

REFERAT |KRS| Formannskapet (2007-2011) d. 09-04-2008

Møtedato Onsdag d. 09. april 2008 kl. 09:00

Møtested Formannskapssalen

Indholdsfortegnelse

Rikspolitiske bestemmelser om kjøpesentre - høring.....	3
---	---

Sak 36/08: Rikspolitiske bestemmelser om kjøpesentre - høring

Vedlegg

Saksprotokoll

Skriv fra KNAS

Miljøverndepartementets høringsforslag



Dato: 07.03.08
Saksnr.: 200802140-4
Arkivkode E: 110 L00 &13
Saksbehandler: Arne Bulie

Saksgang
Byutviklingsstyret
Formannskapet

Møtedato
03.04.2008
09.04.2008

RIKSPOLITISKE BESTEMMELSER OM KJØPESENTRE - HØRING

Sammendrag:

Miljøverndepartementet har sendt ut forslag til rikspolitiske bestemmelser om kjøpesentre på høring. Dette er aktualisert fordi det planlegges nye kjøpesentre utenfor byer og tettsteder i strid med fylkesdelplanene for senterstruktur og lokalisering av handel og tjenester.

Formålet med forslaget 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 dem som ikke disponerer eller ønsker å bruke bil. Det overordnede og langsiktige målet er å oppnå en mer bærekraftig og robust byutvikling og begrense klimautslippene.

Forslaget innebærer at kjøpesentre bare kan etableres eller utvides i samsvar med godkjente fylkes(del)planer for slik etablering. I områder som ikke omfattes av slike planer, vil det ikke være tilatt å etablere eller utvide kjøpesentre med et bruksareal på mer enn 3000 m². Med kjøpesenter forstås detaljhandel i bygningskomplekser som fremstår som en enhet. Med detaljhandel menes salg av alle typer varer direkte til forbruker, det vil si både dagligvarehandel og faghandel, inklusiv salg av plasskrevende varer.

Retningslinjene i fylkesdelplan gis juridisk virkning for 10 år og skal kunne forlenges med 5 år av gangen. Meningen med dette er at det skal utarbeides nye regionale planer etter foreslått ny plan- og bygningslov med ikrafttreden 01.07.09.

Forslaget lå ute til offentlig ettersyn i tiden 01.02 – 01.03.08 og ble sendt 4 næringslivsorganisasjoner til uttalelse. Det kom inn en uttalelse fra Kvadraturforeningen som støtter opp om departementets forslag.

I Kristiansand er det samsvar mellom gjeldende fylkesdelplan og kommunens vedtatte arealplaner og senterstruktur. Bortsett fra den usikkerheten som ligger i fremtidige planer, er det for så vidt ingen grunn til å ha merknader. Formålet med forslaget er imidlertid så vesentlig for en fortsatt bærekraftig utvikling i tråd med vår egen kommuneplanlegging at vi bør slutte oss til det.

Rådmannen er enig i innstillingen.

Forslag til vedtak:

1. Ut fra hensynet til en bærekraftig utvikling er formannskapet enig i Miljøvern- departementets forslag til rikspolitiske bestemmelser om kjøpesentre.
2. Virkningen av bestemmelsene bør imidlertid i utgangspunktet ikke gjelde eldre arealplaner, men bare nye planer.
3. Når kommuneplanen og fylkesdelplanen for senterstruktur og lokalisering av handel og tjenester i Vest-Agder skal revideres, er det viktig at kommunen og fylkeskommunen har en god samarbeidsprosess.

Ragnar Evensen
Teknisk direktør

Arne Bulie
Sjefsarkitekt

Trykte vedlegg: Miljøverndepartementets høringsforslag av 18.01.08 med utfyllende kommentarer.

Utrykte vedlegg: Uttalelse fra Kvadraturen i Kristiansand AS av 18.02.08.

SAKSFREMSTILLING:

Bakgrunn for saken :

I St.melding nr. 26 (2006-07) om regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand, ble det varslet en revitalisering av de nasjonale politiske føringene som lå til grunn for kjøpesenterstoppen 1999-2004. Det ble varslet at regjeringen ville vurdere å ta i bruk nye juridiske virkemidler for å sikre gjennomføring av nasjonal og regional politikk på dette området.

