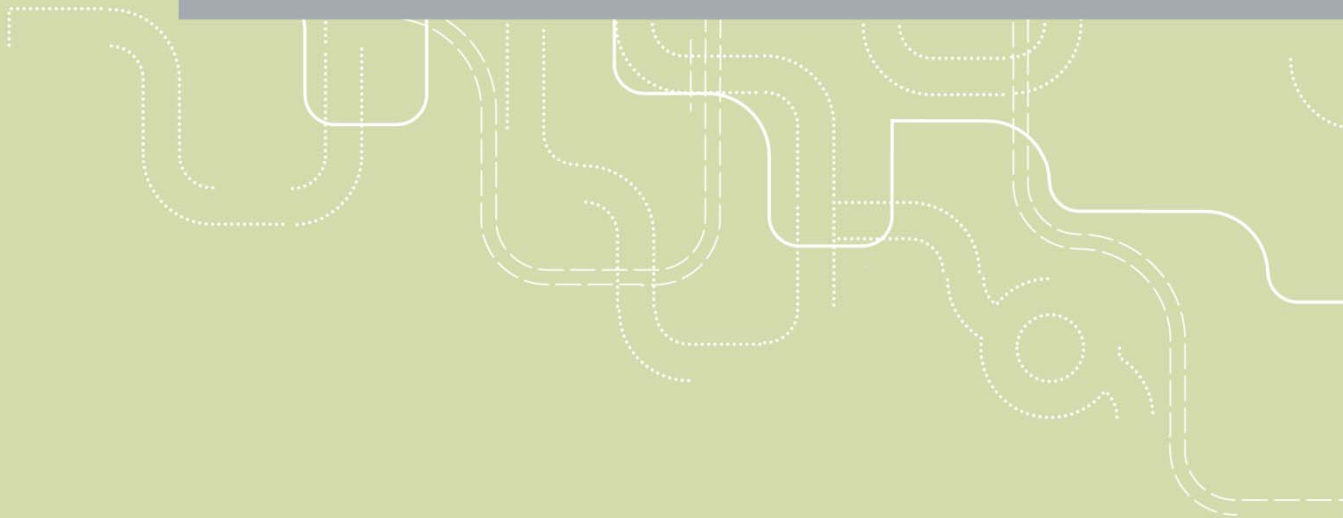


Jan Usterud Hanssen
Tanja Loftsgarden
Gustav Nielsen
TØI rapport 1016/2009

tøi Transportøkonomisk institutt
Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning

Prinsipper og retningslinjer for handel i regionale planer

Innspill til veileder



Prinsipper og retningslinjer for handel i regionale planer

Innspill til veileder

Jan Usterud Hanssen
Tanja Loftsgarden
Gustav Nielsen

Transportøkonomisk institutt (TØI) har opphavsrett til hele rapporten og dens enkelte deler. Innholdet kan brukes som underlagsmateriale. Når rapporten siteres eller omtales, skal TØI oppgis som kilde med navn og rapportnummer. Rapporten kan ikke endres. Ved eventuell annen bruk må forhåndssamtykke fra TØI innhentes. For øvrig gjelder [åndsverklovens](#) bestemmelser.

Tittel: Prinsipper og retningslinjer for handel i regionale planer – innspill til veileder

Forfattere: Jan Usterud Hanssen
Tanja Loftsgarden
Gustav Nielsen

Dato: 05.2009

TØI rapport: 1016/2009

Sider 88

ISBN Elektronisk: 978-82-480-0971-9

ISSN 0808-1190

Finansieringskilde: Miljøverndepartementet

Prosjekt: 3367 - Grunnlag for utarbeidelse av retningslinjer for lokalisering av varehandel

Prosjektleder: Gustav Nielsen

Kvalitetsansvarlig: Arvid Strand

Emneord: Bilbruk
Kjøpesenter
Planlegging
Virkemidler

Sammendrag:

Rikspolitisk bestemmelse om kjøpesentre av 1. juli 2008 skal følges opp med nødvendig veiledning fra Miljøverndepartementet. Rapporten drøfter en del av de problemstillinger en står overfor når målsettinger for detaljhandelsstrukturen skal følges opp med regionale bestemmelser, bl. a. definisjoner av ulike typer handel og lokaliseringer, tilgjengelighet, markedsomland, mv. Det gis en kort oversikt over hvordan noen andre land påvirker eller styrer detaljhandelen (kjøpesentre). Rapporten avsluttes med innspill til regionale planbestemmelser som kan tas opp i en veileder for planleggingen i norske regioner.

Title: Principles of retail development control for regional land use plans in Norway

Author(s): Jan Usterud Hanssen
Tanja Loftsgarden
Gustav Nielsen

Date: 05.2009

TØI report: 1016/2009

Pages 88

ISBN Electronic: 978-82-480-0971-9

ISSN 0808-1190

Financed by: Ministry of the Environment

Project: 3367 – Basis for planning guidelines on retail development control

Project manager: Gustav Nielsen

Quality manager: Arvid Strand

Key words: Car use
Measures
Planning
Shopping centres
Shopping mall

Summary:

The Norwegian Government has decided (July 1. 2008) that there shall be restrictions on the provision of new retail developments. The planning regulation relates to such factors as location, size, access, etc. This report discusses some of the challenges associated with development control of retail services, such as definitions of types of stores and goods to be sold, how to describe the need for more stores and accessibility by different modes. One chapter describes current policy in some European countries. The report concludes with suggestions for regulations in regional plans which may be included in the ministry's guide for regional planning authorities.

Language of report: Norwegian

Rapporten utgis kun i elektronisk utgave.

This report is available only in electronic version.

Transportøkonomisk Institutt
Gaustadalleen 21, 0349 Oslo
Telefon 22 57 38 00 - www.toi.no

Institute of Transport Economics
Gaustadalleen 21, 0349 Oslo, Norway
Telefon 22 57 38 00 - www.toi.no

Forord

Denne rapporten drøfter prinsipper og retningslinjer for styring av handel som en del av et ønsket utbyggingsmønster i norske regioner. Oppdragsgiver er Miljøverndepartementet, som skal benytte TØIs forslag til regionale retningslinjer i sitt arbeid med en veileder om dette emnet.

Rapporten bygger på en gjennomgang av tidligere bestemmelser, veiledere og fylkesdelplaner om handel og senterstruktur, høringsuttalelser til nye rikspolitiske bestemmelser om kjøpesenter mv. som trådte i kraft 1. juli 2008, samt utenlandsk faglitteratur om samme tema, først og fremst i Sverige, Danmark og Storbritannia. Dessuten har vi støttet oss til erfaringer vi har fått i forbindelse med utredningsprosjekter om revisjon av fylkesdelplan for Hamarregionen (SMAT) og Jæren-regionen som TØI har deltatt i etter oppdrag fra de regionale myndighetene i de to regionene.

Miljøverndepartementets kontaktpersoner har vært Peder Vold og Wilhelm Torheim.

Underveis har vi deltatt i to møter i Miljøverndepartementet med erfaringsutveksling i forbindelse med departementets arbeid med nye rikspolitiske bestemmelser om kjøpesentre.

Rapporten er skrevet av forskerne Jan Usterud Hanssen og Tanja Loftsgarden, samt forskningsleder Gustav Nielsen. Gustav Nielsen har vært prosjektleder og Arvid Strand kvalitetsansvarlig.

Oslo, mai 2009

Transportøkonomisk institutt

Lasse Fridstrøm
instituttssjef

Arvid Strand
avdelingsleder

Innhold

Sammendrag

1	Oppdrag og fremgangsmåte	1
1.1	Oppdraget	1
1.2	Metode og rapportens disposisjon.....	1
2	Utviklingen i styringen av handelen de siste ti årene	3
2.1	Kjøpesenterstopp og fylkesdelplaner	3
2.2	Høykonjunktur og nye handelskonsepter vinner frem	5
3	Hvilke mål skal styringen tjene?	9
3.1	Statens målsettinger i forhold til handel og senterstruktur.....	9
3.2	Eksempler på målsettinger i regionale planer	9
3.3	Ønskelig med tydeligere og gjerne flere styringsmål.....	12
4	Metodiske utfordringer for styringsregimet	13
4.1	Krav til styringsregimet.....	13
4.2	Arealpolitikk uten klare senterdefinisjoner	17
4.3	Variierende handelsbegreper gir usikkerhet i styringen	29
4.4	Arealbegrepene bør standardiseres	34
4.5	Statistikkgrunnlaget bør ofte suppleres	36
4.6	Handelsomland og dekningsgrad har uklar effekt på innkjøpsreisene..	37
4.7	Planstyring eller prosjektstyring?.....	43
4.8	Styringsregimet bør forbedres	48
5	Noen eksempler på praksis i andre land	53
5.1	Hovedtrekk	53
5.2	Danmark: Aktiv styring.....	54
5.3	Nederland: Liberalisering	56
5.4	Storbritannia: Sentral lokalisering prioriteres	56
5.5	Sverige: Kommunene rår.....	58
6	Innspill til utforming av regionale planbestemmelser	61
6.1	Rammeforutsetninger	61
6.2	Senterstruktur og lokalisering av handel	63
6.3	Differensiering mellom ulike typer handel?.....	64
6.4	Størrelse og handelsomland.....	66
6.5	Buffersone langs hovedveg	66
6.6	Arealeffektivitet.....	67
6.7	Tilgjengelighet med bil - parkeringstilbud	68
6.8	Tilgjengelighet med kollektiv transport	71
6.9	Tilgjengelighet for gående og syklende	74
6.10	Universell utforming	75
6.11	Krav til utforming, utearealer, mv.....	75

Referanser	77
Vedlegg 1 – Eksempler på klassifisering av bransjer og konsepter	80
Vedlegg 2 - Rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre.....	84
Forskrift om rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre	84
Utfyllende kommentarer til rikspolitisk bestemmelse om kjøpesentre	85
Pressemelding	87

Sammendrag:

Prinsipper og retningslinjer for handel i regionale planer – innspill til veileder

Oppdraget

Den 1. juli 2008 vedtok Regjeringen en ny, rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre, som også dekker lokalisering av andre former for detaljhandel. Denne skal etter hvert følges opp med klare føringer for hvordan bestemmelsen skal praktiseres i samsvar med den nye plan- og bygningsloven. Som et grunnlag for de veiledninger Miljøverndepartementet skal utarbeide, har TØI fått i oppdrag å utrede aktuelle utfordringer og legge et grunnlag for utarbeidelsen av regionale bestemmelser.

Som grunnlag for utredningen har vi benyttet veiledere utarbeidet i forbindelse med kjøpesenterstoppen fra 1999, de gjeldende fylkes(del)planene, departementets behandling av innsigelser, andre planarbeider og litteratur om temaet, inklusive en del utenlandske erfaringer.

Utviklingen i styringen av handelen det siste tiåret

Evalueringsrapporten om kjøpesenterstoppen 1999 - 2004 har vist at den i stor grad ble fulgt opp gjennom utarbeidelse av fylkes(del)planer. Etter at de fem årene var gått skrev miljøvernministeren at politikken fortsatt lå fast og varslet innsigelser mot prosjekter som var i strid med intensjonene.

Likevel har det vist seg at det er behov for nytt statlig initiativ. Blant annet synes intensjonene å bli undergravet av nye handelskonsepter /omsetningsformer som til dels baseres på bilbruk og derved ekstern lokalisering av tilbudene. En del aktører har dessuten hatt innvendinger til regelverk og styringsmidler.

Mål for styringen

Den nye, rikspolitiske bestemmelsen skal sikre en bedre oppfølging av fylkes(del)planene og bidra til å styrke utviklingen av by- og tettstedssentre. Kjøpesentre kan bare utvides eller etableres i samsvar med godkjente fylkes(del)planer. For områder som ikke omfattes av en slik plan, er det ikke tillatt å etablere eller utvide kjøpesentre med bruksareal på mer enn 3000 m². Med dette ønsker en å få til en sterkere regional samordning av senter- og servicetilbudet. Derved håper en å unngå unødig byspredning, bilavhengighet og dårligere tilgjengelighet for dem som ikke kan eller ønsker å benytte bil.

Metodiske utfordringer

Rapporten omfatter en gjennomgang av de styringsutfordringer man står overfor. Det må tas hensyn til kommunalt selvstyre, likebehandling av aktører, konkurranse, forutsigbarhet, mv. Sentrums- og senterutvikling dreier seg om mer enn varehandel. Også andre servicefunksjoner må innpasses.

Det er behov for klare definisjoner og føringer for planavgrensning. Hensynet til tilgjengelighet med kollektivtransport, med sykkel og til fots, danner en viktig premiss, men det trengs nye indikatorer for hva som er god tilgjengelighet i de ulike sammenhenger.

Hvis det skal benyttes beregninger av dekningsgrad i en beslutningsprosess, bør det knyttes til bedre definisjoner av hva som er "naturlig" markedsomland. Det kan for eksempel knyttes til normer for tilgjengelighet med ulike transportformer og det transportbehov som oppstår.

For å redusere usikkerhet ved planbehandling og valg av virkemidler bør det skaffes mer kunnskap om virkninger av ulike tiltak. De såkalte plasskrevende varene synes å innebære en spesiell utfordring. Det må arbeides videre med å avklare både definisjoner og styringsmuligheter.

Metodikken for regionale markeds- og transportanalyser bør utvikles videre.

Eksempler fra andre land

Også i andre land er en opptatt av å styre utviklingen av detaljhandelen, men det praktiseres på ulike måter. I Sverige har en i stor grad valgt å overlate ansvaret til kommunene. I Danmark ble det i 2007 vedtatt en lov som skal fremme et variert butikktilbud, sikre god tilgjengelighet for alle trafikantgrupper og bidra til å begrense avstandene i forbindelse med innkjøp. Det er derved innført en sterk, nasjonal styring av nyetableringer. "Bymidten" pekes ut som den primære lokaliseringen av nye tilbud.

Innspill til regionale planbestemmelser

Planlegging på regionalt nivå er nødvendig for å løse oppgaver og ivareta interesser som går ut over kommunenivået. Den nye planloven legger til rette for å ta i bruk regionale planbestemmelser som et nytt verktøy i regional planlegging. Regionale planer (fylkesdelplaner) som tidligere kun var retningsgivende med bruk av retningslinjer, vil bli juridisk bindende for kommuner og private utbyggere ved bruk av regionale planer og planbestemmelser.

De regionale planene og tilhørende bestemmelser bør angi hvor ny handel skal etableres. Bestemmelsene skal gi føringer for både kommunene i regionen, utbyggere og aktører innen handelsnæringen. Utfordringene gjelder både ny utbygging og bruksendringer av eksisterende lokaler.

Utbyggere og grunneiere bør få klare og entydige rammer å gå ut fra, og bestemmelsene må være enkle og lett forståelige.

De overordnede planene vil og skal gi støtte til utbyggers/investors nødvendige utredninger av hvor det er grunnlag for å satse på nye tilbud. For å likebehandle alle aktører og ulike typer handelskonsepter, bør retningslinjene gjelde både kjøpesentre der butikklokaler av ulik størrelse leies ut, og enkeltstående bygninger beregnet for et bransjeutvalg eller andre former for detaljhandel.

Gjennom region- og kommuneplaner med tilhørende bestemmelser bør det fastlegges hvor detaljhandelen i regionen kan lokaliseres. Dersom det ikke er mulig å gjøre geografiske avgrensinger i regionale planer, bør regional myndighet kreve at kommunene gjør det i sine planer før planene godkjennes og nye etableringer kan skje.

Som en del av arbeidet med den regionale planen, bør det utarbeides en egen handelsanalyse der en vurderer eksisterende og fremtidig etterspørsel etter arealer for handel, styrker og svakheter ved dagens tilbud og utarbeider forslag til hvordan regionen bør møte fremtidens utfordringer.

Perspektivet bør være hvordan en samlet sett best kan legge til rette for dekning av etterspørselen etter handel og andre tjenester til kommunenes innbyggere og besøkende. Ikke med den enkelte utbyggers interesser som utgangspunkt for analysene, men som en samlet, regional vurdering av de organer som er satt til å styre arealbruk og byutvikling.

Handelsprosjektene kan da også lettere enn i dag tas inn som viktige motorer i en ønsket byutvikling der også hensynet til andre byfunksjoner enn handel er tatt med.

Resultatene fra handelsanalysen bør ses i sammenheng med utredninger og vurderinger i andre sektorer, ikke minst struktur og lokalisering av ulike typer offentlige tjenester i regionen. En bør også se på hvilke kapasiteter og utviklingsmuligheter eksisterende sentre og utviklingsområder har, med stor vekt på å utvikle de ulike stedenes kvaliteter og egenart.

Nye storprosjekter for handelen kan motivere revisjon av planene for senterstrukturen. Utbyggingsplaner som bryter med vedtatt

regional plan bør ikke behandles som enkeltsaker, men tas opp som del av en mer helhetlig planrevisjon.

Av hensyn til likebehandling av aktører og en enklest mulig håndheving, foreslår vi at en bare benytter det generelle begrepet *detaljhandel*, og så heller tar opp eventuelle behov for unntak, dersom det finnes viktige hensyn som ikke like godt kan fanges opp av andre typer krav til utbyggingen, for eksempel knyttet til parkering, tilgjengelighet, etc.

Overordnede arealrammer for kommunene og regionen bør begrense tilgangen på arealer for detaljhandel til det som virkelig trengs i en overskuelig periode fremover. Dermed vil en oppnå en tilsvarende fortettingseffekt som en kan se for generell by- og tettstedsutvikling når det settes grenser for vekst på ubebygde arealer.

Hvis en vil reservere bestemte arealer til såkalte plasskrevende varer, må det lages klare definisjoner (begrensinger) på hva som anses å være arealkrevende varetyper og omsetningsformer, og det må fortsatt stilles krav til tilgjengelighet uten bruk av bil.

Mindre dagligvarebutikker og liknende har liten betydning for den regionale strukturen. Arealer til disse funksjonene trenger derfor ikke å fastlegges på regionalt nivå, men gjennom kommune(del)planer og reguleringsplaner. De inngår da som lokale funksjoner i bolig- og næringsområdene.

For å sikre effektiv arealutnyttelse kan det stilles krav til utforming av nye handelsprosjekter, og det kan legges restriksjoner på hvor stort areal som kan benyttes til parkering og gis føringer på utforming av slike anlegg.

For å hindre etableringer langs hovedveger utenfor og i ytre deler av tettsteder, kan det etableres buffersoner der det ikke er tillatt å oppføre handelsvirksomheter.

Hvis antall parkeringsplasser begrenses, kan det føre til at det blir mer interessant for en utbygger med en lokalisering som har et godt kollektivtilbud. Det kan også vurderes å avgiftslegge eie eller bruk av parkeringsplasser

ved eksterne kjøpesentre eller andre detaljhandelsetableringer.

Planbestemmelsene kan inneholde føringer for hvilket kollektivtilbud som må være etablert eller planlagt for å akseptere et utbyggingsforslag. Dette forutsetter at det finnes en klart definert strategi for det kollektive transportsystemet i regionen, slik at utbyggere og kommuner vet hvor kollektivtilbudet vil være godt på kort og lang sikt, og hva standarden på tilbudet vil være.

Basert på normer for tilgjengelighet til fots og med sykkel kan en også vurdere hvilket kundegrunnlag som finnes innenfor gitte avstander. Ved bruk av rekkefølgebestemmelser kan en sikre at sammenhengende gang- og sykkelveger til et senter er etablert før videre utbygging tillates.

Det kan også stilles krav til universell utforming, estetikk/stedstilpasning utearealer, lokalisering av sykkelparkering, mv.

1 Oppdrag og fremgangsmåte

1.1 Oppdraget

Transportøkonomisk institutt har fått i oppdrag fra Miljøverndepartementet å utarbeide begrunnede forslag til prinsipper og retningslinjer for lokalisering og dimensjonering av kjøpesentre og annen detaljvarehandel. Forslagene skal vurderes av departementet i den videre oppfølging av den nye Rikspolitiske bestemmelsen om kjøpesentre, som trådte i kraft 1. juli 2008.

TØIs forslag skal baseres på foreliggende litteratur, og erfaringer instituttet har fått fra arbeider med slike spørsmål i Hamarregionen og Jærenregionen. Også relevante erfaringer fra utlandet som er dokumentert i den innsamlede litteraturen, blir lagt til grunn.

TØI har mottatt en foreløpig liste fra departementet om hva slike retningslinjer kan omhandle. Dessuten forholder vi oss til det som sies om dette temaet i eldre veiledere fra Miljøverndepartementet:

- T-1317 Planer og bestemmelser for kjøpesentre
- T-1365 Planlegging av by- og tettstedsstruktur. Oppfølging av kjøpesenterstoppen i regionale planer, samt
- T-1322 Sentrumsutvikling. Råd og eksempler.

Rapporten skal omfatte eksempler på hvordan bestemmelser kan utformes. Dette gjelder primært utforming av tekst i fylkes(del)planer, bl.a. eksempler på nye, regionale planbestemmelser, jf. § 8-5 i plandelen av ny plan- og bygningslov (lov av 27. juni 2008 nr. 71).

Rapporten skal bidra til utforming av retningslinjer som fylkene kan ha nytte av i sine planarbeider. Retningslinjene skal redegjøre for prinsipper for lokalisering og

blant annet gi grunnlag for avklaring av forholdet til ”plasskrevende varer”, dimensjonering av tilbudene og eventuelle krav til ”ytelser” i forhold til aktuelle mål for overordnede arealplaner og transportpolitikk.

Forslagene skal senere bearbeides av Miljøverndepartementet som skal ferdigstille en veileder som skal gi føringer og hjelp for fylkenes utarbeidelse av regionale planbestemmelser.

