med utfyllende kommentarer

SAKSINNSTILLING

Innledning

Miljøverndepartementet har utarbeidet forslag til rikspolitiske bestemmelse (RPB) om kjøpesenter. Saken er sendt til alle landets kommuner og fylkeskommuner til uttalelse. Det vises til høringsforslaget med utfyllende kommentarer, som er vedlagt denne saksinnstillingen.

Miljøverndepartementet viser til at det som oppfølging av den tidligere rikspolitiske bestemmelsen om midlertidig etableringsstopp for kjøpesenter utenfor byer og tettsteder, er utarbeidet fylkesplaner og fylkesdelplaner med retningslinjer for lokalisering av handel og service. Det er imidlertid noen områder som ikke omfattes av slike retningslinjer, blant annet Hedmark, Østfold og Rogaland.

Målet med planene og den rikspolitiske bestemmelsen er å styrke by- og tettstedssentrene og legge til rette for miljøvennlige transportvalg, dvs unngå en utvikling med byspredning, økt bilavhengighet og dårligere tilgjengelighet for de som ikke disponerer eller ønsker å bruke bil.

Denne rikspolitiske bestemmelsen er et virkemiddel for å sikre bedre oppfølging av godkjente fylkesplaner og fylkesdelplaner, samt oppnå en mer samordnet lokaliseringsspolitikk på tvers av kommunegrensene.

Kort om innholdet

Noen hovedpunkter i bestemmelsene:

- Etablering eller utvidelse av kjøpesentre kan bare skje i samsvar med godkjente fylkesplaner eller *fylkesdelplaner* med retningslinjer for lokalisering av varehandel. Dvs at retningslinjene i disse planene blir juridisk bindende.
- For områder som ikke omfattes av godkjent plan, er det ikke tillatt å etablere kjøpesentra over *3000 kvm bruksareal*, eller utvide eksisterende sentre slik at samlede bruksareal overskrider denne grensa.
- Definisjon av *kjøpesenter* er detaljhandel i bygningsmessige enheter og bygningskomplekser som etableres, drives og framstår som en enhet, samt utvalg som krever kunde- og medlemskort.
- Med *detaljhandel* menes salg av alle typer varer direkte til forbruker, dvs både dagligvarehandel og faghandel, inklusive salg av plasskrevende varer.
- Bestemmelsen gjelder foran eldre reguleringsplaner, bebyggelsesplaner og kommuneplanens arealdel, dersom disse ikke er i samsvar med fylkesplaner eller fylkesdelplaner.
- Bestemmelsen gjelder ikke der lovlig byggetillatelse eller rammetillatelse etter plan- og bygningsloven er gitt når bestemmelsen trer i kraft.

- Den rikspolitiske bestemmelsen skal *forvaltes av fylkesmannen*. Søknaden om samtykke til å fravike bestemmelsen skal sendes kommunen, som skal foreta en vurdering før den oversendes fylkesmannen til avgjørelse. *Fylkeskommunen* skal som regional planmyndighet høres før avgjørelse tas.
- Fylkesmannens vedtak kan *påklages* til Miljøverndepartementet.
- De rikspolitiske bestemmelser vil tre i kraft umiddelbart etter de er vedtatt og ha en varighet på inntil 10 år. Det er meningen at det skal utarbeides nye regionale planer etter ny plan- og bygningslov, som vil tre i kraft 1. juli 2009. Dette vil også medføre at det nye virkemiddelet ”regional planbestemmelse” vil avløse den rikspolitiske bestemmelsen.

Forholdet til Fylkesdelplan for lokalisering av varehandel i Oppland

Fylkesdelplan for lokalisering av varehandel i Oppland ble vedtatt av fylkestinget i juni 2004 og godkjent av Miljøverndepartementet 22. desember s.å.

<http://www.oppland.no/importfiler/Dokumentarkiv%20Arealplanlegging/Fylkesplan%20for%20varehandel.pdf>

Ikrafttredelse av rikspolitiske bestemmelser vil få som konsekvens at godkjent fylkesdelplan får juridisk bindende virkning, og det vil fortsatt være retningslinjene i fylkesdelplanen som skal gjelde inntil denne er revidert. En juridisk bindende plan medfører forbud mot etablering i strid med planen. Unntak fra planen må det søkes fylkesmannen om via kommunen. I dag blir slike saker kun fanget opp via det ordinære plansystemet, med mulighet for å reise innsigelse. For de områder som ikke har godkjent fylkesdelplan eller godkjente retningslinjer i sin fylkesplan, gjelder de rikspolitiske bestemmelser fullt ut.