Som en oppfølging har Miljøverndepartementet nå sendt ut forslag til rikspolitiske bestemmelser (RPB) om kjøpesentre på høring til alle landets kommuner o.a. Dette er aktualisert fordi det planlegges en rekke nye kjøpesentre utenfor byer og tettsteder i strid med fylkesplanene.

Forslaget:

Forslaget er hjemlet i plan- og bygningslovens §17-1 annet ledd og innebærer at kjøpesentre bare kan etableres eller utvides i samsvar med retningslinjer i godkjente fylkesplaner eller fylkesdelplaner. Gjennom den rikspolitiske bestemmelsen vil fylkeskommunens retningslinjer få juridisk bindende virkning.

I områder som ikke omfattes av slike planer, vil det ikke være tillatt å etablere eller utvide kjøpesentre med et bruksareal på mer enn 3000 m².

Fylkesmannen gis myndighet til å forvalte bestemmelsene og kan gi samtykke til å fravike bestemmelsene dersom det etter en konkret vurdering anses å være forenlig med bestemmelsenes formål.

Målet med fylkesplanene og disse rikspolitiske bestemmelsene er å styrke by- og tettsteds-sentrene og legge til rette for miljøvennlige transportvalg, dvs. unngå en utvikling med byspredning, økt bilavhengighet og dårligere tilgjengelighet for dem som ikke disponerer eller ønsker å bruke bil. Det overordnede og langsiktige målet er å oppnå en mer bærekraftig og robust by- og tettstedsutvikling og begrense klimagassutslippene.

Det er gitt egne regler for saksbehandling. Søknad om å fravike bestemmelsene skal vurderes av kommunen, fylkeskommunen skal uttale seg og fylkesmannen fatter vedtak som kan påklages til Miljøverndepartementet.

Forslaget foreslår at bestemmelsene gis en varighet på inntil 10 år. Det er meningen at det skal utarbeides nye regionale planer etter ny plan- og bygningslov og at det nye virkemidlet "regionale planbestemmelser" skal avløse disse bestemmelsene.

Bestemmelsene skal gjelde foran eldre reguleringsplaner, bebyggelsesplaner og kommuneplanens arealdel, dersom disse ikke er i samsvar med fylkesplanleggingen. Bestemmelsene gjelder mao. foran eldre arealplaner, mens nye planer går foran bestemmelsene.

Definisjon av kjøpesenter og detaljhandel i bestemmelsenes §3:

"Med kjøpesenter forstås detaljhandel i bygningsmessige enheter og bygningskomplekser som etableres, drives eller framstår som en enhet, samt utsalg som krever kunde- eller medlemskort for å få adgang. Med detaljhandel menes salg av alle typer varer direkte til forbruker, det vil si både dagligvarehandel og faghandel, inklusiv salg av plasskrevende varer."

Behandlingen av forslaget:

Departementet har kunngjort forslaget i de mest leste avisene, bla. i Fædrelandsvennen med høringsperiode 01.02 – 01.03.08. Det har ligget ute til ettersyn i Byhallen og Servicebutikken. I tillegg har administrasjonen sendt det til Kvadraturforeningen, KNAS, Sørlandsparken

Næringsforening og Kristiansand Næringsforening for ev. uttalelse. Kommunen er bedt om å gi en samlet uttalelse til departementet innen 15.04.08. Den stramme fremdriften innebærer at byutviklingsstyrets vedtak må ettersendes til formannskapet.

Fylkeskommunen, fylkesmannen, de store kjøpesenterutbyggerne/eierne oa. skal gi sine uttalelser direkte til departementet. På et samlet grunnlag vil forslaget bli bearbeidet før vedtak ved kongelig resolusjon.

Departementet ber kommunene ikke vedta arealplaner eller gi tillatelser til bygging (plan- og bygningslovens §93) i strid med forslaget i perioden frem til kongelig resolusjon.

Kjøpesenterstoppen 1999 – 2004:

Hovedinnholdet var forbud mot utbygging av kjøpesentre med mer enn 3000m² eller utvidelse av eksisterende når samlet bruksareal overstiger 3000 m². Departementet skriver: "Kjøpesenterstoppen, som varte fra 1999 til 2004, ble evaluert i 2006. Hovedintrykket er at den virket etter hensikten. De aller fleste nye kjøpesentre ble i denne perioden lokalisert i sentrale byområder. Evalueringen viser også at de regionale planene for handel og senterstruktur som ble utarbeidet under kjøpesenterstoppen, ikke følges godt nok opp."