1.2 Metode og rapportens disposisjon

Rapporten bygger på en gjennomgang av litteraturen med vekt på tidligere bestemmelser, veiledere og fylkesdelplaner om handel og senterstruktur.

Videre har vi sett på de momenter som har vært sentrale ved behandlingen av innsigelsaker i den senere tiden, og vurdert hvorvidt det gir føringer for nye retningslinjer. Også kommentarer som kom inn til departementet under høringen av forslaget til ny rikspolitisk bestemmelse, blir vurdert i denne sammenhengen.

Vi har også gjennomgått en del utenlandsk faglitteratur om emnet, først og fremst fra Sverige, Danmark og Storbritannia. Dessuten har vi støttet oss til erfaringer vi har fått i forbindelse med utredningsprosjekter om revisjon av fylkesdelplan for Hamarregionen (SMAT) og Jæren-regionen som TØI har deltatt i etter oppdrag fra de regionale myndighetene i de to regionene.

Rapporten har følgende oppbygging: Som bakgrunn for våre analyser, oppsummerer vi utviklingen i styringen av handelen de siste ti årene. Dernest ser vi, i kapittel 3, på hva som er de uttrykte målene for slik styring.

I kapittel 4 foretar vi en kritisk gjennomgang av styringssystemets ”verktøy” i form av nøkkelbegreper, hvordan disse benyttes i planleggingen, hvor godt data om handelen samsvarer med begrepene som brukes, og hvor nyttig beslutningsgrunnlag en får gjennom de typiske handelsanalyser som gjennomføres. Også egenskaper ved de typiske planprosesser knyttet til større utbyggingsprosjekter, tas opp til diskusjon. Kapitlet innledes med en oversikt over generelle krav som må stilles til styringsregimet. Det avsluttes med en rekke innspill til hvordan styringsregimet for detaljhandel og senterstruktur kan styrkes for å forbedre måloppnåelsen i den offentlige styringen av byutviklingen.

Kapittel 5 omtaler eksempler på regelverk og styringsbestemmelser i andre land.

På grunnlag av de foregående kapitlene, tar vi i kapittel 6 for oss hvordan en kan utforme regionale planbestemmelser som vil støtte opp under de ulike typer mål og hensyn som en på politisk hold kan tenkes å ville vektlegge i styringen av handel og senterstruktur. Disse eksemplene er hentet både fra eksisterende fylkesdelplaner om detaljhandel og senterstruktur, fra utenlandske kilder og nye innspill som blant annet er basert på gjennomgangen av feltet i kapittel 4.

Bakerst finner en referansene vi har benyttet. Som vedlegg 1 til rapporten har vi tatt inn forklaringer på en del begreper som benyttes for å klassifisere ulike typer handel og handelskonsepter. Vedlegg 2 inneholder den nye rikspolitiske bestemmelsen for kjøpesentre, som trådte i kraft 1. juli 2008.

2 Utviklingen i styringen av handelen de siste ti årene

2.1 Kjøpesenterstopp og fylkesdelplaner

Rikspolitisk bestemmelse om kjøpesentre (RPB - kjøpesenterstoppen) var gjeldende for perioden fra 1.februar 1999 til 1. februar 2004. I løpet av den perioden skulle fylkene utarbeide fylkes(del)planer der det ble gitt føringer for lokalisering og omfang av nye detaljhandelsetableringer. Som ledd i dette, utarbeidet Miljøverndepartementet blant annet en veileder som bidro til å klargjøre hvordan regionale og lokale myndigheter skulle forstå og praktisere bestemmelsene (Miljøverndepartementet 2001).

Ønske om å styrke eksisterende sentre og tettsteder

Formålet med bestemmelsen var å skape mer bevissthet omkring den erfarne utviklingen mot store, eksterne og ofte bilbaserte handelstilbud som man av en rekke grunner anså å være uheldig. Det gjaldt blant annet arealbruk/arealbeslag, miljø og tilgjengelighet, men kanskje mest fordi man så en utvikling der sentrums rolle for detaljhandelen i en region ble svekket.

Bestemmelsen skulle bidra til å synliggjøre problemstillingen og motvirke denne utviklingen ved å styrke sentrums rolle i byer og tettsteder og gjøre det mulig for flere å handle og få utført ulike tjenester uten bruk av bil. Det innebar en streng restriksjon på etablering av nye, eksterne kjøpesentre og en begrensning av størrelsen av disse.

Fylkesdelplaner i nesten alle regioner

Innen utløpet av femårsperioden hadde nesten alle fylkene utarbeidet fylkes(del)planer der senter- og servicestruktur ble angitt. Miljøverndepartementet har laget en oversikt over status og dato for godkjenning av de gjeldende planene som er gjengitt i tabell 1.

Tabellen viser at fylkene har brukt ulike betegnelser på planene. Finnmark og Nord-Trøndelag har lagt temaet inn i en fylkesplan, mens de øvrige har utarbeidet egne fylkesdelplaner. Rogaland og Østfold har utarbeidet egne fylkesdelplaner for mindre regioner innenfor fylket.

Godkjenningsdatoene sier ikke når planene ble sendt inn til Miljøverndepartementet, men mange av planene er blitt godkjent etter at kjøpesenterstoppen ble opphevet etter fem år. Østfold har fått to fylkesdelplaner (Mosse-regionen og Nedre Glomma) godkjent i 2008. Noen av planene er nå 7-8 år gamle. Det kan derfor være behov for revisjon. Vi er kjent med at slikt arbeid pågår i Hamarregionen (SMAT), i Jæren-regionen og i Aust-Agder.

Etter at gyldighetstiden (5 år) for RPB var gått ut, sendte miljøvernministeren et brev til kommunene, fylkeskommunene og fylkesmennene der det slås fast at politikken som lå til grunn for kjøpesenterstoppen ligger fast (1.11.2004). I brevet står det at de utarbeidede (og godkjente) fylkesdelplanene skal være retningsgivende for kommunenes planer og skal legges til grunn for behandling av søknader om kjøpesenteretableringer. Planer som er i strid med fylkesdelplanen gir grunnlag for innsigelse fra fylkesmannen, fylkeskommune, andre statlige fagmyndigheter eller nabokommuner.

Kommune- og reguleringsplaner forutsettes å bli revidert slik at de samsvarer med fylkesdelplanene.

Tabell 1 Oversikt over fylkesdelplaner og dato for godkjenning i Miljøverndepartementet.

Fylke	Planens navn	Godkjent
Akershus	Fylkesdelplan for handelsvirksomhet, service og senterstruktur	31.08.01
Aust-Agder	Fylkesdelplan for tettstedsutvikling og kjøpesenteretablering	16.03.01
Buskerud	Fylkesdelplan for handel, service og senterstruktur	16.12.03
Finnmark	Fylkesplan for Finnmark 2006-2009 (<i>Retningslinjer for stedsutvikling</i>)	13.04.07
Hedmark	Fylkesdelplan for Hamarregionen 2000-2030 (SMAT)	06.07.01
Hordaland	Fylkesdelplan for senterstruktur og lokalisering av handel og service	04.11.03
Møre og Romsdal	Fylkesdelplan for senterstruktur	01.04.05
Nordland	Fylkesplan for Nordland 2004-2007 – Arealpolitiske retningslinjer	02.07.04
Nord-Trøndelag	Fylkesplan for Nord-Trøndelag 2000-2003	23.03.01
Oppland	Fylkesdelplan for lokalisering av varehandel i Oppland	22.12.04
Oslo	Kommunedelplan for lokalisering av varehandel og andre servicefunksjoner i Oslo	09.04.03
Rogaland	Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren	04.05.01
	Fylkesdelplan for areal og transport i Ryfylke 2002-2011	14.03.02
	Fylkesdelplan for areal og transport i Dalane 2006-2015	09.06.05
	Fylkesdelplan for Haugalandet	Til behandling
Sogn og Fjordane	Fylkesdelplan for arealbruk	27.03.02
Sør-Trøndelag	Fylkesdelplan for arealbruk, transport og utbyggingsmønster for perioden 2002-2011.	16.10.01
Telemark	Fylkesdelplan for senterstruktur i Telemark	18.03.05
Troms	Fylkesdelplan for kjøpesenter	11.05.04
Vest-Agder	Fylkesdelplan for senterstruktur og lokalisering av handel og tjenester i Vest-Agder	21.10.03
Vestfold	Fylkesdelplan for etablering av kjøpesentra og sentrumsutvikling i Vestfold	10.10.03
Østfold	Fylkesplan 2004 - 2007 (hovedregel for alle delplaner)	07.10.05
	Fylkesdelplan, areal og transport for Nedre Glomma	04.07.08
	Fylkesdelplan, areal og transport for Indre Østfold	11.10.05
	Regional utviklingsplan for Mossregionen	16.01.08

TØI rapport 1016/2009

Erfaringer med kjøpesenterstoppen

Bestemmelsen fra 1999 synes å ha bli fulgt opp, slik at den førte til at utbyggere og andre aktører umiddelbart rettet oppmerksomheten mer mot mulighetene i sentrumsområder og tettbygde områder, og bort fra de mer spredte lokaliseringer.

En oppsummering av aktørers erfaring med kjøpesenterstoppen og en evaluering av effekten, viste at den trolig kom for sent da det allerede var etablert en rekke eksterne tilbud av den typen man ønsket å påvirke (Civitas 2006). Eierne av kjøpesentre uttalte at de hadde fått et mer sentrumsrettet fokus og heller ville oppgradere eksisterende sentre enn å bygge nye.

2.2 Høykonjunktur og nye handelskonsepter vinner frem

I årene etter at kjøpsentertoppen ble opphevet har fylkesdelplanene vært det viktigste styringsredskapet på regionalt nivå. Disse planene er blitt utfordret av utbyggerinteressene i en periode med sterk vekst i forbruket og handelen.

Nye konsepter utfordrer kjøpesentrene

Perioden 2004-2008 ble preget av sterk vekst i detaljhandelen generelt, og vi fikk både nye kjøpesentre og utvidelser av de gamle. I forhold til vårt tema, synes de største utfordringene å være knyttet til en fornyet interesse for nye, eksterne etableringer. Men ikke i første rekke i form av nye, eksterne kjøpesentre i en samlet bygningsmasse, men i tilsynelatende nye omsetningsformer, som har begynt å utfordre kjøpesentrene.

Det vokser stadig frem nye konsepter som utvendig ligner mest på lager- eller industribygg, men som innvendig ofte har en type vareomsetning som likner svært mye på mer tradisjonell detaljhandel og kjøpesentre.

Til dels benytter aktørene i detaljhandelen nye begreper for ellers vanlige utsalg eller samling av butikker. Det er nå nødvendig å

forholde seg til prosjekter betegnet som faghandel, outlet, storhandel, bransjesenter, handelspark, volumhandel, varehus, mv. Bransjegliding og bransjers ønsker om større enheter, og dermed behov for eller ønske om større kundeomland, er ofte grunnlaget for dette.

Regelverket knyttet til lokalisering av handel med såkalte plasskrevende varer, synes å ha stimulert denne utviklingen.

Nyere innsigelsaker behandlet av Miljøverndepartementet

Som en følge av de nye utbyggingsønskene under høykonjunkturen som varte frem til sommeren 2008, har det vært en rekke plan-saker vedrørende nye handelsetableringer rundt om i landet. Dette har ført til at innsigelsinstrumentet har blitt tatt i bruk av ulike myndigheter og da primært fylkeskommuner, fylkesmenn og Statens vegvesen.

Fire innsigelsaker er blitt avgjort av Miljøverndepartementet i perioden januar 2007 – mai 2008. I tre av sakene er innsigelsene blitt fulgt opp av departementet, som ikke vil stadfeste planene selv om kommunene ønsker prosjektene gjennomført.

På *Kallerud i Gjøvik kommune* ble et forretningsprosjekt med et bruksareal på inntil 15 000 kvm redusert til 6 000 kvm av kommunen, men likevel avslått av departementet. Miljøverndepartementet holdt seg til fylkesdelplanen og viste til at folk skal være minst mulig avhengig av bil for å handle. Det aktuelle området hadde dårlige gang- og sykkelveiforbindelser og klart dårligere muligheter for kollektivbetjening enn med en sentral lokalisering.

På *Ånestad i Løten kommune* ønsket kommunen å tillate detaljhandel i et næringsområde på 80 dekar like ved krysset mellom Rv 25 og Rv 3 mellom Hamar og Elverum.

Miljøverndepartementet avslo kommunens ønske. En la vekt på de trafikale vurderingene som Statens vegvesen la til grunn for sin

innsigelse, men også at det planlagte detaljhandelstilbudet var avhengig av et større kundegrunnlag enn det som finnes lokalt, samt at det eksisterende tilbudet i Løten sentrum ville bli svekket. Vegdirektoratet mente at regulær detaljhandel på Ånestad ville føre til mer nyskapt trafikk enn et tilbud basert på plasskrevende varer i den samme lokaliseringen. Det ble lagt vekt på at prosjektet ville gi redusert fremkommelighet og trafiksikkerhet i området.

Ved *Jarlsberg travbane i Tønsberg kommune*, argumenterte kommunen for etablering av et "avlastningssenter" med 4 500 kvm til detaljhandel og 17 500 kvm til plasskrevende varer. Begrunnelsen var blant annet at kommunen skulle være et regionsenter og at denne typen etableringer ikke skulle skje utenfor fylkets grenser. Kommunen ville da akseptere at handelen måtte bli sterkt bilbasert. Den mente også at fylkesdelplan for senter og service hadde utspilt sin rolle som styringsinstrument for lokalisering av kjøpesentre - fordi den var nær 10 år gammel.

Miljøverndepartementet viste til at Jarlsberg ligger 3 kilometer fra sentrumssonen i Tønsberg og 1,5 km fra to andre lokalsentra, samt at Jarlsberg ligger klart utenfor randsonen av Tønsberg tettsted. Det ble pekt på at kommunen har benyttet begrepet "transport-skapende varehandel" som synes å innebære en utvidelse av det som ligger i begrepet "handel med plasskrevende varer". Det reises tvil om konsekvensutredningens konklusjoner vedrørende både de handelsmessige virkningene og transportomfanget. Departementet konkluderte på grunnlag av "en overvekt av nasjonale og regionale interesser" med at en ikke ville stadfeste reguleringsplanen.

Den fjerde saken, *Mo industripark i Rana kommune*, ble stadfestet med flere presiseringer fra departementet. Disse dreier seg om fordelingen mellom plasskrevende varer og ren detaljhandel, parkeringstilbudet, mv. Den skiller seg ut fra de tre andre ved at det

aktuelle planområdet ligger relativt nær grensen for det definerte sentrumsområdet.

Alle de tre regulerings sakene som ikke ble stadfestet, er lokalisert så langt fra sentrum at de ble ansett å være bilbaserte og samtidig kunne by på uheldig konkurranse for sentrumshandelen. Det er to klare hensyn som tas opp i Miljøverndepartementets vurdering av sakene:

- Sentrumsutvikling og faren for å svekke sentrum gjennom uheldig konkurranse fra eksterne sentre
- Tilgjengelighet basert på miljøvennlige transportformer.

Vegvesenet har i sine innsigelser lagt vekt på trafikkskaping (nyskapt bilreiser) og belastningene på veinettet. Det er tydelig at vegvesenet ikke anser det som ønskelig å lokalisere trafikkskapende virksomheter inntil overordnet veinett og derved risikere dårlig fremkommelighet og redusert trafiksikkerhet.

Disse sakene tyder på at lokale myndigheter i en del regioner ikke samarbeider tilfredsstillende om å styre detaljhandelstilbudet og dets lokalisering. Men vi vet ikke i hvilken grad planer er blitt frafalt eller omgjort etter planprosesser innenfor det enkelte fylke uten at planen måtte avgjøres av departementet.

Ny rikspolitisk bestemmelse i 2008

Forslag til ny rikspolitisk bestemmelse ble sendt ut på høring 1. februar 2008 med forlenget frist til 15. april. Den nye bestemmelsen ble vedtatt av Kongen i statsråd 17. juni og trådte i kraft 1. juli 2008. Den er i hovedsak en oppfølging av den tidligere bestemmelsen og skal sikre en bedre oppfølging av de retningslinjene som ligger i fylkes(del)planene.

Bestemmelsen har en bindende virkning og slår fast at nye byggetillatelser eller rammetillatelser ikke kan gis i strid med RPB. Varigheten er nå inntil 10 år hvis den ikke

avløses av regional planbestemmelse (§ 8-5 i plandelen av ny Plan- og bygningslov av 27. juni, 2007).

Bestemmelsen med departementets kommentarer er i sin helhet gjengitt i vedlegg 2 til denne rapporten.

Endringer i RPB etter høringen

Forslag til ny RPB lå ute til høring i perioden 18. januar -15. april 2008. Både aktuelle myndigheter og organisasjoner og de store aktørene som driver med utbygging av kjøpesentre og lokaler for detaljhandel ble invitert til å kommentere forslaget.

Etter høringen gjorde departementet enkelte endringer, uten at det rokket vesentlig ved bestemmelsenes innhold:

- Definisjonen av kjøpesentre ble tatt ut fra forslag til § 3 og med noen endringer lagt inn som utfyllende kommentar til § 3. Begrepet kjøpesentre ble utvidet til også å gjelde dagligvarebutikker, såkalte handelsparker (flere virksomheter i separate enheter innenfor et område) og varehus som omsetter en eller flere varegrupper.
- En presisering av hva som menes med begrepet detaljhandel ble tatt ut.
- Et punkt der det het at fylkesmannen kan gi råd om forståelsen av denne rikspolitiske bestemmelsen, ble tatt ut av § 4 og lagt inn som utfyllende kommentar til paragrafen.
- I § 5 i forskriften er det tatt inn dato for når bestemmelsen trådte i kraft (1. juli 2008). Etter at det er angitt at bestemmelsen har en varighet på inntil 10 år, er det tatt inn et nytt tillegg: ... , *eller inntil den avløses av regional planbestemmelse i henhold til § 8-5 i plandelen av ny plan- og bygningslov.*
- I § 5 er det også tatt inn et nytt ledd der det klargjøres at *"Bestemmelsen fastsetter med juridisk bindende*

virkning at godkjente fylkesplaner og fylkesdelplaner skal legges til grunn for behandling av søknader om etablering eller utvidelse av større kjøpesentre".

- I § 5 fjerde ledd er det tilføyd følgende setning: *"Nye planer skal ikke samtykkebehandles etter § 4".*

Det er lagt inn utfyllende kommentarer til bestemmelsens fem paragrafer. Det er særlig til § 3 (regler for etablering av kjøpesentre) og § 4 (saksbehandling) at disse kommentarene gir konkret utvidet forståelse av bestemmelsen.

Oppfølging av den nye bestemmelsen

Flere steder er det satt i gang arbeid med revisjon av fylkes(del)planer, blant annet i Hamarregionen, Jæren-regionen og i Aust-Agder (2008).

Departementet ønsker å få tydeliggjort bestemmelsene om handel og kjøpesentre i disse planene. Det forutsettes også at slike føringer fra regionale planer skal gjenspeiles i kommuneplanenes arealdeler. Som en oppfølging av den nye kjøpesenterstoppen skal den gjeldende veilederen (T-1365) derfor revideres. TØIs oppdrag for denne rapporten er å gi begrunnede forslag til prinsipper og retningslinjer som kan benyttes i slike planer og innarbeides i en revidert veileder.

Ny Plan- og bygningslov styrker det regionale plannivået

Plandelen i ny Plan- og bygningslov ble vedtatt 27. juli 2008, og trer i kraft 1. juli 2009. Den nye plandelen skal styrke hensynet til miljø og klima ved blant annet å legge til rette for planlegging av et mer miljøvennlig transport- og utbyggingsmønster. Regionale planer og bestemmelser skal bidra til en mer bærekraftig areal- og transportplanlegging.

Gjennom regionale planer med regionale planbestemmelser får fylkeskommunene (regionene) et nytt virkemiddel til å sikre et bærekraftig utbyggingsmønster. Regionale planer (fylkesplaner) har hittil bare vært

retningsgivende. Med den nye planloven blir regionale planer og bestemmelser juridisk bindende for kommuner og private utbyggere.

Intensjonen er at regionale planer og planbestemmelser skal sikre et bærekraftig utbyggingsmønster, og planer som er i strid med regionale eller statlige planbestemmelser kan dermed stoppes. Regionale planbestemmelser vil være midlertidige (inntil ti år), og faller bort når den avløses av en kommunal plan som ivaretar formålet med bestemmelsen (Miljøverndepartementet 2008a).

Ny ramme for rikspolitiske bestemmelser

Den nye, rikspolitiske bestemmelsen (RPB) om kjøpesentre fastsetter at fylkesdelplaner skal legges til grunn for søknader om etablering eller utvidelse av kjøpesentre med mer enn 3000 m² (Miljøverndepartementet 2008b).

RPB for kjøpesentre skal sikre en regional samordning av kjøpesenterpolitikken, og pålegger regionale myndigheter (fylkeskommunen) å se utviklingen i kommunene i sammenheng.

I den nye plandelen av Plan- og bygningsloven (PBL) skal dagens rikspolitiske retningslinjer og bestemmelser erstattes av statlige planretningslinjer og planbestemmelser (jfr. §§ 6-2, 6-3). I følge overgangsbestemmelser til plandelen (§ 34-2) skal gjeldende rikspolitiske retningslinjer og bestemmelser etter PBL av 1985 (§ 17-1) fortsatt gjelde. Det står videre at endringer av slike retningslinjer og bestemmelser skal skje etter reglene i lovens kapittel 6.