Forslaget til rikspolitisk bestemmelse avviker fra fylkesdelplanen for Oppland på noen områder, hvorav de viktigste er:

Arealgrensa

I forslaget til RPB er det foreslått en øvre grense for bruksareal på 3000 kvm for at det skal være tillatt å etablere kjøpesenter, der det ikke foreligger godkjent fylkes(del)plan. Fylkesmannen kan imidlertid etter søknad gi samtykke til etablering, dersom tiltaket etter konkret vurdering anses å være forenlig med bestemmelsens formålparagraf (§ 1).

I vår fylkesdelplan gjelder en øvre grense 1500 kvm, dersom ikke etableringen skjer i nærmere utpekte lokale handelssentra/bydeler (3000 kvm) eller i nærmere utpekte regionsentra (ingen øvrig grense).

Definisjon på detaljhandel

Den vesentligste forskjell ligger i definisjonen på hva som er detaljhandel. I forslaget til RPB er detaljhandel definert som salg av alle typer varer direkte til forbruker, dvs både dagligvarehandel og faghandel, inklusive plasskrevende varer. I fylkesdelplanen er det gjort unntak for plass- og transportkrevende varer (f eks motorkjøretøyer, landbruksmaskiner, møbler, hvitevarer mv). Det heter i fylkesdelplanens retningslinjer at ”Handel med slike plass- og transportkrevende varegrupper skal så langt det er mulig, lokaliseres i tilknytning til en by eller et tettsted, og på en slik måte at den kan nås fra hovedvegnettet med minst mulig forstyrrelser av miljøet i byen eller tettstedet.”

Vanligvis utgjør såkalte plasskrevende varer en betydelig andel av bruksarealet ved flere kjøpesenter/kjøpesenterplaner. Som eksempel vises til COOP/Kallerud-saken i Gjøvik, som

fylkesutvalget tidligere har behandlet. Her omfattet bruksareal totalt ca. 15 000 kvm og plass- og transportkrevende varer utgjorde i utgangspunktet ca. 8000 kvm av dette.

Saksbehandlingen

I tillegg blir saksbehandlingen vesentlig forskjellig etter ikraftredelsen av RPB. Dette gjelder uavhengig av om det foreligger fylkesdelplan eller ikke. I dag blir spørsmålet om utbygging av kjøpesentra formelt avklart gjennom det ordinær plansystemet, dvs gjennom behandling av kommunale arealplaner der det kan reises innsigelse til planforslaget dersom et areal åpner for kjøpesentre som er i strid med fylkesdelplanen. Etter innføring av RPB skal det på forhånd søkes om samtykke til å fravike bestemmelsen i RPB/fylkesdelplan om etablering av kjøpesentre. Søknad skal sendes kommunen, som sammen med sin uttalelse skal oversende saken til fylkesmannen for avgjørelse. Fylkeskommunen skal høres før avgjørelse tas, og vedtaket kan påklages til Miljøverndepartementet.

Vurdering

Bortsett fra saksbehandlingsreglene for etableringer i strid med fylkesdelplanen, forstår fylkesrådmannen forslaget slik at bestemmelsen vil få relativ liten konsekvens for Oppland inntil det blir foretatt en revisjon av gjeldende fylkesdelplan for lokalisering av varehandel. En slik revisjon vil ventelig måtte skje etter at ny plan- og bygningslov trer i kraft 1. juli 2009. Nye regionale planer skal utarbeides med bakgrunn i denne.

Fylkesrådmannen ser positivt på at det søkes utviklet en mer samordnet lokaliseringpolitikk på tvers av fylkes- og kommunegrenser, men er strekt i tvil om innføring av nye rikspolitiske bestemmelser er et nødvendig virkemiddel for å få dette til for fylker med godkjente fylkesdelplaner/fylkesplaner med retningslinjer for lokalisering av varehandel. Regjeringen og Storting har allerede i sine føringsdokumenter gitt tydelige signaler om den rådende politikk på dette området, og det er forutsatt at de foreslått rikspolitiske bestemmelser om forholdsvis kort tid skal avløses av regionale planbestemmelser. Fylkesrådmannen vil derfor tilrå at det ikke innføres generell rikspolitiske bestemmelser for fylker med godkjent fylkesdelplan/fylkesplan for dette området.

Dersom rikspolitiske bestemmelser likevel blir innført mener fylkesrådmannen det er uheldig at det i forslaget ikke nyanseres mellom dagligvarer/faghandel og transport- og plasskrevende varer, selv om såkalt bransjeglidning etter hvert har gjort dette noe mer komplisert. Med bransjeglidning forstås at salg av dagligvare og faghandel og transport- og plasskrevende skjer om hverandre eller i samme forretning. Vi mener det i retningslinjene må kunne være anledning til å skille ut plass- og transportkrevende varer der dette er hensiktsmessig, slik at det blir mulig å styre lokaliseringen av denne type forretninger til arealer som ligger i tilknytning til en by eller tettsted, og på en slik måte at de nås fra hovedvegnettet med minst mulig forstyrrelse av miljøet i byen eller tettstedet.