Gjeldende fylkesdelplan for senterstruktur og lokalisering av handel og tjenester i Vest-Agder:

Intensjonen med kjøpesenterstoppen var at den skulle erstattes av en egen fylkesdelplan for senterstruktur og kjøpesentre. Hensikten var å få et pusterom for fastleggelse av prinsipper og retningslinjer for en regional lokaliseringsspolitikk og den regionale by- og tettstedsstrukturen. 30.04.03 vedtok fylkestinget i Vest-Agder en slik fylkesdelplan med tilhørende retningslinjer. Planen med retningslinjer er ikke juridisk bindende, men gir grunnlag for innsigelse mot kommunale reguleringsplaner.

Hovedpunktene i fylkesdelplanen er for Kristiansand sin del:

- *Definisjon:*
Med kjøpesenter menes i retningslinjene:
 - Detaljhandel i bygningsmessige enheter og bygningskomplekser som etableres, drives eller framstår som en enhet, samt
 - Utsalg som krever kunde- eller medlemskort for å få adgang.

- *Senterstrukturen:*

1A Landsdels- og fylkessenter	Kvadraturen med randsone Grim og Lund som avgrenset i kommuneplanen for 2005 – 2016.
1B Landsdelssenter for handel & service, avlastningssenter for Kristiansand	Sørlandsparken med grense for avlastningssenter og detaljhandel som vist i kommuneplanen og detaljert i reguleringsplanen godkjent med senere endringer.
2 Regionsentre, større kommunesentre og bydelssentrene i Kristiansand	Vågsbygd og Strømme/Rona med innhold og avgrensning som vist i kommunedelplan for sentrale deler av Vågsbygd av 07.11.01 samt reg.plan for Rona og reg.planer for Strømmeområdet.
3 Kommunesenteret	Sammenfallende med 1A
4 Lokal- og nærentrene	Definert i kommuneplanen

- *Hovedregel om sentrumslokalisering:*
Detaljhandel med høy besøksfrekvens slik som dagligvarer, klær og sko skal som hovedregel lokaliseres i sentrum av by, kommunesenter eller bydels-/lokalsenter.
- *Krav til etablering utenfor sentrum:*
Etablering/utvidelse av detaljhandel utenfor sentrum av by, kommunesenter eller bydelssenter skal primært skje innenfor hele eller nærmere avgrensede områder av avlastningssentre som er eller måtte bli definert i tilknytning til disse.

Slike etableringer/utvidelser skal vurderes i forhold til:

- A) Mulige konsekvenser for handel og tjenesteyting i eksisterende sentrumsområder og i bydelssentre.
- B) Tilgjengelighet med kollektivtrafikk og for gående/syklende, samt sikkerheten for gående og syklende.
- C) Mulige konsekvenser for transportbehov og transportvolum.

- *Hovedregel om arealgrense for detaljhandel:*

Det er forbudt å sette i verk utbygging av nye kjøpesentre med et bruksareal på mer enn 3000 m² eller utvide eksisterende kjøpesentre som medfører at samlet bruksareal overskrider denne arealgrensen.

På nivå 4 i senterstrukturen er arealgrensen 2000 m² bruksareal. For områdesentrene i Kristiansand er likevel arealgrensen 3000 m².

- *Unntak – detaljhandel:*

Det er gjort unntak for følgende typer etableringer og utvidelser:

- I. Etableringer eller utvidelser i sentrum og i randsonen av landsdels-/fylkessenteret Kristiansand.
- II. Etableringer eller utvidelser i bydelssentrene, dvs. nivå 2 i senterstrukturen, dersom etableringens størrelse er tilpasset stedets størrelse, funksjon og handelsomland.
- III. Forretninger som forhandler varegrupper som er plasskrevende. Dette gjelder forretninger med salg av biler, båter og andre motorkjøretøy, landbruksmaskiner, trelast og andre større byggevarer og salg fra planteskoler/hagesentre. Opplistingen er uttømmende.

Etableringer og utvidelser av kjøpesentre med plasskrevende varegrupper skal skje så nær sentrum som mulig, fortrinnsvis i definerte avlastningssentre. Trafikk- og tilgjengelighetsvurderinger skal legges til grunn for en nærmere vurdering av hvor slike etableringer kan finne sted.

- IV. Forretninger som forhandler møbler, hvitevarer og bygningsartikler innenfor nærmere avgrensede områder av Sørlandsparken utenfor Kristiansand.