3 Hvilke mål skal styringen tjene?

3.1 Statens målsettinger i forhold til handel og senterstruktur

Styring av handel og sentrumsutvikling forutsetter for det første at en har tydelige mål å styre etter. For det andre må virkemidlene en tar i bruk faktisk bidra til å oppnå de målene som en setter seg. Som et utgangspunkt for den videre drøftingen vil vi derfor se på aktuelle målformuleringer på nasjonalt nivå og fra politisk hold i noen fylkeskommuner og kommuner.

Det nasjonale formålet med styringen av handel og senterstruktur kommer til uttrykk i formålsparagrafen (§ 1) i den nye rikspolitiske bestemmelsen for kjøpesentre:

Hensikten er å styrke eksisterende by- og tettstedssentre og bidra til effektiv arealbruk og miljøvennlige transportvalg, dvs. unngå en utvikling som fører til byspredning, bilavhengighet og dårligere tilgjengelighet for dem som ikke disponerer bil. Det langsiktige målet er å oppnå en mer bærekraftig og robust by- og tettstedsutvikling og begrense klimagassutslippene.

De nasjonale hovedmålene som skal ivaretas, dreier seg altså om transportmessige konsekvenser og målet om å gjøre handelstilbudene godt tilgjengelige for dem som ikke kan eller vil bruke bil.

Selv om det ikke er eksplisitt uttrykt i de rikspolitiske bestemmelsene, er det en rekke andre statlige hensyn som også må ivaretas. Disse kommer til uttrykk i andre lover og forskrifter, jfr. vår omtale av krav til styringsregimet i kapittel 3.3.

En utfordring for fylkenes (og kommunenes) oppfølging av bestemmelsen er at den har flere formål. Disse formålene har både lokal, regional og nasjonal forankring:

- Styrket by- og tettstedsutvikling; bærekraftig og robust struktur
- Effektiv arealbruk, som gir mindre inngrep i LNF-områder
- Redusert bilbruk
- Bedret tilgjengelighet for folk uten bil
- Bevaring av biologisk mangfold
- Reduserte klimagassutslipp
- Mer samordnet lokaliseringpolitikk på tvers av kommunegrenser
- Større forutsigbarhet for nabokommuner og utbyggere

For å tilfredsstille disse målene må det tydeliggjøres hvordan bestemmelsene skal følges opp i fylkes(del)-planene og i senere regionale bestemmelser og formuleres som retningslinjer i kommunale planer.

3.2 Eksempler på målsettinger i regionale planer

Fra vår befatning med utredninger for revisjon av fylkesdelplaner for Jæren og Hamarregionen har vi hentet noen eksempler på mål for handel og senterstruktur som planene i disse regionene skal bidra til å realisere.

Målsettinger i fylkesdelplanen for Jærenregionen

I planens visjon (s. 22) står det:

Jæren har en miljøvennlig og velutnyttet storby og mindre tettsteder med et effektivt system for transport og kollektivtrafikk, omkranset av livskraftig landbruk og kort avstand til høyverdige natur- og friluftsområder. Distriktet har samtidig forsterket sin posisjon som et av landets fremste områder for kunnskap, næringsutvikling og verdiskaping.

Fylkestingets vedtak 10.10. 2002 sier (utdrag s. 39):

Det er en viktig forutsetning at planen er basert på prinsipper for arealøkonomisering, effektiv transport og kollektivsystem som begrenser vekst i transportvolum, god utnyttelse av eksisterende infrastruktur, langsiktig vern av prioriterte landbruksområder med klare grenser og en overordnet regional grønnstruktur for friluftsliv, natur- og kulturvern.

I oppsummeringen av planens alternativstudier står det (s. 36):

Høy arealeffektivitet og redusert arealforbruk pr person vil være det viktigste bidraget til vern av ikke fornybare ressurser... Høy tetthet er også en forutsetning for godt kollektivtransporttilbud.

Vi finner altså et ønske om en tydelig, overordnet bystruktur, men bare indirekte mål for senterpolitikk og varehandel.

Stavanger K-plan 2006 – 2021 – om senterutvikling og handel

Heller ikke Stavangers kommuneplan har spesifiserte mål for senterstruktur og lokal service. Kommunen har likevel et ønske om å styre mot bestemte sett av løsninger, idet planen inneholder et regelverk som ikke synes å ha en særlig eksplisitt, overordnet begrunnelse:

- Ny detaljhandel tillates kun i bestemte områder, med detaljerte arealrammer for forretningsareal (kvm BRA)
- Detaljhandel og handel med ”plasskrevende varer” tillates der dette er vist i gjeldende reguleringsplan
- Nærbutikker med ”dagligvareprofil” og forretningsareal opp til 1000 kvm BRA tillates utenfor sentrenes nærmarked, dvs. mer enn 500 m fra ytterkant av sentrene
- Planen forutsetter at omfang av handel i de ulike sentrene tilpasses et ”naturlig

handelsomland”, slik at det ikke skjer innpendling fra andre områder, som da får svekket sitt tilbud

- Planen inneholder særskilte retningslinjer for utforming av bydels- og lokalsentre, og nye sentre skal godkjennes på kommuneplannivå
- Tilrettelegging for vekst og utvikling i Stavanger sentrum er høyt prioritert

Kommuneplanen for Stavanger setter altså opp ganske stramme rammer for å unngå for sterk konkurranse om kundene utenom byens sentrum, for å verne eksisterende handelsstruktur. Likevel gis det også plass for nye handelskonsepter.

Mål i Sentrumsplan for Randaberg

I det vi kan kalle en visjon for Randaberg sentrum, sies det i sentrumsplanen - ”Slik vil vi ha det”:

Sentrum skal være det pulserende hjertet i den moderne, grønne landsbyen. Et naturlig og hyggelig treffpunkt for kommunens beboere – og et attraktivt mål for regionens innbyggere.

Sentrum skal være et handlested og en møteplass preget av livet mellom husene med muligheter for livsutfoldelse, kulturopplevelse og nærhet. Det sentrale møtestedet.

Alle tiltak i sentrum skal vurderes ut fra prinsippet om universell utforming.

Dette dokumentet legger altså mer vekt på mål om å skape et aktivt og pulserende senter med mye liv og mange mennesker. I plan- grepet støtter en seg til prinsippene om utforming av sentrumsmiljøer i Jan Gehls ”Livet mellom husene.”

Planen bygger dessuten på en analyse av stedets kvaliteter, identitet og potensial, og tilfører dermed diskusjonen om utvikling av senterområder flere viktige dimensjoner. Analysen konkluderes med utkast til bestemmelser og retningslinjer i kommunedelplanen/ sentrumsplanen.

Vi ser på dette som et godt eksempel på hva slags faglige tilnærminger og analyser som er aktuelle hvis en politisk ønsker å vektlegge mål om attraktive og levende sentre.

Regionale handelsanalyser og beregninger, eller lokale betraktninger om dekningsgrader og liknende, er ikke tilstrekkelig for å oppnå den typen mål som en har i Sentrumsplanen for Randaberg.

Det trengs også lokale stedsanalyser, som bør være med på å definere rammene for handelen i senterområder, både sentralt i byene, i lokale bydelssenter og andre tettsteder.

Senteravgrensning i Sandnes

Også i Sandnes kommune ser en betydelig vektlegging av senterområdenes kvaliteter. I arbeidet med avgrensning av senterområdene i kommunen har en definert tre hovedhensikter:

- Styrke kvaliteten på senterdannelser i nærmiljøene ved å øke deres kommersielle, sosiale og estetiske funksjon
- Danne grunnlag for et funksjonelt, rettferdig og miljøvennlig transport-system
- Danne grunnlag for at Sandnes kan utvikles til å yte maksimalt til befolkningen i kommunen, og til å være et attraktivt "ansikt" utad

Også dette gir andre vinklinger på dimensjonering av handelen i sentrene, enn de som følger av dekningsgradsanalyser og mer regionale betraktninger.

Målformuleringer og bestemmelser i fylkesdelplan for Hamarregionen

I arbeidet med fylkesdelplan for samordnet miljø-, areal- og transportplanlegging (SMAT) er det ikke utviklet spesielle bestemmelser om ulike arealfunksjoners lokalisering i bystrukturen. Det viktigste har vært å finne fram til rimelige avveininger mellom by- og tettstedsutvikling og vern av noe av landets beste åkerjord.

Dette har resultert i utforming av to prinsipper som bør ligge til grunn for arbeidet med fylkesdelplanen:

- For det første at lokalisering av aktiviteter skal skje slik at de gir opphav til minst mulig transport
- For det andre at lokalisering av ny aktivitet skal foretas på lokaliteter som støtter opp om eksisterende tettsteder heller enn som etablering av nye tettstedsdannelser

I planen er det spesifisert delmål innenfor tre kategorier, og vi trekker her frem de som er mest relevante i forhold til handel:

Miljøhensyn:

- *MII.2.2: Utbyggingsområdene skal knyttes til eksisterende tettsteder og brukes for å gjøre stedene tettere, og med ubebygde belter mellom tettstedene. Det skal skapes klare og naturlige langsiktige grenser mellom bebygde områder og landbruks-, natur- og friluftsområdene.*
- *MII.2.9: Det skal gjennomføres estetiske vurderinger i alt plan- og byggearbeid i forhold til landskap og eksisterende og ny bebyggelse. Ved fortetting er utfordringene særlig store.*

Samordnet areal- og transportplanlegging:

- *MII.3.1: Valg av utbyggingsmønster skal bidra til å begrense transportbehovet ved å prioritere løsninger som gir korte avstander til service og daglige gjøremål og ved å legge til rette for mest mulig gang- og sykkeltrafikk. Innenfor gangavstand fra stasjoner/knutepunkter på hovedårene for kollektivnettet, kan utbyggingshensyn tillegges større vekt enn vern under forutsetning av at det planlegges en konsentrert utbygging og tas hensyn til kulturminner og grønnstruktur.*
- *MII.3.4: Arealer i tettstedenes randsoner er aktuelle å vurdere omdisponert til utbygging dersom det gir forbedret arrondering, kort avstand til service og klarere grenser mellom tettstedene og de tiliggende landbruksområder og natur- og kulturmiljøene.*

By- og tettstedsutvikling:

- *MII.4.3: Fortettings- og utbyggingsområdene skal hver for seg, og i samspill med eksisterende by- og tettsteder, representere høy kvalitet og attraktivitet, slik at områdene blir gode å bo og leve i. De enkelte tettsteder skal utformes med sikte på å ivareta og videreutvikle deres fortrinn.*

Retningslinjer om arealbruk er i planforslaget blant annet formulert på denne måten:

- *R..3.1.5: Eksisterende næringsarealer skal utnyttes mer effektivt ved at arealene får en høyere utnyttelse enn i dag. Dette gjelder særlig næringsområder med tilfredsstillende kollektivtilbud.*
- *R.1.6: Næringsområder skal gis differensiert bruk, hvor aktivitetene som tillates lokalisert avhenger av næringsområdets lokalisering i forhold til eksisterende by- og tettstedssentra.*

3.3 Ønskelig med tydeligere og gjerne flere styringsmål

Vi har følgende konklusjoner på denne lille gjennomgangen av hva en ønsker å oppnå med regulering av handelens lokaliseringer og dens konsekvenser for bystruktur, transport og miljø:

For det første vil vi fremheve betydningen av å ha klare målformuleringer å styre etter. Hvis en ikke vet hva målet er, er det ikke mulig å styre i riktig retning. Det er da lett å velge gamle løsningsprinsipper og lokaliseringsmodeller, uten at de nødvendigvis er forankret i kunnskap om konsekvenser i en ny tid med nye forutsetninger for handelskonsepter og transport.

For å ha mulighet til å oppnå kvalitetsmessig attraktive og funksjonelle senterområder, der handelen er en meget viktig delfunksjon, må en utvide interessefeltet for analyser av handel og senterstruktur.

Lokale og regionale perspektiver bør knyttes bedre sammen. Det er fortsatt nødvendig å foreta overordnede, regionale handels- og perspektivanalyser. Men i tillegg bør senter-

områdenes potensial og utviklingsmuligheter undersøkes ”nedenifra”, gjennom stedsanalyser og lokale planarbeider.

Da vil det ikke nødvendigvis bli begreper¹ som ”dekningsgrad”, ”handelslekkasje”, ”underdekning” etc som er de mest sentrale emner for diskusjon av nye utbyggingsplaner, slik tilfellet ofte synes å være i dag. I stedet vil hensynet til utvikling av gode steder, lokale miljøkvaliteter og god byplanlegging være de sentrale tema for utredning og debatt.

For å gjøre det mulig å lage helhetlige regionale strategier, er det viktig at planene sier tydeligere fra om hva en vil oppnå. Det bør derfor vurderes om det, ved en aktuell planrulling, kan arbeides frem mer konkrete og direkte politiske mål for de enkelte sentrenes utvikling, senterstrukturen og varehandel i regionen.

¹ Jfr. nærmere omtale i kapittel 4.6.

4 Metodiske utfordringer for styringsregimet

4.1 Krav til styringsregimet

Regimet for styring av handel og senterstruktur bør tilfredsstillende flere generelle krav, som vi kort skal omtale her. Dette gir oss et utgangspunkt for en gjennomgang av en del viktige styringselementer i resten av kapitlet.

Styring krever klare mål å styre etter

Det synes lett å glemme at styring – også av handel og senterstruktur – krever at en vet hvor en vil. På det feltet vi her undersøker, synes mye av debatten – og plandokumentene – å ta utgangspunkt i fasitsvar for hva som er gode løsninger, uten at en eksplisitt sier hva en vil oppnå, hvorfor og hvordan medisinene som foreskrives vil virke i forhold til målene.

Etter vårt syn bør det arbeides videre med formulering av tydeligere mål for handel og senterstruktur, som både dekker overordnede regionale hensyn og lokale/kommunale mål for steds- og livskvalitet med mer.

Da vil en trolig også finne ut at en vil ha nytte av nye og andre typer krav til handels- og senterprosjekter enn de som springer ut av dagens typiske handelsanalyser som grunnlag for beslutning om regulering og bygging.

Likebehandling og forutsigbarhet krever entydig begrepsbruk nasjonalt og lokalt

I all offentlig styring er det et overordnet krav at styringen skal gi likebehandling av og forutsigbarhet for ulike offentlige og private aktører.

Derfor trengs det nasjonale og regionale bestemmelser i form av fylkes(del)planer for å begrense ulikheter som lett blir en følge av det kommunale selvstyret.

Det er også viktig at begrepene som benyttes i bestemmelsene, er tydelige og forståelige, slik at en unngår for ulike tolkninger, som

resultater i konkurransevridende forskjellsbehandling.

En felles regional gjennomgang av sentrumsavgrensningene i kommunene vil kunne gi en nødvendig klargjøring i den aktuelle regionen. SSBs definisjon registrerer bare faktisk situasjon på et gitt tidspunkt, og er mindre egnet som en ramme for sentrenes utbygging, slik kommune(del)planer fastlegger.

Begrepet ”plasskrevende varer” er relativt problematisk i denne sammenhengen. Når kommunene og fylket legger opp til mer lempelige lokaliseringskrav for en viss type handelsvirksomhet, stimulerer en bransje-glidning og tilpasninger av vareutvalg og handelskonsepter til disse rammene. Da kan styringseffekten på lengre sikt bli svært dårlig, og kanskje motsatt av hva målene skulle tilsi. Dette blir lettere å vurdere hvis målene er mer konkrete og dekkende for hva en vil oppnå enn det som er vanlig i dag.

Arealdefinisjonene er også en kritisk faktor, jfr. for eksempel netto vs. brutto; lager vs. salgsareal; parkering vs. lager, overbygget v.s. åpent fellesareal, etc. Det generelle rådet her er å benytte plan og bygningslovens begreper og definisjoner for byggesaksbehandling (BRA osv) også i overordnede planer, slik som i fylkesdelplanen for Jæren-regionen.

Likebehandling gjør det også nødvendig at reglene er robuste og gjennomtenkte, slik at de kan gjelde lenge, og de får karakter av ”varige” bestemmelser.

Byutvikling er en langsiktig oppgave. Store ressurser legges ned i planlegging og prosjektering av nye byggeprosjekter. Da må en unngå at rammene for denne planleggingen og byggingen endrer seg stadig underveis.

For den som ønsker å bygge i sentrumsområder, er disse planoppgavene spesielt

kompliserte. Skiftende og uklare rammer og regler kan være de hinder som gjør at investorene foretrekker å bygge et annet sted. Og da hjelper det mindre med gode intensjoner om sentrumsutvikling i de offentlige planer.

Hull i regelverket må unngås

Kravet om likebehandling av og forutsigbarhet for ulike offentlige og private aktører, gjør det nødvendig å tette ”hull” i regelverket som åpner for ulik praksis i enkeltsaker.

Eksempler på tilpasninger som aktørene gjør for å ”slippe unna” visse styringskrav fra planmyndighetene, kan være:

- Nye handelskonsepter med nye varesammensetninger
- Etappevis utbygging av mange små enheter (< 3000 m²)

Videre kan en spørre seg hvorfor regionale plankrav ikke settes opp for andre funksjoner enn handel. Andre funksjoner bidrar også til uheldig bystruktur og omfattende bilbruk, for eksempel:

- Hva med annen privat service, kino, store idrettsanlegg, osv?
- Hva med offentlige bygg? Statlig og fylkeskommunal byspredning har det vært mye av de siste tiårene.

Reguleringer av markedet må tjene formålet med reguleringen

Offentlige reguleringer er ofte upopulære og møter motstand. Særlig dersom de styrer tunge økonomiske interesser, slik tilfellet er med regelverket knyttet til lokalisering og utvikling av handel og bystruktur.

Derfor er det politisk viktig at reglene faktisk bidrar til det som er hensikten med reguleringene. Derfor trenger en best mulig kunnskap om effekter av tiltakene som foreskrives, og en bør være rimelig sikker på at en har oversikt over mulige negative effekter.

Bestemmelsene om konsekvensutredning av store prosjekter gir grunnlag for å analysere noe av dette. Men i praksis oppstår det ofte uenighet mellom utbygger og planmyndighet om virkninger av en planlagt nyetablering av kjøpesenter eller andre former for storhandel.

For eksempel vil planmyndighetene ofte mene at et nytt kjøpesenter vil gi økt, og for mye, biltrafikk. Utbyggeren hevder ofte at senteret bare fanger opp de som likevel kjører forbi, og at de dessuten bidrar til at folk kan handle mer på en gang og ett sted. Slik kan de hevde at senteret vil redusere biltrafikk.

Den nye, rikspolitiske bestemmelsen om kjøpesenter var ute på høring vinter/vår 2008. Fra enkelte hold ble det da hevdet at det er et juridisk krav at det skal være tydelig sammenheng mellom markedsreguleringer og de formål de skal tjene. I så fall har myndighetene her et krav til dokumentasjon som skal kunne holde i tvistemålssaker angående bygging av kjøpesenter og andre formål.

Vi vil derfor hevde at for svak empirisk kunnskap og for dårlige metodeverktøy, er et problem ved håndheving av regler for lokalisering av handel og andre senterfunksjoner.

Desto bredere målene en har, er definert, desto mer omfattende kunnskap trenger en for å dokumentere sammenhenger – enten kravet om begrunnelse er politisk eller juridisk. Begge deler er viktig når en skal gjennomføre en felles regional strategi for en stor byregion.

Konkurrans hensyn, unngå monopolisering

I diskusjoner om styring av handelens lokalisering vises det ofte til krav om at det skal være reell konkurranse mellom ulike aktører. For gjennomføringen av en regional arealplanstrategi er det gunstig om en, som en del av forarbeidene og vedtakene om fylkesdelplanen, også kan avklare dette spørsmålet.

Innspill til en slik diskusjon finnes i forarbeidene til strategisk plan for næringsarealer

i Stavanger-regionen, der forholdet til bransjeinndelingene i styringen av handelens lokalisering blir omtalt (Asplan Viak 2006, kapittel 8).

Det fremholdes at Plan og bygningsloven, samt planer og bestemmelser vedtatt som følge av loven, ikke skal være konkurranse- eller bransjeregulerende (T-1381, Veileder Reguleringsplan, MD, 2005). Dette begrenser hvor langt en kan gå i å styre detaljvarehandelen i reguleringsplan. Dersom en ønsker begrensning i denne typen virksomhet, kan dette bare knyttes til bestemmelser om arealformål (forretning), arealstørrelser eller enkelte driftsmessige forhold. I veilederen, T-1381, er også ”styring” av varehandelen omtalt under kapittel ”grensetilfeller”. Det gir i seg selv behov for presisering og klarhet i plan og bestemmelser.

I grunnarbeidene til den Rikspolitiske bestemmelsen om kjøpesenterstopp ble det definert at handel med såkalte plasskrevende varer tilknyttet spesielle bestemmelser. Følgende varegrupper ble da definert som plasskrevende varer:

- Biler og motorkjøretøy
- Landbruksmaskiner
- Trelast og andre større byggevarer
- Planteskoler og hagesentre
- Lystbåter.

I Fylkesdelplan for Langsiktig byutvikling på Jæren (Rogaland fylkeskommune 2000) opererer en også med hvitevarer og møbler/tepper som plasskrevende. På bakgrunn av de rammer Plan- og bygningsloven gir for planlegging, og de utdypinger som er gjort i forbindelse med den rikspolitiske bestemmelsen, synes det vanskelig å se at dette kan felles ned i reguleringsbestemmelser for ulike områder, uten å være gjenstand for betydelig diskusjon.

Som påpekt av Asplan Viak (2006), kan bransjebegrepet og bedriftens virksomhet ikke sees i en direkte sammenheng. På samme måte er det også umulig å styre hva en forretningsvirksomhet kan omsette i henhold til varestørrelse. En virksomhets bransjetilhørighet har i liten grad noen følger for hva den faktisk kan omsette av detaljvarer. Dette gjelder selv om en holder seg strengt til Miljøverndepartementet’s definisjon av plasskrevende varer.