I forslaget til RPB foreslås nye retningslinjer for saksbehandlingen i forbindelse med kjøpesentretableringer, der det bl a legges opp til at det skal søkes fylkesmannen om samtykke der planene om etablering eller utvidelse er i strid med RPR eller gjeldende fylkesdelplan. Fylkesrådmannen er strekt i tvil om dette er hensiktsmessig. På den ene side kan det være en fordel at tiltakshaver på et tidligst mulig tidspunkt får avklart om prosjektet kan gjennomføres eller ikke, slik at en eventuelt kan unngå lange og kostnadskrevende planprosesser med konsekvensutredninger. Det kan også være en fordel i forhold til planer om utvidelser av eksisterende sentra som ikke uten videre fanges opp av ordinær saksgang i plan- og bygningslovssystemet. På den annen side har erfaringene vist at det i svært mange tilfeller er vanskelig å vurdere om samtykke kan gis uten at det foreligger konsekvensutredninger og helhetlige arealvurderinger. Dette er utredninger og vurderinger som i hovedsak blir foretatt

under selve planprosessen. Det er også i denne fasen at saken er på høring og en mottar innspill og merknader fra andre berørte parter. Det er utvilsomt slik at beslutningsgrunnlaget for å vurdere om en etableringssak er i strid med formålsparagrafen er betydelig bredere når den knyttes direkte opp mot selve planprosessen. Dette hensyn må således avveies mot at en tilleggsprosess med samtykkebehandling i forkant i noen tilfeller kan "luke" ut søknader som helt klart faller utenfor gjeldende retningslinjer.

I departementets utfyllende kommentarer til bestemmelsen § 5 om ikrafttredelse, varighet og virkning, påpekes at det skal utarbeides nye regionale planer etter ny plan- og bygningslov, og at det nye virkemidlet "regional planbestemmelse" da vil avløse den rikspolitiske bestemmelsen. Etter vår vurdering vil dette bety at ansvaret for å vedta og å følge opp de regionale planbestemmelser må bli tillagt det regionale folkevalgte nivå, dvs fylkeskommunene/de nye regioner. Ny plan- og bygningslov er som nevnt bebudet å tre i kraft 1. juli 2009. I det fremlagte forslag til RPB, som er et statlig ansvar, følges vanlig praksis i slike saker opp ved at regional stat v/fylkesmannen gis ansvaret for den regionale forvaltning av bestemmelsene.

Vi mener det er god grunn til å stille spørsmål ved om en søknadsprosess om samtykke til å fravike RPB/fylkesdelplan før eventuell planprosess gjennomføres, vil styrke mulighetene for å sikre bedre oppfølging av godkjente fylkesplaner og fylkesdelplaner med nasjonale og regionale mål og retningslinjer for lokalisering av større kjøpesentra. Når det i tillegg i løpet av forholdsvis kort tid er forutsatt at rikspolitiske bestemmelser skal avløses av regionale planbestemmelser på dette området, vil vi tilrå at de rikspolitiske bestemmelser i første omgang vedtas og settes i kraft uten at det innføres nye saksbehandlingsregler der det må søkes om samtykke. Dvs at avklaring om etablering av kjøpesentra i forhold til RPB's § 3 og aktuelle fylkesdelplaner fortsatt skjer gjennom den ordinære saksbehandlingen etter plan- og bygningsloven, med bl a mulighet til å reise innsigelse. Ved å praktisere en slik framgangsmåte for saksbehandlingen i tiden fram til "regionale planbestemmelser" skal avløse "rikspolitiske bestemmelser", vil man også få et godt erfaringsgrunnlag til på nytt å vurdere om det likevel er hensiktsmessige å innføre særskilt søknadsprosess om samtykke til å fravike bestemmelsene.

Fylkesplaner/fylkesdelplaner med retningslinjer for lokalisering av kjøpesentra er utarbeidet og vedtatt av fylkestinget. Vurdering av spørsmålet om fravik fra retningslinjer og formålsparagraf forutsetter i mange tilfelle tolkning og utøvelse av skjønn. Store enkeltsaker om lokalisering av varehandel behandles i fylkeskommunen alltid på politisk nivå. Dette vil selvsagt også måtte skje dersom det som foreslått i RPB blir innført nye saksbehandlingsregler der samtykke skal gis av fylkesmannen. Dersom denne ordningen blir innført mener fylkesrådmannen at fylkeskommunens uttalelse må tillegges betydelig vekt.