De nevnte varegruppers unntak fra hovedregelen om arealbegrensningen må gis funksjon gjennom reguleringsplan og begrunnes ut fra hensynet til trafikk, nærmiljø eller regionalpolitiske målsettinger. Forretninger som forhandler møbler, hvitevarer og bygningsartikler tillates ikke etablert eller utvidet utenfor sentrum av kommunesentre på nivå 3, og i sentrene på nivå 4 i senterstrukturen.

- V. Øvrige etableringer eller utvidelser av detaljhandelsvirksomhet som er avklart i reguleringsplan som bygger på fylkesdelplanens retningslinjer.

- *Hovedregel for tjenesteyting:*

Tjenester med høy besøksfrekvens slik som offentlig og privat tjenesteyting, kulturtilbud og serveringsvirksomhet skal som hovedregel etableres/utvides i sentrum av by, kommunesenter eller bydels-/lokalsenter. Vinmonopol er å betrakte som offentlig tjenesteyting i denne forbindelse.

- *Unntak – tjenesteyting:*

I definerte avlastningssentre er det tillatt å etablere/utvide følgende offentlige & privateide tjenester:

- I. Plasskrevende og andre kultur- og underholdningstilbud som (for eksempel pga. støy og lignende) ikke egner seg i sentrum av by, kommunesenter eller bydelssenter.
- II. Serveringstilbud som er dimensjonert for å betjene kunder, besøkende, arbeidstakere og næringsdrivende innenfor åpningstiden til avlastningssenterets forretninger/virksomheter.
- III. Offentlig og privat tjenesteyting hvis tilsvarende tilbud allerede er etablert i sentrum av nærmeste by/kommunesenter.
- IV. Øvrige etableringer eller utvidelser av tjenesteyting som er avklart i reguleringsplan som bygger på fylkesdelplanens retningslinjer.

- *Myndighet og saksbehandling:*

Fylkesdelplanen er i sin karakter retningsgivende for kommunal planlegging og skal legges til grunn for relevante statlige og regionale virksomheter. Dette innebærer at det i første rekke er kommunene som må følge opp denne fylkesdelplanen i sin plan- og byggesaksbehandling. Det forutsettes at tiltakshavere legger fram nødvendig dokumentasjon, slik at saken er tilstrekkelig opplyst, som grunnlag for en behandling av plan eller byggesak.

Etablering i strid med retningslinjene vil gi grunnlag for innsigelse eller klage fra fylkeskommunen, fylkesmannen og andre berørte statlige etater.

Forslag til rikspolitiske bestemmelser om kjøpesentre – resultatet av høringen:

Innen fristens utløp er det kommet inn en uttalelse. Kvadraturen i Kristiansand AS støtter opp om departementets forslag og understreker at Kristiansand fortsatt bør være det viktigste handelssentrum i fylket. Etablering av nye kjøpesentre bør foregå i sentrum for å redusere klimagassutslippene og styrke miljøvennlig transport og bymiljøet. Her samlokaliseres gode byrom, treffsted, bosetting, miljø, kultur, opplevelser, handel, service og offentlige tjenester.

Kvadraturforeningen mener at forslaget bør håndheves strengt ut fra intensjonene. Detaljhandelsetableringer bør ikke finne sted utenfor sentrum dersom det går ut over og utarmer bysenteret. Bysenteret har de største forutsetningene for å dekke et totalbehov for fellesskapet på alle områder. Sentrum er revitalisert i de senere årene. Det har gitt en optimisme for videre satsing på sentrum som en god arena for mennesker i alle aldre.

Vurdering:

I grove trekk er intensjonen om bærekraftig by- og tettstedsutvikling ved å styrke eksisterende sentra og hindre økt bilavhengighet lik både for fylkeskommunen og kommunen. Tidligere da Sørlandssenteret opprinnelig ble etablert, var det mye diskusjon og uenighet om dette. Når senteret i dag er vel etablert, akseptert og inngår i byens vedtatte senterstruktur, har uenigheten dreid seg om hvor store beskrankninger det skal legges på den videre utviklingen av Sørlandsparken/Sørlandssenteret, bydelssentrene og lokalsentrene. Dette hadde trolig sammenheng med en underliggende usikkerhet og uenighet om den langsiktige virkningen av Sørlandssenteret på etablert regional senterstruktur.