Ta hensyn til ønsker om kommunalt selvstyre

I Norge står det kommunale selvstyret sterkt. Derfor er det nødvendig å få riktige avveininger mellom strategier og rammer som fastlegges på regionalt og fylkeskommunalt nivå på den ene siden, og de kommunale og lokale beslutningsmyndighetene på den andre siden.

Fylkesdelplaner bør derfor fortsatt legge til rette for strategisk styring, selv om en skjerper begrepsbruken og er mer presis med definisjoner av senterområder, arealberegninger osv.

Ved å fastsette disse rammene gjennom en dialog mellom kommunene og fylkeskommunen bør det være mulig å komme frem til felles definisjoner og praksis på feltet, samtidig som kommunene fortsatt har frihet til å bestemme lokale løsninger.

Slik kan felles rammer på lenger sikt også bidra til en mer effektiv saksbehandling av prosjekter i regionen, til erstatning for en mer detaljert og varierende behandling av enkeltsaker som følge av uklare rammer.

Tilpasninger til statlige lover og regler

Det er åpenbart at styringsregimet må foregå innenfor rammene for det lovverket tillater. (også her støtter vi oss til fremstillingen i Asplan Viak 2006). For utvikling av næringsarealer er de nasjonale mål og retningslinjer for arealplanlegging nedfelt i

- Rikspolitiske Retningslinjer for samordnet areal og transportplanlegging, og

- Rikspolitiske Bestemmelser for kjøpesenter.

Videre har vi forskrifter for bruk av konsekvensutredning (KU) i planbehandling. Dette betyr at alle overordnede arealplaner på region- og kommuneplannivå skal konsekvensutredes. Det skal da også utarbeides egne planprogram.

Også reguleringsplaner, som bl.a. omfatter mer enn 5000 m² BRA til nærings-, lager- og kontorbygg, samt offentlige bygg og bygg til allmenntilgjengelige formål, skal konsekvensutredes dersom de kommer i berøring med viktige arealbruksinteresser.

Videre er det kommet endringer i Planloven, som vi tar opp i eget punkt senere. Men det er også en rekke andre lover og forskrifter som berører etablering av næringsvirksomhet og planleggingen av disse, for eksempel:

- Forurensningsloven, som vil ha direkte betydning for bl.a. samlokalisering av virksomheter og annen arealbruk
- Vegtrafikkloven, som setter begrensninger i forhold til byggegrenser mot overordnet vegnett, regler for avkjøring etc.

For å få en hensiktsmessig og legitim styring av næringslivets lokalisering og byggeprosjekter er det viktig å innse at det utover planer med basis i Planloven også finnes et ganske omfattende offentlig regelverk som næringslivet må forholde seg til. Noe av dette kan også ses på som virkemidler til gjennomføring av en regional utviklingsplan.

Næringslivet ønsker faste rammer

Bedriftene i Stavanger-regionen har i en spørreundersøkelse gitt uttrykk for deres holdninger og syn på betydningen av ulike offentlige virkemidler (Asplan Viak 2006).

Det er relativt stor konsensus i næringslivet om kommunenes tradisjonelle oppgaver. Omlag 85 % av de spurte oppfatter kommunenes rolle som klassisk tilrettelegger

av infrastruktur og planbehandling som en viktig oppgave.

Faktisk oppgir også over 75 % av bedriftene at de oppfatter styring av virksomheter til rett plass, som en viktig oppgave for kommunen. En differensiert bruk av arealer oppfattes som viktig av næringslivet, selv om dette er i motstrid til hva de ønsker i forhold til fleksibilitet i egne områder.

Stimulering til organisering av virksomheter innen næringsområdene oppfattes også viktig av bedriftene. 65 % svarer at dette er en viktig rolle for kommunen. Bedriftene er altså opptatt av at kommunene bidrar med nettverksbygging og utvikling av miljøet i ulike næringsområder. Dette er imidlertid avhengig av at det offentlige har en eierrolle som legitimerer denne type virksomhet, noe bedriftene er noe mer kjølig innstilte til.

Næringslivet er relativt delt i spørsmålet om det offentliges engasjement i utviklingen av arealer, eller om dette bør overlates til private aktører.

Som oppsummering sier Asplan Viak (2006) at bedriftene mener det er viktig at det offentlige går inn både med tilrettelegging og styring av virksomheter. Et annet tydelig signal næringslivet gir, er ønsket om bedre informasjon og mer forutsigbar og enhetlig plan- og byggesaksbehandling i regionen.

En samordning av arealpolitikk på tvers av kommunene er med andre ord etterspurt av næringslivet i regionen. På den annen side har virksomhetene også tydelig et noe ambivalent forhold til offentlig styring. Ordbruk og hvordan ulike virkemidler blir presentert for næringslivet vil ha stor betydning for hvordan dette blir mottatt av næringslivet.

Næringslivets preferanser

Det er også relevant å se på hvilke hensyn representanter for næringslivet vektlegger når de er blitt spurt om anbefalt strategi for næringsarealer. En slik undersøkelse er utarbeidet av Stavangerregionen Nærings-

utvikling i samarbeid med kommunene i regionen. Det anbefales at en særlig fokuserer på (Asplan Viak 2006, s.8):

”Infrastruktur: Bruk av ABC-metodikk, ”Rett virksomhet på rett plass”, fokus på presisjon, oppfølging og evaluering. Strategisk bruk av konsekvensutredninger med økt fokus på samfunnsmessige virkninger, og deltagelse i planprosesser der også næringslivet blir inkludert.

Eiendomsutvikling: Arbeide for en eiendomsutforming som muliggjør langsiktighet og forutsigbarhet for næringslivet. Kommunene er en av de dominerende eiendomsutviklere i regionen, og bør også utnytte dette strategisk i henhold til næringsutvikling. Fokuset bør være rettet mot spesielt arealkrevende industri/lager virksomheter som vil ha problemer med å følge med i eiendomsmarkedet, og vil kreve særlig tilrettelegging også i forhold til naboarealer.

Kvalitet: Næringslivet er opptatt av kvalitet i utviklingen av næringsområder. I undersøkelsene har vi identifisert dette ved begrepene estetikk og omdømme. Å arbeide for en enhetlig profilering av områder som næringslivet kan identifisere seg med, vil derfor være viktig”.

Ved å vektlegge disse forholdene ved valg av offentlige tiltak og planbestemmelser for næringsområder, kan en øke sannsynligheten for å oppnå en ønsket utvikling i slike områder.

4.2 Arealpolitikk uten klare senterdefinisjoner

Et hovedgrep i planer og bestemmelser som skal styre lokalisering av detaljhandel, er å kreve at nyetableringer og utvidelser skal foregå i ulike typer senterområder. Når vi ser nærmere på hva begrepet ”sentrum” eller ”senter” betyr i praktisk lokaliseringspolitik helt ned til kommunale reguleringsplaner, finner vi at dette begrepet er temmelig uklart,

og at det ofte skjer tilpasninger av begrepet til det de ulike aktører ser seg mest tjent med.

Miljøverndepartementets føringer er fulgt opp i mange planer

Miljøverndepartementet anbefaler en sentrumsavgrensning for de to øverste nivåene i senterstrukturen. Avgrensningene bør også fremstilles på kart i fylkesdelplanene (Miljøverndepartementet 2001).

Flere av fylkesdelplanene fastsetter retningslinjer for hvor og hvordan sentrene kan etableres. Mange av planene viser geografiske avgrensninger på kart, mens andre henviser til nærmere avgrensning i de kommunale arealplanene.

Hedmark fylkeskommune har i tillegg til en fylkesdelplan for Hamarregionen (SMAT), utgitt en veileder for senterstruktur, varehandel og service i Hedmark. Fylkeskommunen anbefaler at kommunene gjennomfører en sentrumsavgrensning på følgende måte (Hedmark fylkeskommune 2007):

1. SSB’ metode. Statistisk sentralbyrå (SSB) og Miljøverndepartementet har utviklet en metode for sentrumsavgrensning ved bruk av Bedrifts- og foretaksregisteret. Dette foreligger for de fleste byer og tettsteder i Hedmark.
2. Registreringer av sentrumsfunksjoner. Sentrum kan nedtegnes på kart ut fra registrering og lokalkunnskap.
3. Gangavstandskriterier. Som et supplerende hjelpemiddel vurderes sentrum ut fra ønsket gangavstand. I den nasjonale veilederen brukes 1000 meter som anbefalt maksimal gangavstand fra ytterkant til ytterkant i sentrumsområdet. Det er ingen grunn til å avvike fra dette i anbefalinger for Hedmark.

Denne avgrensningen gjelder først og fremst det som mange av planene definerer som ”historiske sentrum”. I tillegg avgrenses senterområder med utgangspunkt i kommuneplanens arealdel, bosettingsmønster, gangavstander inne i senterområdene samt avstand til kollektivknutepunkt eller kollektivtilbud.

I den gjeldende fylkesdelplanen for langsiktig byutvikling på Jæren fra 2000, er det vedtatt retningslinjer (punkt 5.9) som sier at alle sentre i regionen med et definert handelsomland, skal avgrenses i kommuneplanens arealdel, kommunedelplan eller i reguleringsplaner, og gis en dimensjon som samsvarer med senterets funksjon og ”naturlige handelsomland” (jfr. drøfting i kapittel 4.6). Forslag til endring av senterstrukturen skal behandles som del av kommuneplanens arealdel.

Denne fylkesdelplanens retningslinjer følger Miljøverndepartementets (2001) prinsipper for definisjoner av ulike sentertyper i et hierarki, og den arealmessige avgrensning av sentrumsområdene. Den gir retningslinjer (punkt 5.1 – 5.8) for senterstrukturen i Jærenregionen med følgende klassifisering av mulige lokaliseringer for handel (og andre senterfunksjoner), jfr. figur 1:

- **Hovedsenter:** Stavanger og Sandnes sentrum med regionale funksjoner; Stavanger også med fylkesfunksjoner.
- **Kommunesentra**, ett i hver av kommunene, med offentlige og private tilbud dimensjonert i forhold til kommunens innbyggere. Offentlige tilbud som det bare er et av i kommunen, skal i hovedsak legges til kommunesenteret. Kommunesentrene Bryne og Jørpeland skulle likevel styrke sin rolle som regionale handlesteder (pkt 5.10.6). Dette siste har allerede skjedd etter at planen ble vedtatt i 2000, og punktet er nå foreslått tatt bort i den reviderte fylkesdelplanen.
- **Bydels-/kommunedelsentra**, med handels- og servicetilbud som er dimen-

sjonert for å dekke bydelens eller kommunedelens innbyggere. For bydelsentrene Hillevåg i Stavanger og Lura i Sandnes er det likevel åpnet for regional handel. I Hillevåg skal handelen kunne videreutvikles uten restriksjoner (pkt. 5.10.4). I Lura ligger allerede regionens og et av landets største kjøpesenter, Kvadrat, men utvidelser av handelsarealene der skal ikke tillates (pkt. 5.10.5). Denne begrensningen synes å være under sterkt press, og synes utvannet gjennom særbegrepet ”regionalt målpunkt”, se nedenfor.

- **Lokal-/grendesentra**, med handels- og servicetilbud som er dimensjonert for å dekke lokale behov.
- **Nærservice**, som nærbutikk med dagligvareprofil og inntil 800 m² bruksareal (BRA), kan dessuten etableres i boligområder utenfor de definerte senterområdene. Det er kommet forslag om å utvide arealgrensen til 1000 m² og i tillegg definere nærmarkedet slik at det ikke bør være mindre enn ca 1 km mellom nærbutikker eller andre handlesentra.
- **Regionale målpunkter**, skal utvikles med arbeidsplassintensive funksjoner, boliger og lokal service. Dette er knutepunkter langs Solabanen, Risavikområdet, Sentral-sykehuset, Universitetsområdet og Stavanger Lufthavn Sola. Forusområdet kan utvikles videre som regionalt handelsområde for ulike typer ”plasskrevende varer” (jfr. egen drøfting av dette begrep), og arealene forutsettes avgrenset i kommunedelplaner for området. I planrevisjonen drøftes det om Kvadrat (på Lura), IKEA og eventuelt også Tvedtsenteret skal defineres som slike regionale målpunkter for detaljhandel.

Som en del av den nye fylkesdelplanen er det planlagt å utarbeide en tabell med arealrammer for detaljhandel i alle senterområdene.

Eksterne senter og avlastningscenter inngår ofte i planlagt bystruktur

Det som har skjedd med de såkalte regionale målpunktene i Jæren-regionen er for øvrig ganske typisk. I svært mange av byregionene i Norge er det for lengst vokst frem eksterne sentre for detaljhandel og eventuelt også andre funksjoner. Noen er ledd i en bevisst, langsiktig byplanstrategi, som for eksempel City Syd og Heimdalsområdet i Trondheim. Andre mer som markedsdrevne utbyggingsprosjekter langs hovedveier i utkanten av byer og tettsteder, eller som frittstående prosjekter ute på landet, for eksempel Liertoppen eller Vinterbro.

Dette er en form for tettsteds- og senterutvikling som mange kommuner ønsker, og som ofte også har betydelig gjennomslag ut fra nærings- og regionalpolitiske synsvinkler i fylkeskommunene.

Flere av planene åpner for lokalisering av kjøpesentre i avlastningscenter. Et eksempel på dette finnes i Fylkesdelplan for tettstedsutvikling og kjøpesenteretablering for Aust-Agder (Aust-Agder fylkeskommune 2001):

Kjøpesentre og detaljvarehandel skal primært lokaliseres til det historiske sentrum. Dersom det ikke er mulig å utvikle det eksisterende sentrum, uten å ødelegge stedets karakter, kan avlastningscenter benyttes.

Denne formuleringen er skreddersydd for blant annet utvikling av Stoa-området i utkanten av Arendal tettsted.

Avgrensning av sentrumsområder – SSBs metode ikke egnet som planavgrensning

For å få en lik tolkning av felles regionale retningslinjer kreves det standardiserte senterdefinisjoner. Når hovedansvaret for å definere områdene ligger hos de enkelte kommunene, vil dette ofte bli vanskelig i praksis. Dette vises ganske klart i Jærenregionen.

Retningslinjer i fylkesdelplanen for Jærenregionen fra 2000 sier at den arealmessige avgrensning av sentrumsområdene skal følge

Miljøverndepartementets (2001) prinsipper for oppfølging av den forrige kjøpesenterstoppen. Metodikken i departementets veileder ble utviklet i samarbeid med Statistisk sentralbyrå; SSB.

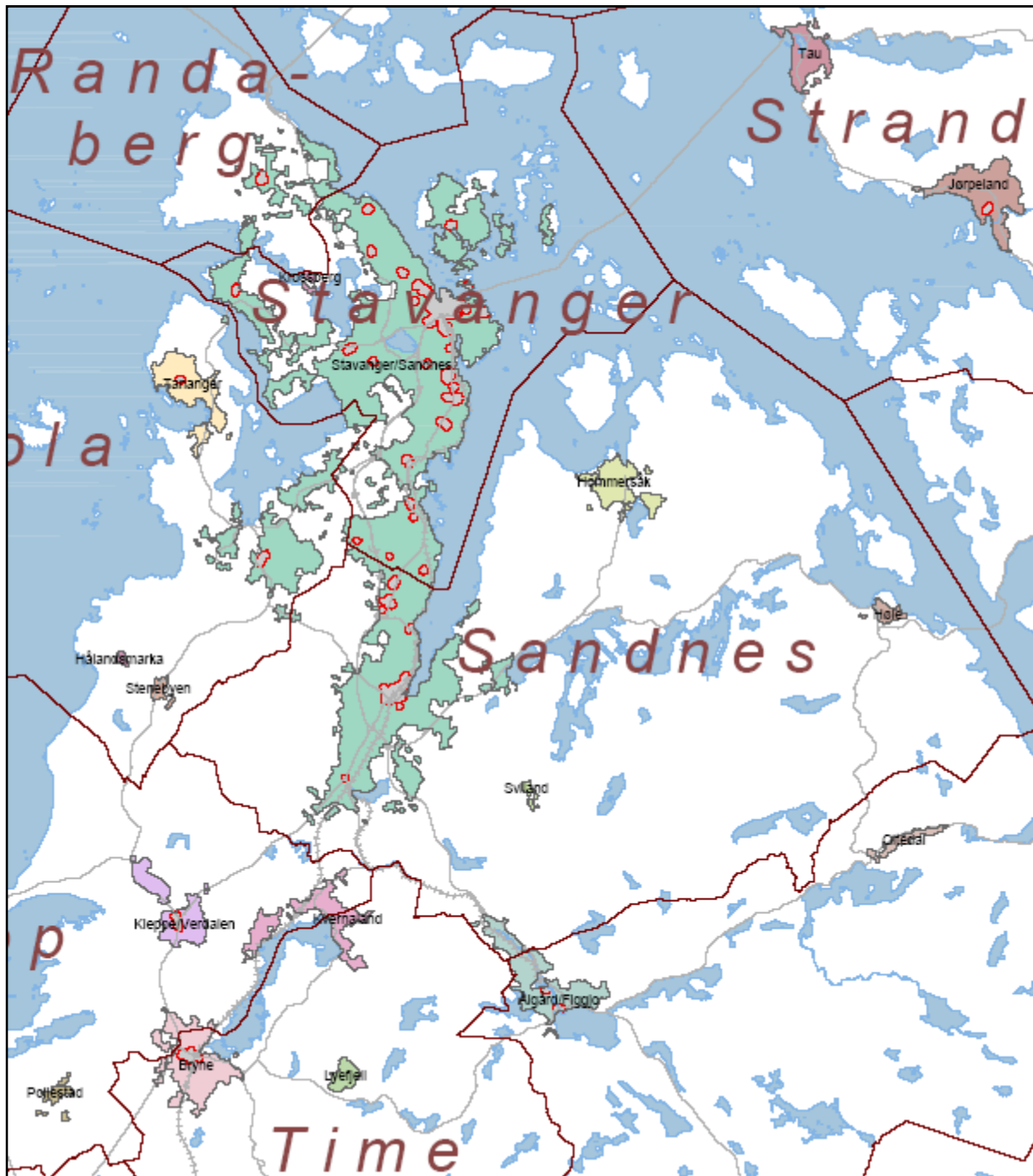
I departementets veileder brukes avgrensningen av Ski sentrum som eksempel på godt samsvar mellom SSB-metoden og fylkesdelplanen for Akershus. Men en gransking av forholdet mellom SSBs definisjoner og fylkesdelplanen for Jæren viser store avvik.

SSBs metode for å definere sentrumssoner er basert på bruksfunksjoner. Med basis i data fra bedriftsregisteret, defineres områdene som konsentrasjoner av næringsvirksomheter innen detaljhandel samt privat og offentlig tjenesteyting. Sentrumssoner defineres slik:

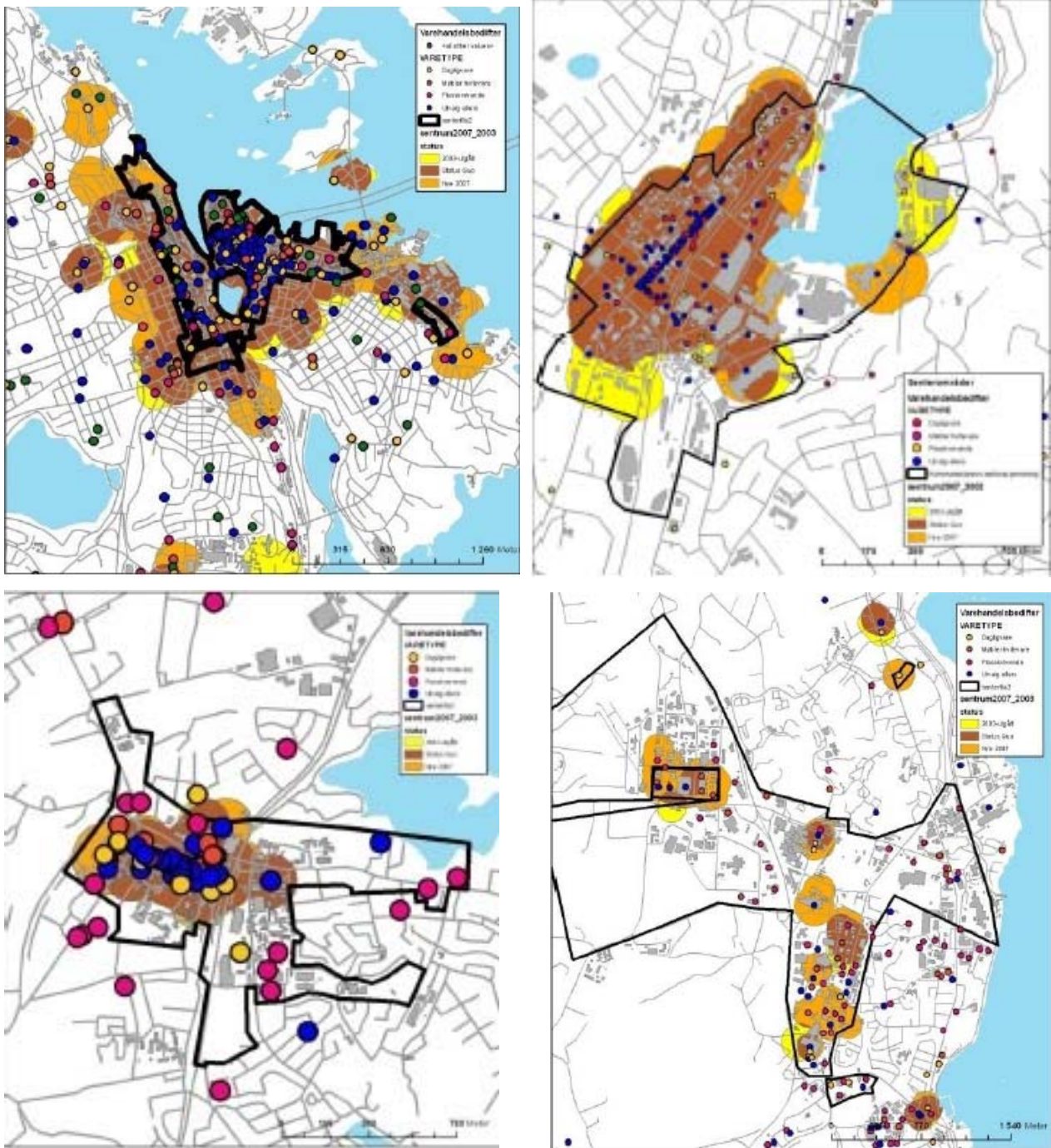
1. En sentrumssone er et område satt sammen av en eller flere sentrumskjerner og en sone på 100 meter rundt.
2. En sentrumsjerne er et område med mer enn tre ulike hovednæringsgrupper med sentrumsfunksjoner. I tillegg til detaljvarehandel, må offentlig administrasjon eller helse- og sosialtjenester eller annen sosial og personlig service være representert. Avstanden mellom bedriftene skal ikke være mer enn 50 meter.

Sentrumsssoner avgrenses hvert år og legges ut for nedlasting fra SSB. Figur 2 viser et utsnitt av Rogalandskartet for 2005. Ved å sammenlikne dette kartet med fylkesdelplanens kart for senterstrukturen, figur 1, ser vi at SSB definerer mange flere sentrumssoner enn de som er med i fylkesdelplanens senterhierarki.

Kartleggingen som er foretatt i Jærenregionen (Asplan Viak 2008) viser dessuten at det slett ikke er noen klar sammenheng mellom SSBs avgrensning av sentrumsområdene og det som er lagt til grunn i kommunenes areal- og sentrumsplaner, se figur 3.



Figur 2: Utdrag av SSBs tettstedskart for Rogaland, med avgrensning av sentrumssoner pr 1.1. 2005. Sentrumsssonene er vist som grå soner med rød omkrets (www.SSB.no).



Figur 3: Noen eksempler på SSBs avgrensning av sentrumsområder og kommuneplanenes avgrensninger. Stavanger sentrum, Sandnes sentrum, Bryne, samt Forus, Lura og Tvedt-senteret (Asplan Viak 2008).

I Stavanger sentrum dekker kommuneplanens sentrumsdefinisjon bare en del av det funksjonelle bysentrum i følge SSBs definisjon. Også i de andre sentrene i regionen har kommunene definert helt andre grenser enn SSB; stort sett med vesentlig større sentrumsarealer enn det SSB definerer.

SSBs funksjonelle sentrumsdefinisjon medfører at områdeavgrensningene varierer fra år til år, tilpasset hva som faktisk skjer av lokaliseringsbeslutninger og strukturendringer i bysamfunnet. Den synes derfor ikke egnet for definisjon av arealrammer for en lang-siktig styrende, robust og stabil strategi for by- og sentrumsutvikling.

Den flytende geografiske definisjonen i SSBs statistikk for sentrumsområdene kan heller ikke gi grunnlag for sammenhengende tids-serier over hva som skjer med arealbruken og virksomhetene i disse områdene, omfang av fortetting av aktiviteter og funksjoner, etc.

Fallgruver ved tolkning av utviklingen over tid

Asplan Viaks analyse (2008) av utviklingen i senterstrukturen i Jærregionen viser dessuten at det ofte kan ligge "fallgruver" i definisjonene av ulike bransjer og klassifiseringen av enkeltbedrifter i bedriftsregisteret, som lett kan gi opphav til feiltolkninger av utviklingen i sentrene dersom en ikke har andre datakilder å støtte seg til.

I kommune- og reguleringsplanene er det både nødvendig og ønskelig å definere og avgrense områder for ulike funksjoner, inklusive sentrumsområder. Men SSBs sentrumssoner synes bare å være egnet som en del av grunnlaget for slike avgrensninger.

Mange hensyn å ta ved sentrumsavgrensning

Dessuten krever bedømmning av sentrenes "vekstpotensial" detaljerte analyser av andre egenskaper ved sentrumsområdene og bebyggelsen der. Arealplanleggingen krever avveining mellom ulike interesser og verdier på

det enkelte sted, og da er en teoretisk nærings- og bransjeinndeling ikke egnet som eneste kriterium for definisjon av sentersoner.

I konkrete planprosesser i en region bør lokale hensyn veies opp imot andre interesser, inklusive regionale utviklingshensyn, forskjellige miljøhensyn, tilgjengelighet etc.

Kommunenes generelle ansvar for arealplanleggingen tilsier at det er kommunene som må ha hovedansvaret for områdedefinisjonene for handel og andre sentrumsfunksjoner, slik det sies i retningslinjene for senteravgrensning i fylkesdelplanen for Jæren.

For å ivareta hensynet til en samlet regional areal- og utviklingsstrategi er det altså behov for samarbeid og felles forståelse av senterdefinisjonene på tvers av kommunegrensene (i et nasjonalt perspektiv også mellom ulike regioner i landet).

Svak tradisjon for kompakte sentra i Norge

Miljøverndepartementets veileder (2001) peker på betydningen av å få til konsentrerte bysentre med korte gangavstander mellom de viktigste funksjonene og hovedknutepunkter for kollektivtransporten. Den anbefaler derfor maksimale avstander fra ytterkant til ytterkant av det sentrale handelsområdet i sentrum av byer og tettsteder:

- Større byer: 1000 m
- Mellomstore byer/tettsteder: 600 - 800 m
- Mindre byer/tettsteder: 400 – 600 m

Det er liten tradisjon for å bygge tette, konsentrerte sentra i Norge. Tvert imot ser det ofte ut til at sentrums- og kommuneplanene definerer så vide grenser som mulig, slik at kommunen har god arealreserve for å kunne ta imot nye byggeprosjekter. Konsentrerte sentrumsområder er langt mer krevende å få til, særlig der det er mange grunneiere med varierende interesser og økonomisk styrke.

Vi kan konstatere at definisjon og avgrensning av senterområdene er en kritisk og variabel faktor når en ønsker å skape en felles regional utviklingsstrategi. Eksempelene foran viser at det vil være behov for en ganske grundig felles gjennomgang av område-definisjonene, samtidig som en drøfter arealrammene for handel i de ulike sentrene. Det kan da bli behov for tilpasninger for å få en best mulig sammenheng mellom regional strategi og kommunale planer.

Handelen er sentrumsdannende

Tradisjonelt var det i stor grad handelen som skapte by- og tettstedssentrene. Markedsplassen eller torget var befolkningens faste møtested, og derfor ble også andre servicefunksjoner plassert der. Denne prosessen kan vi ofte se også i dag, med nåtidens kjøpesentre og andre handelskonsepter som trekker til seg mange besøkende.

Etter at kjøpesenterstoppen ble opphevet, er det registrert en betydelig interesse for igjen å satse både på videre utbygging av eksisterende kjøpesentre i ulike lokaliseringer og helt nye utbygginger. I tillegg ønsker utbyggere og detaljhandelsbransjen å utvide allsidigheten i tilbudene for å kunne konkurrere bedre med sentrums tilbud, som ofte er mer allsidig og fylt med andre tjenester og opplevelser.

Det synes å være stor vilje til å samle flere formål i ett utbyggingsprosjekt. Når utbygger av et eksternt lokalisert senterprosjekt også tilbyr boliger, hotell, bibliotek, badeland, kino, opplevelsessenter, innendørs skibakke, barnehager, mv., blir det vanskelig for lokale myndigheter å begrense utbyggingen.

For å få godkjent en utbygging kan det også fristes med idrettshall og idrettsanlegg som gir mulighet for flerbruk av parkeringsplassene. I noen tilfeller vil det også kunne etableres innfartsparkeringsplasser og ekspressbusstopp ved eksterne kjøpesentre. De ulike tilbudene vil ofte være ønsket i flere tilliggende kommuner.

Det er også tendenser til å etablere helse- og tannlegetjenester og annen service i de nye handlestedene, som har hatt tradisjon for å ligge i sentrale deler av en kommune. Dette bidrar ytterligere til å svekke sentrums framtidige rolle.

Uten et samarbeid og en bevisst politikk for samordning av utbyggingen, kan en risikere betydelig overetablering i regionen. En følge av en slik utvikling kan bli utarming av flere kommunesentre enn bare i den kommunen det nye tilbudet blir etablert.

Konsekvensene av denne utviklingen blir at det ikke lenger er en planlagt senterstruktur som styrer hvor handelen skal lokaliseres. Det er i stedet handelen som styrer lokaliseringen av andre senterfunksjoner og service – og dermed den regionale strukturen på lenger sikt. Hvis en ønsker en slik utvikling, bør det tydeliggjøres, slik at det kan etableres nye retningslinjer og planer for hvordan den enkelte kommune skal utvikles.

Senterhierarki og planbestemmelser tilpasses når det ønskes avvik fra hovedprinsippene

I veilederen "Planlegging av by- og tettstedstruktur" (T-1365) sier Miljøverndepartementet (2001) at kjøpesentrenes lokalisering og størrelse skal tilpasses by- og tettstedsstrukturen, der det med struktur menes mønster av byer og tettsteder og ikke et hierarki for kjøpesentrene. Veilederen anbefaler følgende senterinndeling:

- Fylkessenter
- Regionsenter
- Kommunesenter
- Bydels- lokal- og nærsenter (grendesenter)

Vi har gjennomgått alle fylkesdelplanene, og det viser seg at omtrent alle fylkeskommunene har fastsatt en sentrumsstruktur for senter på ulike nivå, se tabell 2.

Tabell 2. Oversikt over fylkesdelplaner og hva de sier om ønsket senterstruktur.

Fylkeskommune	Senterstruktur og nivå	Merknad
Østfold Fylkesdelplan areal og transport for Nedre Glomma	Tettstedsområdet 1: Bysenter 2: Områdesentre 3: Nærsentre	Omlandet 1: Lokalsenter 2: Grendesenter
Fylkesdelplan areal og transport for Indre Østfold	1: By- og regionsenter 2: Områdesentre 3: Lokalsentre	
Regional utviklingsplan for Mosseregionen	1: By- og regionsenter 2: Områdesentre 3: Lokalsentre	
Akershus	1: Regionsentre: 4 senter 2: Kommunesentre: 18 senter 3: Lokalsenter: 10 spesifiserte + øvrige senter i Akershus	Sentra plasseres i en matrise med forvaltningsnivå (region-, kommune- og lokalsenter) og handelssenter (stort, mellomstort og mindre senter).
Oslo	1: Oslo sentrum 2: Strøkgate i indre by 3: Bydelscenter i ytre by 4: Lokalsenter i ytre by 5: Nærsenter i ytre by	Senterhierarki basert på ulike typer/nivå av handelssentre. Men Oslo er et sammenhengende tettsted, og begrepet senterstruktur anses som lite anvendbart. Arealgrense: 4000 m ² BRA på alle nivå.
Hedmark	1: Fylkessenter: 3 senter 2: Regionsenter: 3 senter 3: Kommunesenter: Kommunene definerer selv	Ingen fylkesdelplan, derimot en veileder for senterstruktur, varehandel og service.
Oppland	1: Regionale handelssentre: 6 senter 2: Kommunale handelssentre: 20 senter 3: Lokale handelssentre og bydelscenter: 15 senter Utenfor disse områdene er arealgrensen 1500 m ² .	
Buskerud	1: Fylkessenter/Regionsenter: 3 senter 2: Distriktssenter: 7 senter 3: Lokalsenter: 16 senter 4: Nærsenter: Kommunene definerer selv sine nærsenter	
Vestfold	1: Fylkessenter 2: Regionsenter 3: Områdesenter 4: Lokalsentre 5: Nærsentre	På de tre øverste nivåene deles det inn i 14 senter (i tillegg skilles det ut to typer sentre: avlastningssentre og bydelscenter).
Telemark	1: Fylkessenter 2: Regionsentra 3: Kommunesentra 4: Sekundært kommunesenter 5: Avlastningssentra 6: Bydelsentra 7: Lokalsenter/bygdesenter 8: Nærsenter/grendesenter	4 regioner med hierarkisk senterstruktur og 1 region (Vest-Telemark) med flerkjernestruktur (spredning av komplementære funksjoner på ulike sentra).
Aust-Agder	1: Fylkessenter: 1 senter 2: Regionsenter: 5 senter 3: Kommunesentre/nærsentre: 7 sentre + øvrige kommunesenter	Arealgrensen er 2000 m ² BRA for alle nivå.
Vest-Agder	1A: Landsdel- og fylkessenter 1B: Landsdelscenter for handel & service, avlastningssenter for Kristiansand (Sørlandsparken) 2: Regionsentre, større kommunesentre og bydelscenter i Kristiansand 3: Øvrige kommunesentre (som ikke inngår i 1-2) 4: Lokal- og nærsentre (arealgrensen 2000 m ² BRA).	I de tre øverste nivåene er det gjennomført en avgrensning av senterstrukturen.

Tabell 2, fortsatt.

Fylkeskommune	Senterstruktur og nivå	Merknad
Rogaland Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren	1: Hovedsenter 2: Kommunesenter 3: Bydelssenter/kommunedelsenter 4: Lokalsenter/grendesenter 5: Nærservice (arealgrense 800 m ²) 6: Regionalt målpunkt	
Hordaland	1: Fylkessenter: 1 senter 2: Regionsenter: 7 senter 3: Kommunesenter: 1 senter i hver kommune 4: Bydelssenter dersom relevant 5: Nærsteder dersom relevant	
Sogn og Fjordane	Ingen by- og tettstedsstruktur i fylkesplanen, ut over at Førde blir definert som fylkessenter.	Differensiert arealgrense i forhold til tettstedets størrelse i fylket (maks. 3000 m ²).
Møre og Romsdal	1: Tettsteder >2000 innbyggere: 7 kommunesenter i 7 regioner 2: Alt som faller utenfor de definerte sentrumsarealene.	Senterutvikling er kun ønskelig i det øverste nivået. Her deles fylket inn i 7 regioner med tilhørende kommunesenter.
Sør-Trøndelag	1: Landsdelsenter: Trondheim og avlastningsenter Lade/Leangen og Tillerbyen 2: Regionsentra og sentra med interkommunal handel: 11 senter 3: Kommunale sentre: Øvrige kommunesentre 4: Lokale sentre: Grendesentre og bydelssentre	Retningslinjer utarbeidet i samarbeid med Nord-Trøndelag i Fylkesplan for Trøndelag 2005-2008.
Nord-Trøndelag	Ikke funnet, kun felles Fylkesplan for Trøndelag 2005-2008.	Retningslinjer utarbeidet i samarbeid med Sør-Trøndelag (se Sør-Trøndelag)
Nordland	Ingen inndeling i senterstruktur.	Fylkesdelplanen har kun arealpolitiske retningslinjer. Disse gir lite konkrete føringer for etablering av kjøpesenter.
Troms	1: Fylkessenter/landsdelsenter/regionsenter/kommunesenter: 1 senter (Tromsø) 2: Regionsenter/kommunesenter: 2 senter 3: Regionsenter/kommunesenter/nærsteder: 5 senter 4: Kommunesenter: Øvrige kommunesenter 5: Bydelssenter/lokalsenter	
Finnmark	Ingenting om kjøpesenter, senterstruktur m.m.	Kun retningslinjer for stedsutvikling der det sies at det er ønskelig å unngå etableringer og utbygginger som truer tydelig senterstruktur og som øker avstander i forhold til daglige gjøremål.

TØI rapport 1016/2009

De fleste planene forholder seg til anbefalingen fra Miljøverndepartementet. Inndelingene varierer likevel ganske mye når det gjelder antall nivå, samt betegnelser på nivåene.

Fylkesdelplanen for Finnmark (Finnmark fylkeskommune 2005) omtaler verken kjøpesenter eller senterstruktur. Planen gir kun generelle retningslinjer for stedsutvikling, der det vedrørende senterutvikling sies at:

.. kommunene forsøker å unngå etableringer og utbygginger som truer tydelig senterstruktur og som øker avstander i forhold til daglige gjøremål.

Fylkesdelplan for senterstruktur og lokalisering av service og handel i Hordaland deler inn i følgende struktur (Hordaland fylkeskommune 2002):

1. Fylkessenter
2. Regionsenter
3. Kommunesenter
4. Bydelssenter
5. Nærsenter

I fylkesdelplan for senterstruktur 2004-2008 for Møre og Romsdal deles det derimot inn i bare to nivåer (Møre og Romsdal fylkeskommune 2004):

1. Tettsteder over 2000 innbyggere; bortsett fra Moa/Spjelkavik er alle disse kommunesentra
2. Alt som faller utenfor de definerte sentrumsarealene

I fylkesdelplanen for Jærenregionen er definisjon av senterhierarkiet tilpasset på en måte som ikke nødvendigvis er i samsvar med intensjonene i Miljøverndepartementets veileder. I tillegg til det ordinære senterhierarkiet med fem nivåer, har en der funnet det formålstjenlig å legge inn en egen kategori, såkalt "regionalt målpunkt" for å fange opp nærings- og handelsområdet Forus-Lura.

Med SSBs senterdefinisjon som avgrensning, viser det seg imidlertid at dette er det senterområdet som har klart flest arbeidsplasser i hele regionen. Med 21 800 arbeidsplasser har dette ene området flere arbeidsplasser enn det er til sammen i de to bysentrene Stavanger og Sandnes sentrum, med henholdsvis 13 100 og 6 200 arbeidsplasser i 2007 (Asplan Viak 2008). Da må det kunne sies at departementets og fylkesdelplanens hierarkimodell treffer dårlig den virkeligheten som en har i denne regionens bystruktur.

Et annet eksempel kan hentes fra fylkesdelplanen for arealbruk i Sogn og Fjordane. Der sier retningslinjene vedrørende kjøpesenter følgende (Sogn og Fjordane fylkeskommune 2000):

Det skal ikkje etablerast kjøpesentra utanom sentra og tettstader i Sogn og Fjordane.

I Førde, Florø, Sogndal og på Nordfjordeid er det tilstrekkeleg grunnlag for etablering av "store kjøpesenter"

På Sandane, i Øvre Årdal, Måløy, Stryn og Høyanger er det høve til å etablere kjøpesenter med ein storleik på inntil 10 000 m², under føresetnad av at grunnlaget for slik etablering vert vurdert og funne godt nok.

I Lærdal, Vik, Svelgen, Balestrand, Gaupne, Dale og på Skei og Hermansverk er det høve til etablering av kjøpesenter med ein storleik på inntil 6000 m², under føresetnad av at grunnlaget for slik etablering vert vurdert og funne godt nok.

I alle andre tettstader ser ikkje fylkeskommunen kjøpesenterproblematikken som relevant. Grensa vert difor som fastsett i retningslinjene frå MD - 3000 m².

Dette gir grunnlag for å spørre i hvilken grad fylkets retningslinjer er hensiktsmessige med tanke på å følge opp intensjonen i RPB, som er å unngå etableringer av store kjøpesenter i utkanten av tettsteder. Fylkesdelplanen for Sogn og Fjordane ble godkjent av Miljøverndepartementet uten merknader til retningslinjene.

Senterutvikling må ivareta mange flere hensyn enn tilrettelegging for handel

I fylkesdelplan for Akershus fordeles sentra i en matrise etter et kombinert forvaltnings- og handelssenter hierarki. Matrisen forteller om sentrenes administrative funksjon og omfang av handel, jfr. figur 4.

Dette synes å være en enkel metode for å sikre at det ikke bare er handelsstrukturen som legger premissene for senterstrukturen, men at hensynet til en hensiktsmessig lokalisering av offentlig service og forvaltning teller like mye som detaljhandelen.

Forvaltningssenter Handelssenter	Regionsenter, med statlige regionale og fylkeskommunale funksjoner	Kommunesenter med kommuneadministrasjon og en rekke lokale tjenester for hele kommunens befolkning	Lokalsenter med bostedsrelaterte tjenester
Stort senter Bredt utvalg av varer og tjenester. Omsetning på min. 400 mill kr.	Sandvika Ski Lillestrøm Jessheim	Solheim Asker	Strømmen Bekkestua Vinterbro ¹
Mellomstort senter Godt utvalg av varer og tjenester utenom dagligvarer. Omsetning på min. 150 mill. kr.		Kolbotn Eidsvoll Ås Årnes	Skårer Holmen Kløfta Skedsmokorset Råholt Østerås Drøbak City ²
Mindre senter Dagligvarer og et begrenset antall butikker med utvalgsvarer. Omsetning mindre enn 150 mill.kr.		Drøbak sentrum² Tangen Sørumsand Bjorkelangen Vestby Fetsund Nannestad Rotnes Kirkebygda Torget Ask Fjerdingby	Øvrige sentre i Akershus

Figur 4: Senterstruktur i fylkesdelplan for Akershus (Akershus fylkeskommune 2001).

En kartlegging i Jærenregionen (Asplan Viak 2008) viste forøvrig at forretningsarealer utgjør en mindre del av nybyggingen i sentrene. I perioden 1995 - 2004 var andelen forretningsareal i nybyggene om lag 27 prosent i hovedsentrene, 34 prosent i kommunesentrene og under halvparten i bydelssentrene. Det ble bygget lite nytt forretningsareal i lokalsentrene. Boliger og institusjoner utgjorde, til dels betydelig, større andeler enn forretninger.