Det endelige resultatet er blitt et akseptabelt kompromiss. For kommunen er det vesentlig at begge bydelssentrene og avlastningscenteret Sørlandsparken kan utvikles etter de planene som bystyret har vedtatt, som det endelige resultatet etter en behandlingsprosess med bla. fylkeskommunen.

Hovedbudskapet i forslag til RPB er at kjøpesentre bare kan etableres eller utvides i samsvar med godkjent fylkesdelplan slik at det blir forbudt med etablering i strid med plan. Fylkesdelplanen gis juridisk bindende virkning for 10 år og skal kunne forlenges med 5 år av gangen. Meningen med dette er at det skal utarbeides nye regionale planer etter ny plan- og bygningslov (Ot.prop. nr. 32 2007-08 offentliggjort 15.02.08), og at det nye virkemidlet "regional planbestemmelse" skal gjelde.

Bestemmelsen skal gjelde foran eldre reguleringsplaner, bebyggelsesplaner og kommuneplanens arealdel, dersom de ikke er i samsvar med fylkesdelplanen. For Kristiansand innebærer det at inntil ny plan foreligger (etter de nye planbestemmelsene), vil kommunens arealplaner gjelde siden de er i samsvar med fylkesdelplanen.

Nye planer for kjøpesenteretablering i Kristiansand forutsettes å være i tråd med kommuneplanen og gjeldende reguleringsplaner. Hvis ikke vil bestemmelsen gjelde og gi grunnlag for innsigelse.

At fylkesdelplanen gjøres juridisk bindende gir ingen endringer i forhold til dagens situasjon. Søknader om å fravike bestemmelsen skal sluttbehandles av fylkesmannen og fylkesdelplanen viser til at kommuneplanen og reguleringsplanen for Sørlandsparken gjelder. I begge tilfellene har fylkeskommunen fortsatt bare muligheten til å reise innsigelse ved uenighet.

Konklusjonen er dermed at inntil fylkeskommunen har utarbeidet nye "bestemmelser", eller kommunen eventuelt foreslår nytt og annerledes grep ved revisjonen av kommuneplanen, får forslag til RPB ingen konsekvenser for Kristiansand.

Det er et åpent spørsmål i hvilken grad ATP- arbeidet for Kristiansandsregionen vil få konsekvenser for kjøpesenterproblematikken. En felles regional senterstruktur er et viktig tema for en felles arbeids-, bolig- og serviceregion. Senterstrukturen bør vurderes på tvers av fylkesgrensen og vil også kunne gå inn i en samlet fylkesdelplan for kommunene i regionen.

Retningslinjene i dagens fylkesdelplan har ikke definert dagligvarehandel, men det synes å være det samme som i forslag til RPB. Når kommunen og fylkeskommunen ble enige, skyltes det alle unntakene som ble gjort for plasskrevende handel, spesielle varegrupper (hvitevarer, biler, møbler, byggevarer, plantesalg) oa. Slike unntak er ikke foreslått nå.

Utfallet av det fremtidige planarbeidet er som for alt forestående planarbeid vanskelig å forutsi. I lys av de siste årenes klima- og miljøutfordringer, er det grunn til å anta at bestemmelsene vil bli vesentlig mer restriktive enn dagens retningslinjer. Dette er noe som kommunen må ta nærmere stilling til når kommuneplanen nå skal revideres og felles overordnet arealgrep skal tas for Kristiansandsregionen. Formålet med RPB er fornuftig og i tråd med kommuneplanleggingens prinsipper, jfr også Ålborg- erklæringen.

Anbefaling:

Med utgangspunkt i Kristiansands miljøbysatsing og kommuneplanen bør kommunen slutte seg til bestemmelsen og formålet med den.

Det vil imidlertid være svært uheldig om nye regionale planer skal avvike fra eller "oppheve" de planene som nå er vedtatt og eventuelt nærmest reversere den utviklingen som det nå har blitt politisk enighet om. Kommunen bør derfor uttrykke skepsis til at ny fylkesdelplan/bestemmelser skal gjelde foran eldre arealplaner. Skepsisen gjelder i forhold til de unntakene vi har for spesielle varegrupper i Sørlandsparken. Nye løsninger bør bare gjelde videre utvikling med utgangspunkt i dagens realiteter og vedtak.

Når kommuneplanen skal revideres, og når "nye bestemmelser" skal utarbeides, er det viktig at kommunen og fylkeskommunen har en god samarbeidsprosess.

04.03.08 Arne Bulie