Dette underbygger at sentrumsutvikling dreier seg om mye mer enn tilrettelegging for handel. Styringsregimet for sentrumsutvikling bør altså utformes slik at det ivaretar en rekke andre funksjoner og hensyn enn kjøpesenterutvikling og handel.

Store avvik mellom senterstruktur og faktisk lokalisering av handel kan forekomme

En illustrasjon, eller ”test”, av hvor godt senterhierarkiet fungerer i forhold til handelens lokalisering, kan en få ved å se på hvor handelen faktisk foregår i Jærenregionen. I 2007 var det kun 51 prosent av de sysselsatte i detaljvarehandelen i denne regionen som arbeidet i forretninger som lå i et av de 19 senterområdene som fylkesdelplanen har utpekt (Asplan Viak 2008).

Nybyggeriet av forretningsarealer i den sterke vekstperioden 2003-2007 foregikk mer i tråd med planintensjonen, i og med at de definerte sentrene fanget opp 68 prosent av de nye

gulvarealene til forretningsvirksomhet (Asplan Viak 2008).

Vi kjenner ikke til tilsvarende kartlegginger i andre regioner. Men eksempelet fra Jæren, som er kjent som en region med et godt og langvarig samarbeid om regional utvikling, viser at en ikke bør ta det for gitt at det vil være samsvar mellom virkelig handelsstruktur og planintensjoner om handelslokalisering og senterstruktur.

Flere kartlegginger av samsvar mellom plan og virkelighet er ønskelig for bedre å kunne evaluere planpolitikken på dette feltet.

Svakheter i stedfestingen av handel og senterfunksjoner

En av utfordringene på feltet er å kunne følge handels- og senterutviklingen over tid. Asplan Viak (2008) har undersøkt mulighetene for å gjøre dette i Jæren-regionen gjennom bruk av stedfestede opplysninger i eiendomsregister (GAB) og SSBs bedriftsregister. En fant da at det er betydelige feilkilder i disse dataene, og at det er nødvendig å supplere analysene med andre datakilder (for eksempel Gule sider) og lokal kunnskap.

Det vanligste i analyser av handelens lokalisering innen en region synes å være bruk av postnummer til uttak fra SSBs bedriftsregister. Men postsonerinndelingen passer ikke alltid med den geografiske oppdelingen en trenger for planleggingsformål. Ofte må en supplere registerdataene med opplysninger fra andre kilder for å få et noenlunde korrekt bilde av handelens lokalisering.

Vi vil anta at situasjonen ikke er radikalt bedre i andre regioner enn det en har funnet i Jæren-regionen. Det gjenstår altså et utviklingsarbeid for å kunne få en mer løpende oppfølging av utviklingen i handels- og senterstrukturen i regionene.

Svakheter i data som kan fordele handelsomsetningen i regionene mellom ulike områder og sentrer forplanter seg til beregninger av dekningsgrader i ulike deler

av regionene. Slike beregninger har vært anbefalt som et av hovedgrunnlagene for dimensjonering av nye handelsarealer, men bør trolig tillegges mindre betydning når tallgrunnlaget er så vidt usikkert.

4.3 Varierende handelsbegreper gir usikkerhet i styringen

Mange ulike begreper; kobling til standard næringsinndeling er hensiktsmessig

I handelsanalyser og fylkesdelplaner skilles det som regel mellom ulike typer handel. Men begrepene i planer og statistikk er ikke alltid entydige og klart definerte.

Handelsanalysene som normalt gjennomføres i større lokaliserings- eller planutredninger bygger normalt på data fra SSBs detaljhandelstatistikk. Klassifiseringen av ulike typer handel må derfor bygge på byråets standard for næringsgruppering (SSB 2008).

For planformål skilles det som regel mellom flere grupper av detaljhandelsbransjer og konsepter, hvorav noen sies å falle inn under begrepet plass- eller arealkrevende handel.

Siden dette er et begrep som skaper mye diskusjon rundt om i landet, vil vi gå litt nærmere inn på dette.

Hvor meningsfullt og nyttig er begrepet plasskrevende varer?

Mye av dagens diskusjon om handelens lokalisering gjelder såkalte plasskrevende varer, et begrep som imidlertid ofte forveksles med plasskrevende konsepter for storhandel utenom kjøpesenter (mer om disse senere).

I den gamle, rikspolitiske bestemmelsen om midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre ble plasskrevende varer definert som: Forretninger med salg av biler og motorkjøretøyer, landbruksmaskiner, trelast og andre større byggevarer og salg fra planteskoler/hagesentre.

Den nye, rikspolitiske bestemmelsen for kjøpesentre, som trådte i kraft 1. juli 2008,

inneholder ingen definisjon av begrepet plasskrevende varer. I de utfyllende kommentarene til bestemmelsens § 3 sier Miljøverndepartementet at ”*definisjoner av plasskrevende varer i godkjente fylkesplaner eller fylkesdelplaner skal (også) følges*”.

Inntil det eventuelt foreligger en felles, nasjonal definisjon av dette begrepet, åpner dette for ulik praksis med hensyn til definisjon og lokalisering av plasskrevende varer i forskjellige fylker.

For eksempel, i handelsanalysen for den nye planrevisjonen for Jærenregionen omfatter plasskrevende varer følgende bransjer, se vedlegg 1 for nærmere presisering:

- Detaljhandel med motorkjøretøyer, deler og vedlikehold.
- Byggevarerhandel, inklusive jernvarer, fargevarer og andre byggevarer, tømmer, trelast, byggevarer og sanitærutstyr.
- Hagesentre og planteskoler
- Bransjer som selger plasskrevende varer som landbruksmaskiner og båter/båtutstyr inngår ikke i denne analysen. Det skyldes at det er store problemer med å frem-skaffe relevante statistiske opplysninger.

Rent formelt kan en altså ved hjelp av standard næringskode for bedrifter definere hvilke handelsbedrifter som faller inn under begrepet plasskrevende varer. Selv om det altså er problemer med å definere inn forretninger som selger landbruksmaskiner og båter og båtutstyr.

I høringsuttalelsen til Miljøverndepartementets utkast til den nye rikspolitiske bestemmelsen framhevet særlig Stavanger kommune at det var viktig å kunne skille mellom handel med plasskrevende varer og annen detaljhandel².

² Stavanger opererer med en særegen begrepsbruk når kommunen skiller mellom ”detaljhandel” på den ene

Som begrunnelse for en slik differensiering av handelen har en blant annet anført³:

- Meget ulike behov med hensyn til arealstørrelser
- Ulike behov med hensyn til transport
- Store forretningsarealer dimensjonert for plasskrevende varer blir lett konvertert til annen handel, som kan betale langt høyere leie enn bransjer med plasskrevende varer kan betale, noe som leder til at denne siste delen av handelen presses bort, og da blir mer tilfeldig spredt i bystrukturen
- Ulike markedsperspektiv, der plasskrevende varer sies å være mer rettet mot et regionalt marked, mens øvrig handel er mer for det lokale markedet.

De tre første punktene kan være relevante, hvis en kan finne styringsparametre som gjør det mulig i praksis å skille mellom forretningskonsepter som selger plasskrevende varer, og de som ikke gjør det. Det siste punktet er neppe holdbart, da det i begge kategorier finnes forretninger som har et regionalt marked, og andre som dekker mer lokal etterspørsel etter varer.

Stavanger viser forøvrig til bestemmelsene i Danmark, som praktiserer et skille mellom plasskrevende varer og annen detaljhandel. Men der er listen over plasskrevende varer supplert med møbler og hvitevarer, og det er dessuten åpnet for et visst innslag av såkalte bransjerelaterte detaljvarer.

siden og ”plasskrevende varer” på den andre. I samsvar med vanlig begrepsbruk i fagmiljøet og i SSBs statistikk, lar vi ”detaljhandel” være samlebegrepet for all handel til forbruker, og da motsatsen til ”engroshandel”.

³ Stavanger kommunes uttalelse til Miljøverndepartementet 3.4. 2008, samt e-post fra Per Grimnes til TØI, 15.5. 2008.

Ved å studere nærmere den handelen som i dag foregår i de gruppene av handelsbedrifter rundt om i Norge og utlandet, vil en se at en stor del av varesortimentet og omsetningen kommer fra mindre plasskrevende varer, som en også kan kjøpe i andre butikker som ikke faller i denne kategorien. Slik bransjedefinert differensiering vil da kunne virke sterkt konkurransevridende.

Konkurransetilsynet fremhever for øvrig i sin høringsuttalelse til RPB-utkastet⁴ at det er ”*bekymret for at etableringsbarrierene i detaljhandelen, inklusiv dagligvarehandel og plasskrevende varer, vil øke som følge av bestemmelsen.*”

I den senere tid har for eksempel forretninger i byggevarebransjen protestert mot forskjellsbehandling i forhold til søndagsåpne hagesenter og planteskoler, som omsetter en rekke varer i direkte konkurranse med byggevarehus.

I forslaget til strategi for næringsarealer i Stavanger-regionen (Asplan Viak 2007) er det pekt på at håndteringen av begrepet plasskrevende varer har ført til tvistesaker. Blant annet har en eksempler på at nyetableringer er blitt avvist i tilfeller der de skal etablere seg i nye bygg, men er blitt godkjent med det samme vareutvalget når de flytter inn i eksisterende lokaler.

Vi har ikke funnet noen systematiske kartlegginger som har påvist hvilke varetyper som omsettes i de ulike bransjebutikkene som inngår i begrepet plasskrevende varer. Likevel vil vi hevde at begrepet ”plasskrevende varer” er i praksis vanskelig å definere og benytte som styringsmiddel i lokaliseringspolitikken. Varegrupper er en ting – handelskonsepter noe annet⁵.

⁴ Brev av 15.4. 2008 til Miljøverndepartementet

⁵ Det vil være interessant å finne ut om det er mulig å ta ut data fra SSB eller andre, som viser hvilke varer

Dessuten er handelen en dynamisk næring, der grensene mellom ulike bransjer og forskjellige handelskonsepter stadig skifter. Derfor vil det ofte oppstå problemer med analyser av utviklingen over tid og ved sammenlikning av resultater i ulike analyser og regioner.

Problemene ser en også ganske ofte i den politiske debatten om nye handelsprosjekter i kommunene. Handelens aktører får med dette begrepet uklare rammer å forholde seg til, og det åpner for betydelig kreativ omgåelse av de overordnede formål med hele regelverket.

Dette tilsier *kanskje* at en i arealplanleggingen og styringen av handelen bør begrense seg til å operere med detaljhandel som en samlet kategori arealbruk. Planmyndighetene kan da nøye seg med å sette opp rammene for de totale gulv- og tomtearealet som detaljhandelen får etablere i ulike deler av kommunen og regionen. Konkurransen om det totale handelsarealet som tillates bygget i ulike områder i en region eller kommune, overlates til markedet. De handelskonsepter, butikker og bransjer som har størst betalings-evne får da de mest attraktive lokaliseringene med flest kunder, og de som ikke utnytter arealene så intensivt blir liggende på de mindre attraktive tomtene. Likevel kan all handelen holdes innenfor regulerte steder og arealrammer.

Hvis dette ikke blir hovedmodellen, vil det likevel være en fordel om det kan etableres en omforent standard inndeling av detaljhandel til bruk i arealplanleggingen.

I det videre arbeidet med styringsregimet for detaljhandelens lokalisering er det altså behov for en kritisk drøfting og presisering av hvordan en vil definere og avgrense begrepet plasskrevende varer, slik at det i praksis bygger opp under planens hovedmål om å

som omsettes i butikker som faller inn under bransjekategoriene som klassifiseres som plasskrevende.

styrke en planlagt senterstruktur, effektiv arealbruk og miljøvennlig transport i regionen.

Transportkrevende varer – er det et fruktbart begrep?

I noen sammenhenger har det vært foreslått å benytte begrepet ”transportkrevende varer” som et kriterium for å lokalisere visse typer handel til områder nær hovedveg, jernbane eller havn.

Det må bety at en tenker på virksomheter som har stort behov for tung transport av varer til salgsstedet, for eksempel trelast eller andre byggevarer. Men også dagligvarebutikker og andre bransjer blir betjent med store og tungt lastede biler, og trolig med langt høyere leveringsfrekvens.

Hvis en tenker på forretninger som skaper mye biltrafikk, er det nok helt andre bransjer en de såkalte plasskrevende virksomhetene som er mest biltrafikkskapende. Dessuten kan dette reguleres vel så bra gjennom styring av parkering etc.

Hvis en ønsker å styre tungtrafikken, synes det også bedre å regulere tungtrafikktraseer som gjelder alle tunge kjøretøyer, og ikke bare fokusere på leveranser til detaljhandelsvirksomheter.

Vi vil derfor foreslå at en ikke tar begrepet ”transportkrevende varehandel” som et middel til styring.

Definisjonen av kjøpesenter bør bli mer entydig enn departementet har lagt opp til

Foregående drøfting har sammenheng med hvordan en vil og kan definere de ulike typer butikkonsepter som preger handelen i dag, og som vil utvikle seg videre i årene fremover.

Fylkesdelplanen for Jæren-regionen (Rogaland fylkeskommune 2000) opererer for eksempel i sine retningslinjer med begrepene

- Kjøpesenter (pkt 5.10. m.fl.)
- Spesialforretning (pkt. 5.10.3)

- Regionale handelsfunksjoner (pkt 5.10.6).

Vi skal se litt nærmere på disse begrepene, samt andre handelskonsepter som preger utviklingen av handelen i denne og andre regioner i Norge.

Kjøpesenter har lenge vært et sentralt begrep. Likevel er det ikke alltid entydig hva som menes og hvordan et kjøpesenter skal avgrenses.

Etter vårt syn er det mest fornuftig å legge til grunn kjøpesenterbransjens egen definisjon, som er følgende (Rasmussen og Reidarson 2007 og Senterboken 2008, side 30):

*Et kjøpesenter består av **ett bygg eller en samling bygg** som er planlagt, utviklet, eid og drevet som en enhet. De enkelte funksjoner/bedrifter er samlet i én bygning eller gruppert rundt et torg, gågate eller åpen plass. **Salgsarealet skal være større enn 2 499 kvadratmeter** og senteret skal inneholde **minst fem ulike detaljhandelsenheter**. Senteret har **gjerne egen funksjon for salg og markedsføring av senterets tjenester.** (Vår utheving).*

Miljøverndepartementets forståelse av begrepet kjøpesenter ble i 2000 gitt i T-1317 (s. 4). Begrepet er svært bredt definert, og omfatter ikke bare en samling butikker i ett bygg, forretninger rundt et torg, gågate eller liknende, men gjelder også virksomheter som kan ”på annen måte være en lokaliseringsmessig sammenheng mellom de ulike enhetene, som for eksempel i en detaljhandelspark”. Også dagligvareforretninger og varehus som omsetter en eller flere varegrupper ”er å oppfatte som kjøpesenter.”

I den nye rikspolitiske bestemmelsen, som gjelder fra 1.7. 2008, står det i § 3 (se vedlegg 1) at kjøpesentre med et samlet bruksareal på mer enn 3.000 m² ikke kan etableres i områder som ikke er i samsvar med godkjent fylkesplan eller fylkesdelplan med retnings-

linjer for lokalisering av varehandel og andre servicefunksjoner.

I de utfyllende kommentarene til bestemmelsen sies det at dersom disse planene ikke har definert hva som menes med kjøpesenter, så skal følgende definisjon benyttes:

Med kjøpesenter forstås detaljhandel i bygningsmessige enheter og bygningskomplekser som etableres, drives eller framstår som en enhet, samt utsalg som krever kunde- og medlemskort for å få adgang. Dagligvareforretninger er å oppfatte som kjøpesenter i denne sammenheng. Det samme er varehus som omsetter én eller flere varegrupper. Som kjøpesenter regnes også handelsvirksomhet lokalisert i flere enheter innenfor et område som for eksempel en handelspark.

Av dette ser vi at også det nye regelverket kan åpne for variasjoner i praktiseringen av bestemmelser om lokalisering av kjøpesentre og annen handel.

Foreløpig er det ikke lagt opp til at planbehandlingen skal følge en standardisert definisjon. Det er mulig for en fylkes(del-)plan å definere kjøpesenter på sin egen måte. Fylkesmannen kan samtykke i at bestemmelsen kan fravikes såfremt det er forenlig med forskriftens formål (§1).

Forskriftens definisjon av kjøpesenter er annerledes og mer omfattende enn det som er handelsnæringens egen definisjon. Den er også mindre presis og synes klart å åpne for ulike juridiske og politiske fortolkninger. Å la både en enkeltstående dagligvareforretning og varehus med én varegruppe inngå i kjøpesenterdefinisjonen er en helt ny språkbruk som lett kan bidra til mer uenighet og diskusjon.

Kjøpesenterdefinisjonen til departementet omfatter også *handelsvirksomhet lokalisert i flere enheter innenfor et område som for eksempel en handelspark*. Men "handelspark" er ikke nærmere definert, og det er heller ikke

beskrevet hvordan en skal avgrense det området der det ikke tillates mer enn 3000 m² bruksareal med "kjøpesenter".

Også betegnelsene for ulike typer storhandel bør søkes standardisert

Både "handelspark" og "varehus" inngår altså i Miljøverndepartementets definisjon av hva slags handel som omfattes av den nye, riks-politiske bestemmelsen om kjøpesentre. Dermed trengs det også definisjoner av disse betegnelsene. Disse, og flere andre betegnelser for ulike typer storhandel, er nærmere omtalt i vedlegg 1, men det foreligger altså ikke i en offisiell versjon til bruk i alle planer.

Regional storhandel er et spesielt begrep som er benyttet i forslaget til strategi for næringsarealer i Stavanger-regionen (Asplan Viak 2007). Dette er der definert som "bygningmessig store enheter som retter seg mot et stort geografisk omland". Det pekes på at organisatorisk effektivisering, bransjeglidning og vertikal integrasjon bidrar til fremveksten av slik handel, som i stor grad skjer i nye handelsområder utenfor de gamle sentrene.

Innen varehandelen opereres det også med enkelte nordamerikanske/engelske uttrykk som det er nyttig å kjenne til. I vedlegg 1 er ni ulike internasjonale konsepter/begreper nærmere definert.

Dette mangfoldet av forretningskonsepter viser at en til planleggingsformål bør være tilbakeholden med å differensiere styringen av detaljhandelens ulike typer virksomheter etter type handel, type butikkonsept, vareutvalg eller liknende.

Planstyringen må nødvendigvis ha et langsiktig perspektiv, mens handelen hele tiden endrer seg etter bransjens kreativitet, motebølger, strukturelle endringer i bransjen og så videre.

Derfor har vi større tro på at styringen bare bør rette seg mot de grove rammer for handelens omfang, gjerne målt i gulvareal, samt en mer direkte og konkret styring i

forhold til konsekvenser i form av et sett med ytelseskrav som kan innarbeides i planbestemmelser og retningslinjer, jfr. kapittel 6.

Grenser for hvor små handelsarealer som bør reguleres?

Enda et moment bør vurderes når en utformer planbestemmelser for å styre handelens lokaliseringer. Det gjelder grensene for hvor store eller små enheter en vil regulere.

I sin høringsuttalelse til den nye RPB peker to av de store kjøpesenterutviklerne på de negative følger det kan ha når en bare regulerer etablering av enheter som har mer enn 3 000 m² bruksareal.

Både Steen & Strøm AS og Sektor Eiendom⁶ mener at forslaget til RPB har flere positive prinsipper. Men det påpekes at den nevnte arealgrensen gjør det mulig å bruke regelen "kreativt" og etablere en rekke handelsbokser, enten samlet nær hverandre, eller rundt om i tettstedene, hver med et areal som er litt mindre enn etableringsgrensen.

Vi tror at disse utbyggerne har rett i at denne grensen lett kan føre til et mer transport-skapende og mindre bymessige løsninger enn om den tas bort, og at det er de konkrete prosjektene innenfor en samlet arealstrategi for handel og senterutvikling som legges til grunn. Se også vår omtale av Steen & Strøms synspunkter i slutten av dette kapitlet.

4.4 Arealbegrepene bør standardiseres

Gulvarealet er en viktig styringsparameter
Handelens areal benyttes i dag til å styre varehandelens lokalisering, både i de rikspolitiske bestemmelsene og i de fleste fylkesdelplanene.

Størrelsen på arealene til handel er også en nøkkelfaktor når myndighetene skal ta stilling

⁶ Brev til Miljøverndepartementet, datert henholdsvis 14.4. og 11.4. 2008.

til en regulerings- eller byggesak for et nytt eller utvidet handelsprosjekt. Handelsarealet benyttes som en indikator på hvor mange kunder handelen trekker til seg, og dermed hvor stort omland den nye butikken eller handlesenteret vil få. Dimensjoneringen av handelsareal er ofte det viktigste konfliktspørsmålet i slike saker.

Flere arealbegreper er i bruk

Da er det viktig at arealdefinisjonene er entydige og ikke gjenstand for sterkt varierende fortolkninger. I både de gamle og nye rikspolitiske bestemmelsene, samt i fylkesdelplanen, er det presisert at arealgrensene gjelder bruksareal.

Bruksareal for handel er i de utfyllende kommentarene til den nye RPB definert som "fellesareal og leietakers bruksareal som består av salgsflate, lagerlokale, spiserom/kantine og kontorareal." (Miljøverndepartementet 2008).

I Senterboken og Andhøys kjøpsenterregister er definisjonen av begrepet salgsareal litt mer utfyllende enn i RPB. Bruksarealet er da summen av salgsareal og fellesareal. I et kjøpesenter er det dette arealet som sentrene vanligvis bruker til å beregne husleie, fordeling av felleskostnader etc.

Salgsareal består i følge bransjens definisjon av selve salgsflaten, dvs det arealet som kundene har tilgang til (inkludert prøverom og areal hvor varer er utstilt), og tilhørende bakrom som lager, kontorer, spiserom og andre rom som den enkelte leietaker har eksklusiv adgang til.

Fellesarealet består av felles kundeareal (det arealet kundene har tilgang til utenom butikk-kenes areal), felles bakrom beregnet på leietakere og ansatte, og arealer til drift av selve kjøpesenteret som senterkontor, møterom med videre.

Arealer til bilparkering, varelevering, etc inngår *ikke* i arealberegningene for handel, selv om de ofte er minst like store som det

foran definerte bruksarealet. Også dette arealet kan påvirke hvor stort omland handelen vil få. Antallet parkeringsplasser er da gjerne også et viktig konfliktspørsmål i mange prosjekter.

Andre fellesarealer som ikke er en del av en bygningskropp, tas heller ikke med i definisjonen av bruksareal til handel. Det betyr at et senter med flere bygninger med gågater og torv imellom disse, vil bli beregnet å ha et mindre bruksareal enn et handlesenter med overbygde gater og plasser, selv om salgsflater og bakrom er like store. Dette kan utnyttes av en utbygger til å lage et prosjekt bestående av flere separate bygninger, som for eksempel i en handelspark. Dette vil da fremstå som et mindre prosjekt enn det samme handelsarealet i et sammenhengende kjøpesenter.

Arealer til andre funksjoner enn detaljhandel er et annet felt som kan ligge åpent for tolkninger og strategisk atferd hos en senterutbygger. Arealer avsatt til kontor og kulturformål ved søknadsbehandlingen og i oppstartsfasen kan senere bli endret til handel bare ved endring av leietaker i bygget og ved annen mindre tilrettelegging.

Forretningsareal er et sentralt begrep når en skal ta ut data om bygningers arealbruk fra eiendomsregisteret eller fra byggestatistikken. For den aktuelle regionen er dette undersøkt nærmere av Asplan Viak (2008).

Slik begrepet forretningsareal er definert i de nevnte databasene omfatter det en rekke ulike funksjoner som handelsareal, kontor, institusjoner og bolig. Det er også slik at forretningsareal kan inngå i bygningsmasse som er registrert til annet formål – bolig.

Rapporten fremhever at det er relativt stor usikkerhet ved tall for senterfunksjoners bruksareal, blant annet fordi det ofte brukes anslagsmessige beregninger for høye bygg uten etasjeskiller. Detaljhandelen er i praksis sterkt integrert med andre funksjoner i

bebyggelsen, og dermed er det også vanskelig å fastslå entydig hvor store arealer den benytter seg av.

Asplan Viak (2008) studerte hvordan arealene i henholdsvis bydelssenteret Madlakrossen med Amfi Madla og det regionale målpunktet og kjøpesenteret Kvadrat kommer ut med hensyn til arealbruk. For mindre butikker benytter Stavanger kommune konsekvent begrepet forretningsareal og bruksareal (BRA) når de betegner størrelsen på butikkene. Men for de to sentrene er BRA betydelig større enn salgsarealene og inneholder også innendørs parkeringsareal. Hvis en ikke regner med parkeringsarealet inne i bygningene, men tar med handelsarealet i tilliggende bygg, er det samlede bruksarealet for handel i Madlakrossen 49.000 m² hvorav salgsarealet utgjør ca 30.000 m² eller 61 prosent. Kvadrat har da 68.850 m², der salgsarealet utgjør 49.600 m² eller 72 prosent.

Arealdefinisjonene bør forankres i forskriftene for reguleringsplaner

Det er altså nødvendig å bruke begrepet bruksareal med stor omtanke. Hvis en vil sikre likebehandling av ulike handelskonsepter og løsninger i de ulike sentrene i regionen, vil det være nødvendig å lage mer entydige og helhetlige arealdefinisjoner til bruk ved oppfølgingen av den nye fylkesdelplanen.

I praksis er det ved behandling av regulerings- og byggesaker at disse detaljerte arealspørsmålene tas opp, og ikke ved utforming og vedtak om overordnede planer. Derfor vil det trolig være mest hensiktsmessig å knytte definisjonen av bruksareal til den standardiserte definisjonen som benyttes ved beregning av arealer og grad av utnytting i slike saker, dvs. veilederen til plan- og bygningslovens forskrifter om grad av utnytting og måleregler for bebyggelsen (Miljøverndepartementet m.fl. 2007).

Bruksareal for bebyggelse på en tomt er i veilederen definert som:

Bruksareal for bygninger/konstruksjoner + bruksareal for åpent overbygget areal + nødvendig parkeringsareal.

Der er det blant annet regler for arealberegning av bygninger med stor etasjehøyde, overbygde glassgårder, åpent overbygget areal, uinnredede bygningsvolumer, etasjer helt eller delvis under bakken, som ofte er aktuelle problemstillinger for kjøpesenterbygg og for andre former for handel. Prosent bruksareal omtales der som et egnet styringsmiddel for kommuneplaner, i sentrumsområder med mer.

Bruksarealet for bruksenheter beregnes etter dette regelsettet, og fellesarealer fordeles forholdsvis på de enkelte bruksenheter. Bruksenheterens areal er det som legges inn i GAB-registrene.

Dermed synes det ganske klart at det vil være meget fornuftig å sørge for at arealdefinisjonene som brukes til å styre handelens lokalisering i fylkes(del)plan og kommuneplaner samsvarer med definisjonene i nevnte veileder.

4.5 Statistikkgrunlaget bør ofte suppleres

SSBs varehandelstatistikk

Detaljhandelsanalysene i utredninger av regionale planer og konsekvensutredninger av større handelsetableringer bygger vanligvis på SSBs detaljhandelsstatistikk på kommune- og postnummernivå, med de begrensninger som ligger i denne statistikken med hensyn til konfidensialitet etc.

For sjeldenkjøpsvarer av arealkrevende type gir detaljhandelsstatistikken fra SSB ikke tilstrekkelig informasjon i den form den foreligger. Det skyldes både at de bransjer en ønsker å undersøke ikke er entydige i statistikken og at noen av bransjene faller inn under så vel detaljhandel som agentur- og

engroshandel. Byggevarehandel og handel med motorkjøretøyer er typiske i denne henseende.

Butikkhandel med blomster og planter omfatter både vanlige blomsterforretninger og hagesentre. For landbruksvarer finnes det ikke tall på kommunenivå (2008). For de fleste bransjene vil det trolig heller ikke finnes data på postnummernivå da det i dag trolig er færre enn tre aktører i de aktuelle byområder.

Som supplement/korreksjon til detaljhandelsstatistikken vil det derfor ofte være nødvendig å hente inn informasjon fra kjeder og storforetak innenfor de aktuelle bransjene som en ønsker belyst. Det kan også foretas spesialutkjøringer fra SSB for å belyse bransjenes utvikling på bydelsnivå. I tillegg kan det hentes inn opplysninger på bedriftsnivå fra Brønnøysundregistrene.

Gode markedsanalyser krever altså ganske inngående markeds kunnskap og supplerende informasjon som kan innhentes direkte gjennom samtaler med aktører i markedet.

Omsetning og priser

Omsetning er i SSBs varehandelstatistikk beregnet uten merverdiavgift.

Omsetningstallene i Andhøys kjøpesenterregister er derimot medregnet merverdiavgift. Der benyttes sentrenes samlede omsetning, men fratrukket omsetningen fra spilleautomater, helsebedrifter, solstudioer, hotell, kino, bank, forsikring, post, eiendomsmeglere og parkeringsanlegg.

Ved analyser av **arealeffektivitet** (omsetning pr kvadratmeter bruksareal) og liknende er det viktig at en har kontrollert at både arealdefinisjoner og omsetningstall er sammenliknbare.

Løpende priser er verditall målt i priser som gjelder for den samme perioden omsetningstallene gjelder for

Faste priser: Det er ofte ønskelig å presentere tidsserier med omsetningstall i priser fra

et bestemt referanseår. Tall i faste priser beregnes ved at verditall i løpende priser divideres med en prisindeks.

4.6 Handelsomland og dekningsgrad har uklar effekt på innkjøpsreisene

Anbefalte analysemodeller

I analyser og drøftinger om handelens lokalisering er det sterkt fokus på samspillet mellom tilbud og etterspørsel. Tilbudet karakteriseres ved omfanget av butikker, handelsarealer, varegrupper og omsetning innenfor et bestemt geografisk område, og etterspørselen i form av befolkning, kjøpekraft og faktorer som påvirker omfanget og sammensetningen av varer som etterspørres i det samme området.

For markedsaktørene er det selvsagt avgjørende å foreta analyser av markedet før de beslutter å investere store beløp i nye forretninger eller konsepter. Men også for planmyndigheter som ønsker å styre handels- og byutviklingen i bestemte retninger, er det nødvendig å kjenne til markedets forutsetninger, slik at de kan lage hensiktsmessige rammer og velge de beste virkemidlene for å påvirke utviklingen.

Miljøverndepartementets veileder (2001) angir en metode for definisjon av handelsomland og dekningsgrader som er blitt mye brukt i ulike handelsanalyser de senere årene. Veilederen beskriver en fremgangsmåte som kan gi grunnlag for å vurdere om et tiltak er tilpasset lokale markedsforhold.

Den har innført det uklare begrepet ”**naturlig omland**” for en detaljhandelsetablering. Det betyr at handelstilbudet på et sted skal dimensjoneres slik at det kan ”*dekke etterspørselen fra det omlandet som naturlig sogner til vedkommende sted*” (s. 7).

Det er ikke alltid lett for planmyndighetene og utbyggerne å bli enige om hva som er et ”naturlig” omland for en handelsetablering.

Kundene bryr seg i hvert fall lite om dette når de beslutter hvor de skal handle (mer om det nedenfor).

Dekningsgrad defineres i veilederen som *forholdet mellom faktisk detaljhandelsomsetning og omsetningspotensialet fra forbrukere og næringslivet innenfor definerte områder. Indikatorer for kjøpekraftutvikling anbefales brukt til å justere analysene.*

Normalt vil bykommunene og de største tettstedssentrene ha en dekningsgrad langt over 100 prosent som følge av deres regionale rolle og attraksjonskraft, mens de mindre kommunene i utkanten av en region vil ha en viss ”handelslekkasje”, altså en dekningsgrad som samlet sett ligger godt under 100 prosent.

Kritikk og alternative metoder

Markedspotensialet for en handelsetablering er imidlertid avhengig av en lang rekke faktorer som ikke så lett fanges opp av den enkle metoden som Miljøverndepartementet beskriver. Toftdahl (2007) har pekt på fire forhold:

1. Samlokalisering av like handelstilbud kan skape større kundestrømmer til et sted, og dermed et mer funksjonelt marked for kundene.
2. Dekningsgraden kan og bør variere fra vareslag til vareslag; ettersom behovet for ulike varer varierer geografisk og reelt.
3. Etterspørselen fra personer som arbeider eller kommer på besøk i et område bør tas med i beregningene, og ikke bare personer som bor der.
4. Kjøpekraft og inntektselastisitet varierer mye; i områder med høy inntekt er forbruket større enn i områder med lav inntekt.

Asplan Viak (2008) benyttet i en delutredning til revisjon av fylkesdelplanen for Jæren en modell for beregning av dekningsgrad som tar tak i flere av disse innvendingene.

Dekningsgraden for de enkelte handelsområder beregnes ut fra forholdet mellom omsetningen i området og kjøpekraften fra bosatte og arbeidsplasser. Kjøpekraften defineres (s. 26) som *”det antall kroner som beregningsmessig er tilgjengelig for kjøp av varer og tjenester fra personer, næringsliv og storhusholdninger.”*

En arbeidsplass antas å tilsvare 0,4 bosatte i kjøpekraft. Ut fra data om innkjøpsreisemønster fra nasjonal reisevaneundersøkelse og fra kundeundersøkelser for en del kjøpesentra (upublisert materiale fra Steen & Strøm-kjeden) synes denne faktoren å være noe høy. Den bør derfor verifiseres dersom metoden skal benyttes videre fremover.

Asplan Viak (2008) har ikke beskrevet nærmere hvordan kjøpekraften er stedfestet ut fra fordelingen av private husholdninger, næringsliv og storhusholdninger. Men resultatet er et interessant kart over Jæren-regionen som beskriver etterspørselens geografiske fordeling i form av beregnet tetthet i kjøpekraft, figur 5.

For stedfesting av hvor handelen foregår, benyttet Asplan Viak (2008) inndelingen i handelsområder/bydeler (basert på handelsbedriftenes postnummer), der hvert område har et dominerende senter mht omsetning.

Omlandet til sentrene defineres i modellen ved hjelp av en beregnet reisemotstand som skal beskrive hvordan transportnett og fordelingen av boliger og arbeidsplasser er tilpasset senterstrukturen og handelstilbudet. Handelen fordeles på bakgrunn av reisemotstand, senterets attraktivitet målt som størrelsen på omsetningen, samt kjøpekraften i omlandet. Dekningsgraden beregnes ut fra omsetningen i valgt område sett i forhold til kjøpekraften i omlandet, som reisemotstanden er med på definere.

Asplan Viak (2008) skiller mellom fire bransjer/varegrupper: Dagligvarer, utvalgs-

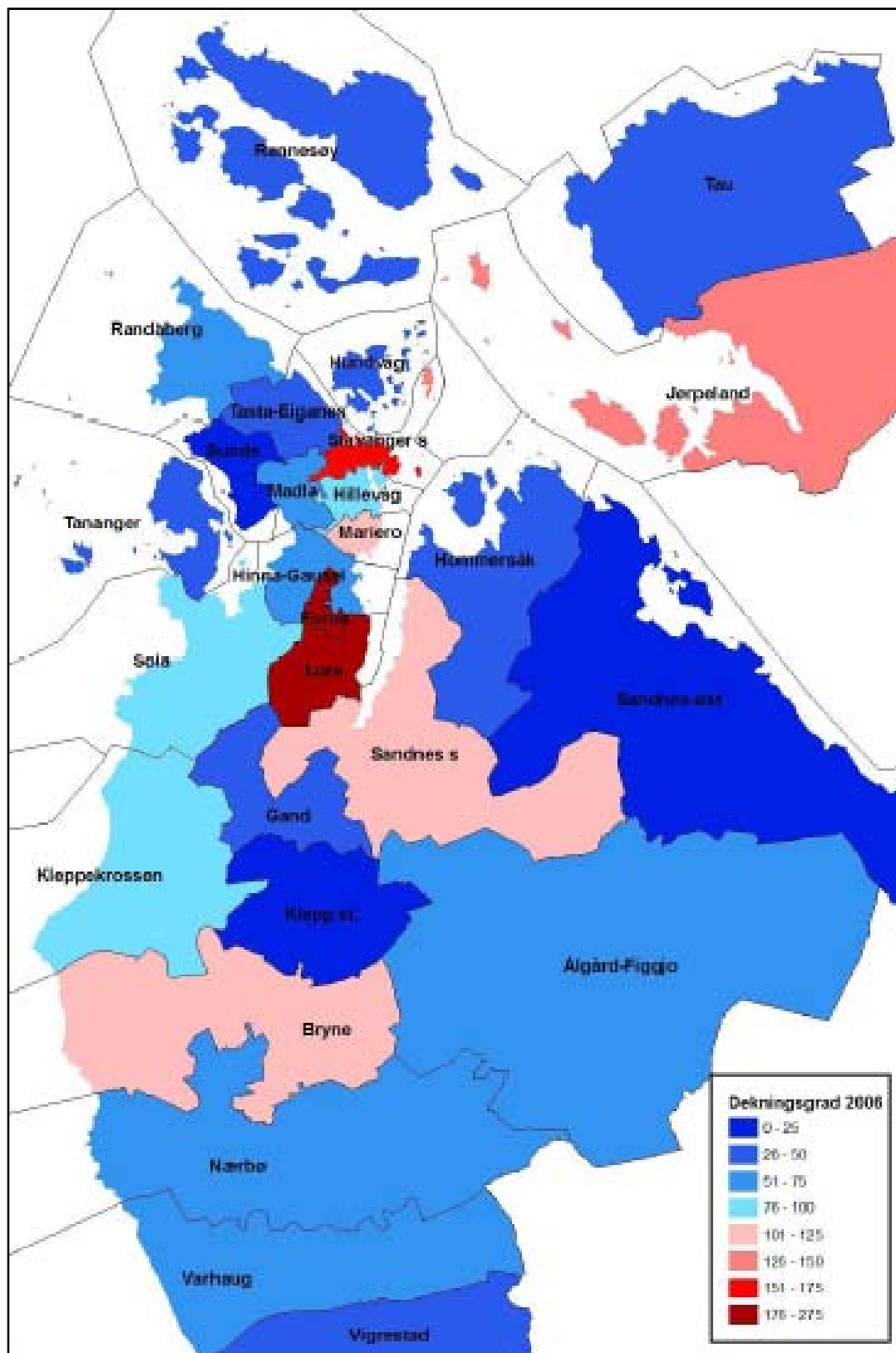
varer, plasskrevende varer, samt møbler og hvitevarer (i samme gruppe).

Figur 6 viser oppdelingen i handelsomland, basert på hvilke grunnkretser som har minst reisemotstand (”nærmeste”) til sentrene på bydels/handelsområdenivå. Denne inndelingen er annerledes enn den administrativt fastlagte inndelingen i handelsområder. Kartet viser også dekningsgraden for handel, slik dette er blitt definert i modellen.

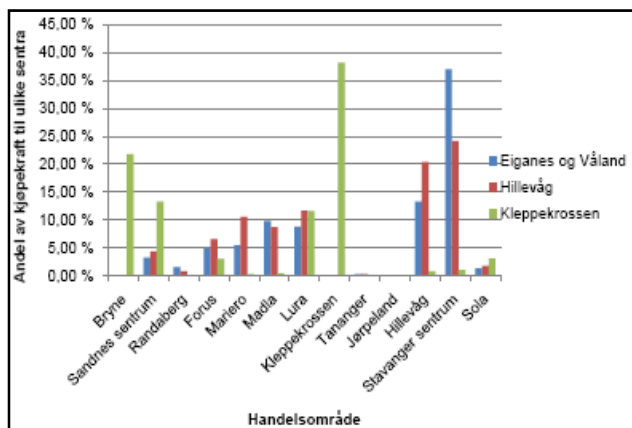
Modellen kan blant annet vise hvordan omsetningen i ulike sentre fordeler seg etter bydel, figur 7. Dette er en teoretisk beregning basert på en gravitasjonsmodell, og er ikke nødvendigvis i samsvar med det faktiske innkjøpsreisemønsteret i området.



Figur 5: Distribuert kjøpekraft i Jærenregionen (Asplan Viak 2008).



Figur 6: Handelsomland definert ved hjelp av omsetning, kjøpekraft og minste reisemotstand til sentrene, samt beregnet dekningsgrad for hver av omlandssonene (Asplan Viak 2008).



Figur 7: Beregning av hvilke handelsområder omsetningen i sentrene Kleppekrossen, Hillevåg og Eiganes/Våland kommer fra (Asplan Viak 2008).

Beregning som tar mer hensyn til reisemotstand

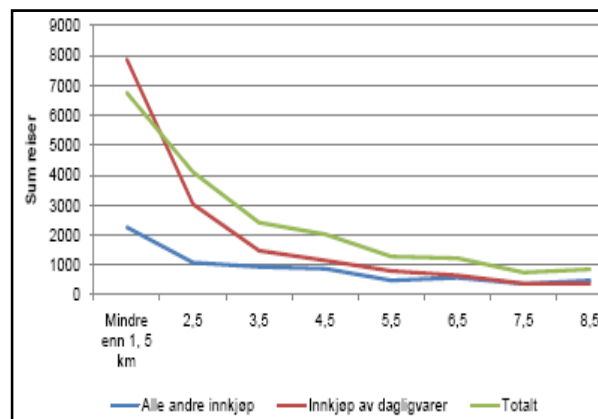
Asplan Viaks modell med beregning av handelsomland og dekningsgrader synes å gi en bedre beskrivelse av balansen mellom tilbud og etterspørsel etter handel enn den enklere metodikken i Miljøverndepartementets veileder.

Modellen har innebygget en antagelse om reisemotstand/avstandsfølsomhet som brukes i regionens transportmodell. Den er beregnet ved regresjon på data om handlereiser i regionen, i reisevaneundersøkelsen RVU 2005. Modellen skiller også mellom reiser til dagligvarekjøp, og andre innkjøpsreiser.

Som det går frem av figur 8, er dagligvarekjøp preget av mange korte reiser, mens øvrige innkjøp er mye mer jevnt fordelt på ulike avstander innen regionen.

Fra en annen figur basert på de samme dataene, kan vi tydeligere lese antallet reiser på avstander helt opp til 20 km, tabell 3.

Men sammenhengen mellom innkjøpsreisene og lokaliseringen av handelen er ikke en-til-en. Asplan Viak (2007) har laget en sammenlikning



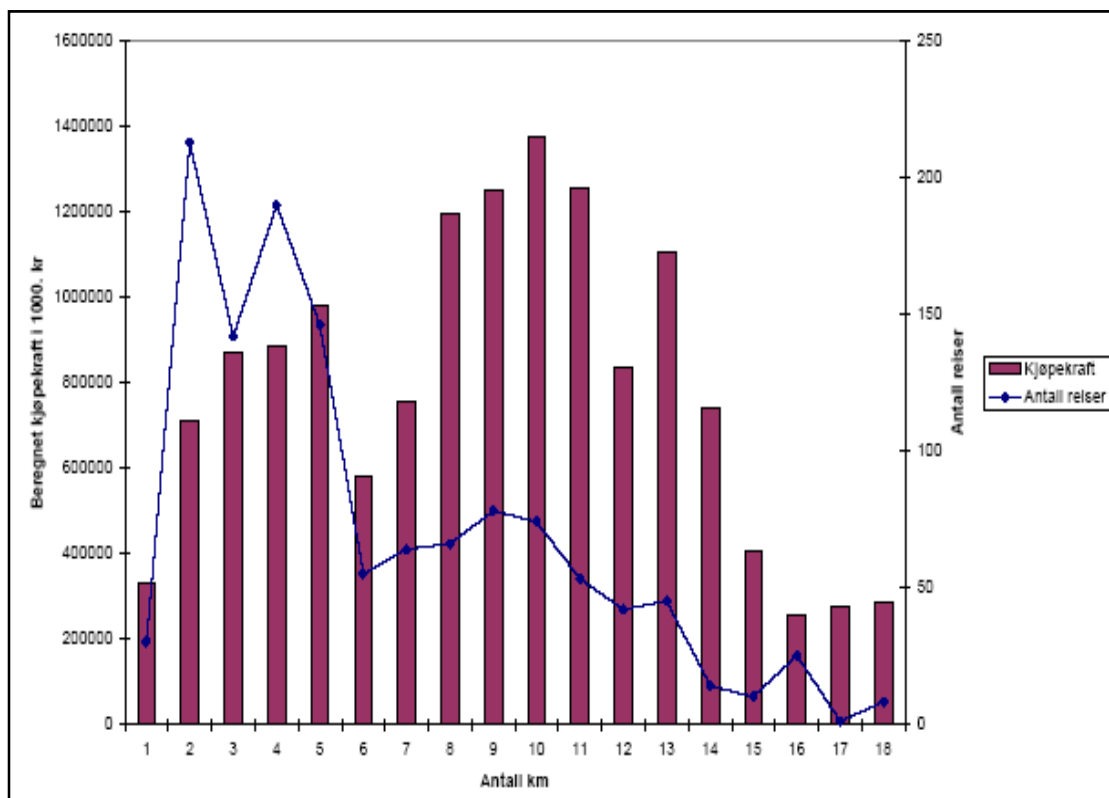
Figur 8: Antall innkjøpsreiser i Jæren-regionen etter reiselengde og type innkjøp (RVU2005/Asplan Viak 2008).

mellom kjøpekraftens fordeling og reiselengden for handlereiser til kjøpesenteret Kvadrat, figur 9.

Figuren viser at konsumentene ikke bare gjør sine innkjøp i sine lokale sentra, men at mange reiser ”forbi” de nærmeste butikkene for å gjøre sine innkjøp andre steder. Det er altså ingen automatisk sammenheng mellom det lokale handelstilbudet i et område og innkjøpsreisemønsteret.

Tabell 3: Innkjøpsreisenes fordeling på reiselengde, for henholdsvis kjøp av dagligvarer og øvrige innkjøp. Basert på data fra RVU 2005. (Asplan Viak 2007, side 26). Prosent av alle reiser opp til 20 km.

Reiselengde	Innkjøp av dagligvare	Alle andre innkjøp
< 1,6 km	44 %	27 %
1,6 – 5,0 km	39 %	37 %
5,1 – 10,0 km	12 %	25 %
10,1 – 20,0 km	5 %	11 %
Til sammen	100 %	100 %



Figur 9: Beregnet kjøpekraft (stolper) og antall handlereiser (kurve) til Kvadrat etter avstanden fra kjøpesenteret (RVU2005/ Asplan Viak 2007, s. 27).

Inndelingen i handelsomland, med beregning av dekningsgrader, blir mindre beskrivende for innkjøpsreisemønsteret når en beveger seg fra regionalt til lokalt geografisk nivå. Jo kortere avstandene til alternative innkjøpssteder er, jo mer betyr andre kvaliteter ved butikk- og varetilbudet i forhold til avstand.

Høy bilbruk på tross av korte avstander

En hovedgrunn til at lokaliseringsmønsteret for handelen ikke er så avgjørende for kundene i Jæren-regionen, er at de aller fleste innkjøpsreisene foregår med bil.

I følge reisevaneundersøkelsen for Stavanger-regionen var transportmiddelfordelingen ved innkjøpsreiser slik (Berg og Thesen 2006):

- Til fots: 12 prosent
- På sykkel: 4 prosent
- Buss/tog/båt: 4 prosent

- Bilfører: 70 prosent
- Bilpassasjer: 9 prosent
- Annet: 1 prosent

I denne regionen har det altså begrenset effekt at de fleste handleturene er korte. Bilen brukes både til lange og korte handlereiser, både om vinteren og i sommerhalvåret. Selv for reiser som bare foregår innenfor den grunnkretsen der folk bor, er det omtrent like mange som bruker bil som går eller sykler (Presentasjon fra RVU 2005).

Regionen har stor tetthet av utpekte sentre. I gjennomsnitt er et ett senter for hver sirkel med radius 1,2 km. Likevel foregår over 70 prosent av innkjøpsreisene i regionen med bil.

Det planlagte, tette nettet av sentre er altså ikke nok til å forhindre utstrakt bilbruk. Det er heller ikke nok til å hindre at mye av handelen

foregår andre steder i regionen enn i de utpekte senterområdene for handel.

Jærenregionen er et eksempel på bruk av virkemiddelet med å definere en senterstruktur og uttrykke at handelen i de ulike sentrene skal være tilpasset sitt "naturlige" handelsomland. Dette synes altså likevel å være et utilstrekkelig virkemiddel for å oppnå mål om korte handlereiser og liten bilbruk til slike reiser.

Hvis en vil oppnå mål om mer miljøvennlig transport og bystruktur, trengs det altså bruk av andre virkemidler.

Mange faktorer påvirker reisemiddelbruk og transportarbeid ved innkjøp

Det er åpenbart at handelens lokalisering og fordeling mellom ulike sentra i regionen bare er en av mange faktorer som bestemmer mønsteret og transportarbeidet ved innkjøpsreisene.

Asplans analyse av reisemønsteret viser for eksempel at innkjøpsreisene til de to bysentrene i Stavanger og Sandnes er kortere enn reisene til Kvadrat/Lura, og at Kvadrat har betydelig flere kunder med lang reiseavstand (Asplan Viak 2007).

Også reisemiddelbruken er forskjellig, med betydelig lavere andel innkjøpsreiser med bil til bysentrene enn til Kvadrat. I følge Steen & Strøms kundeundersøkelse vinteren 2007 er andelen bilkunder på Kvadrat (84 prosent) høyere enn gjennomsnittet for innkjøpsreiser i regionen, men det er også andelen som kommer dit med kollektiv transport (11 prosent).

Uansett er ikke dekningsgrad på bydelsnivå noe "finslipt" styringsredskap for å påvirke innkjøpsreisemønsteret innen en region med ganske korte reiseavstander.

Trolig er skjerping av kravene til tilgjengelighet med ulike transportmidler et mer lovende virkemiddel for å styrke en ønsket utvikling av senterstruktur og innkjøpsreiser.

4.7 Planstyring eller prosjektstyring?

Røsnes (2008) beskriver i en artikkel i Plan to ulike former for styring av byggeprosjekter i byplanleggingen. Den reiser problemstillinger som er viktige i forhold til spørsmålet om det offentlige rolle i styring av byutvikling, handel og andre funksjoner:

Ønsker en å satse på et planstyrt styringsregime, eller er det prosjektstyrt byutvikling som gjelder i praksis?

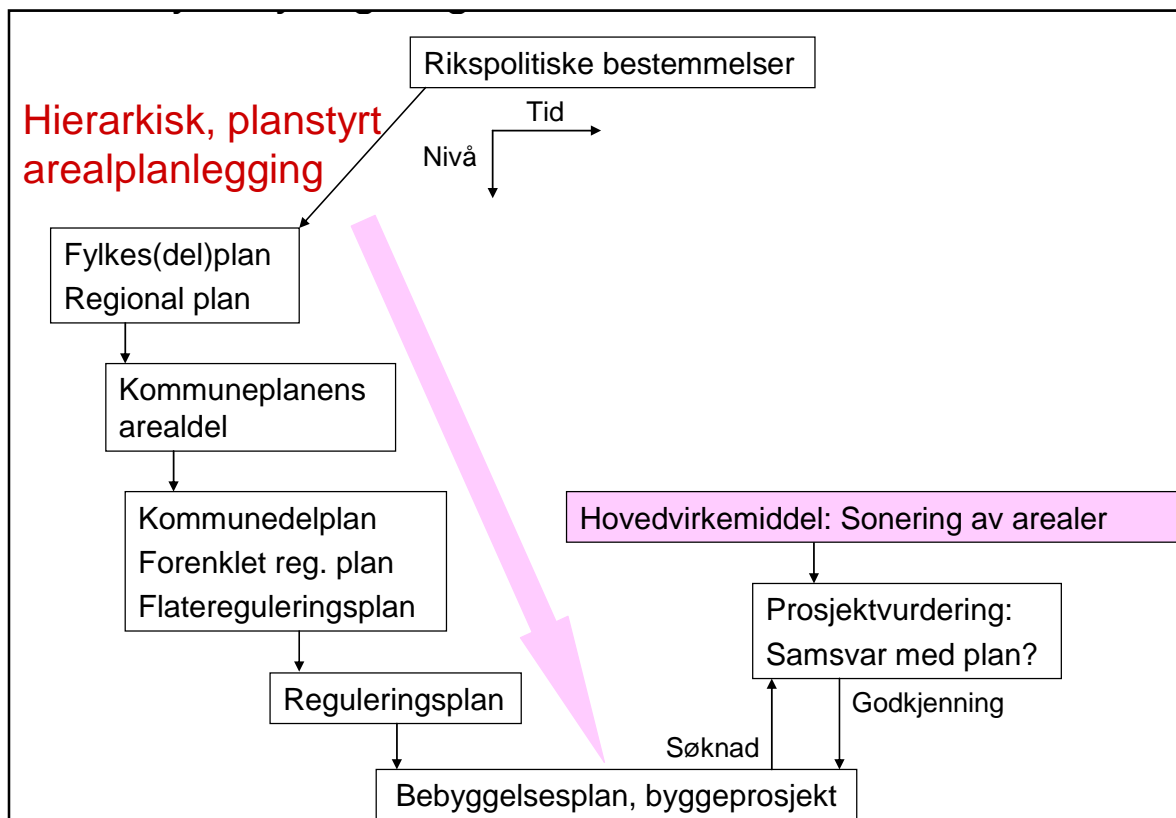
Utgangspunktet for artikkelen er at en i løpet av de siste tiårene har fått en utvikling i Norge der kommunale planmyndigheter har "inntatt en mer tilbaketent posisjon" ved lokalisering, utforming og gjennomføring av byggeprosjekter. En tydelig indikator på dette er det faktum at andelen eksterne forslag på detaljnivå utgjør over 90 prosent av sakene som er til planbehandling i de største byene i Norge.

Fraværet av kommunal egenplanlegging på detaljnivået reiser noen sentrale utfordringer for byplanleggingen og gjennomføringen av regionale planer som fylkesdelplaner for senterstruktur og handel.

Hierarkisk, planstyrt arealplanlegging

Det ideologiske utgangspunktet for vårt plansystem er ideen om et planhierarki bygget på logisk sammenheng og rasjonalitet. Dette er som i andre land med liknende areal- og byplanleggingstradisjoner som hos oss. Prinsippet er illustrert i figur 10.

Tankegangen er at overordnede planer legger føringer for mer underordnede planer. Dette utgjør generelle rammer øverst i hierarkiet, og blir mer og mer spesifikke nedover i rekken av planer. Slik skal fylkes(del)planen gi rammer for kommuneplaner i regionen, som gir føringer for kommunedelplaner, for eksempel sentrumsplaner, og videre til reguleringsplaner.



Figur 10: Hovedvirkemiddel i en hierarkisk, planstyrt arealplanlegging. (Etter inspirasjon fra Røsnes 2008).

Graden av bindinger og juridisk tyngde øker nedover i rekken og reguleringsplanene gir premisser for det endelige byggeprosjektet som plan- og bygningsmyndigheten skal godkjenne.

I følge Røsnes (2008) er det minst to hensikter med et slikt planhierarki:

- (a) et ønske om å skape funksjonell og arkitektonisk følgeriktighet og ordening i byutviklingen, og
- (b) et behov for kontroll av eksterne miljøvirkninger.

Prosjektene som skal realiseres nederst i planhierarkiet vil være svært ulike. Noen må ses i forhold til spørsmål av regional rekkevidde. For andre prosjekter kan en avgrense betraktningene lokalt eller til en kontekst som ikke overskrider stedet eller byggetomta og dens naboer.

Plansystemet anviser lovfestede plantyper som med hensyn til detaljering åpner for at ulike egenskaper ved prosjektene kan vurderes i forhold til ulike nivåer for planlegging.

Røsnes (2008) slår fast at plantypene må være både i logisk samsvar og koordinert i tid. Logikken er at overordnet plan skal styre nivået under. Men for at hierarkiet av planer skal virke styrende på prosjektet, må overordnede planer altså være oppdaterte og relevante som reguleringsgrunnlag når byggesøknadene kommer til behandling.

Hierarkiet av planer må også inneholde formelle bindinger mellom plantypene, slik at overordnede planer blir bindende for detaljplaner. Hvordan bindingene virker i praksis, er avhengig av planmyndighetenes mandat til å initiere og gjennomføre planlegging, og tiltakshavernes (dvs. de som skal bygge) rettigheter i denne sammenhengen.

Som antydnet i figuren, er sonering av arealer et hovedvirkemiddel i styringen av byutviklingen i dette plansystemet. Regionens og kommunens arealer blir delt opp og klassifisert etter tillatt bruk og med en rekke krav til bebyggelse og bruk som fastlegges gjennom bindende reguleringsbestemmelser og retningslinjer for bebyggelsen.

Med disse planene som grunnlag vurderer planmyndighetene prosjektene og de konsekvensutredninger og analyser som tiltakshaver legger frem. Hvis planmyndigheten er tilfreds med prosjektet og konsekvensene, godkjennes det for gjennomføring.

Plansystemet gir kommunale planmyndigheter tilnærmet enerett til å initiere utarbeiding av overordnede planer. Retten til å initiere og utarbeide detaljplaner er derimot åpne for alle. Hvem som helst kan fremme et reguleringsforslag som må behandles av planmyndighetene dersom det tilfredsstillende formelle krav til saksbehandling og ellers er antakelig.

Det er et vesentlig prinsipp i planlovgivningen at senere vedtatte planer for samme saksforhold med samme bindingsgrad overstyrt tidligere vedtatte planer, uten at det krever endring i overordnet plan. Røsnes (2008) konstaterer at planmyndigheten kan vedta detaljplaner for prosjekter som er i strid med eldre, overordnede planer, hvis den har tilstrekkelig ønske om å få prosjektet gjennomført, og overordnet myndighet ikke griper inn.

Dette systemet gjør det mulig for et utbyggingsprosjekt å bli oppdatert basert på egne og andres erfaringer, og kombinere dette med strømninger i tiden, både med hensyn til program og arkitektonisk utforming. Slik kan tiltakshaver forme prosjektet på måter som en i utgangspunktet vet at planmyndighetens flertall vil stille seg positiv til.

Slik er systemet så å si åpent for prinsippet om at ”sist fremsatte reguleringsforslag er det

beste” (Røsnes 2008). Og da blir tidligere vedtatte, overordnede planer sterkt svekket som styringsinstrument. For konkrete prosjekter kan de overordnede prinsippene bli helt tilsidesatt.

Til denne analysen vil vi tilføye at den nye planloven styrker det regionale plannivået, i og med at regional plan og planbestemmelser får en juridisk forankring som er sterkere enn den tidligere rådgivende funksjonen overfor kommunenes planer. Det kan derfor antas at mulighetene for å omgå overordnede planpremisser gjennom vedtak av ny reguleringsplan er blitt betydelig mindre enn det Røsnes hevder.

Planstyringen krever klare mål og kunnskap om effekter av styringsmidler

Flere andre utfordringer må løses i det hierarkiske plansystemet knyttet til styring av handel og byutvikling gjennom arealplaner. Fastlegging av løsningsprinsipper krever kunnskap om sammenhenger mellom mål og planprinsipp. Ofte kan målene være utydelige eller i konflikt med hverandre, og ofte har vi mangelfull kunnskap om effektene av de prinsipper som foreskrives.

Overordnet plan kan komme til å overstyre lokale hensyn, dersom en ikke har undersøkt konsekvenser, eller ulike verdier er i konflikt med hverandre.

Differensiering av virkemidler er ofte ønskelig, men kan være vanskelig å praktisere uten forskjellsbehandling. Som nevnt foran i kapitlet, har aktører i handelsnæringen oppfattet en klassifisering av enkelte typer handel som plasskrevende å være diskriminerende og konkurransevridende.

Jo mer konkrete og detaljerte anvisninger som planene gir for løsninger, jo mer rigid virker systemet for aktørene, og det er betydelig risiko for at initiativ og nyskaping blir hindret. Dette kan virke negativt for bysamfunnet på lengre sikt.

Kan dialog og sterkere offentlig planinnsats gi bedre styring?

Mye av svaret på utfordringene knyttet til avvik mellom politikk og virkemiddelbruk i fylkes(del)plan og kommunale planer må i vårt forvaltningssystem være økt satsing på lokal og kommunal forankring av overordnede prinsipper og planer.

Jo bedre dialog og felles oppslutning om mål, verdier og planprinsipper en klarer å oppnå, desto mindre viktige blir de problemene som Røsnes (2008) peker på. Men det forutsetter at mer av planarbeidet og premissleggingen føres tilbake til planmyndighetene, slik at den prosjektstyrte planleggingen (se under) ikke blir så dominerende som i dag.

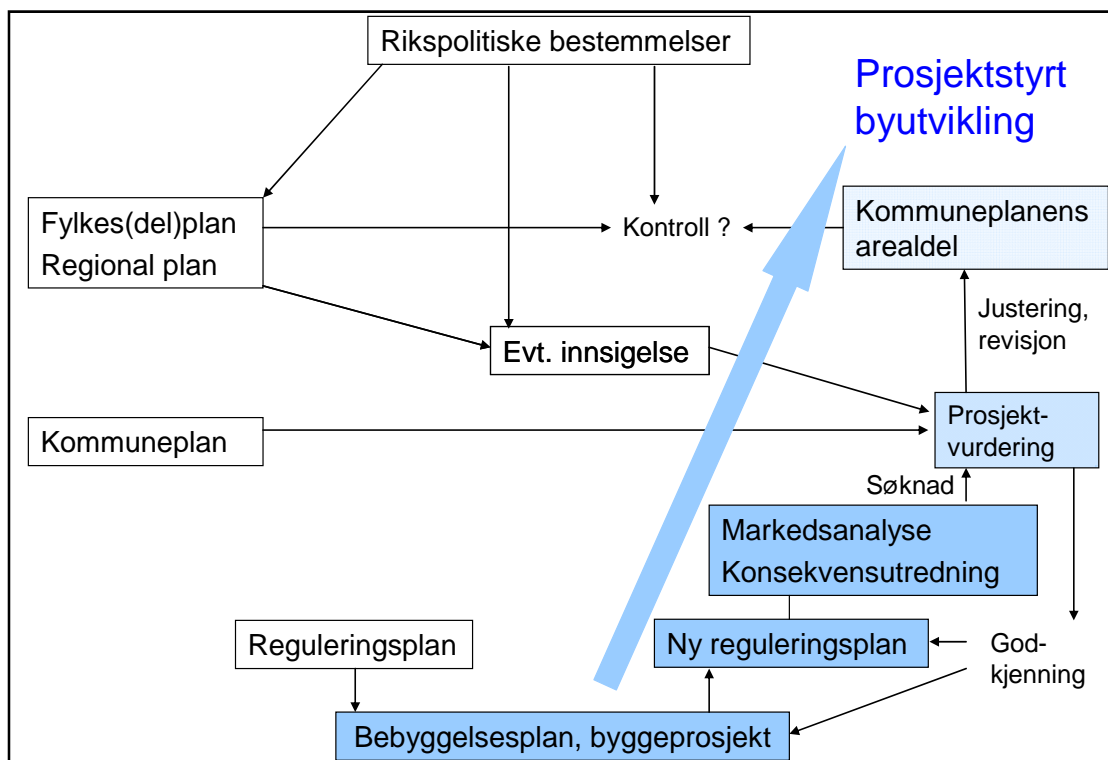
Dagens prosjektstyrte praksis følger bare delvis den hierarkisk planstyrte modellen

Med grunnlag i undersøkelser av planer og planprosesser i Norge, sier Røsnes (2008) at

de reelle styringsprosessene for byutviklingsprosjekter i hovedsak ikke foregår i tråd med den hierarkiske modellen som ligger til grunn for mye av plansystemet vårt. I stedet er en prosjektstyrt planprosess mer representativ for dagens situasjon. Viktige institusjonelle forutsetninger for denne utviklingen er (Røsnes 2008):

- Fri initieringsrett for reguleringsforslag
- Tiltænmet offentlig behandlingsplikt av slike forslag
- Prinsippet om at sist vedtatte plan går foran tidligere vedtatte planer

Figur 11 er vårt forsøk på skjematisk illustrasjon av prosessen som følges ved prosjektstyrt byutvikling.



Figur 11: Skisse av hvordan planprosessen virker under det prosjektstyrte styringsregimet for byutviklingen. (Etter inspirasjon fra Røsnes 2008).

Våre hypoteser om hvordan dette virker i praksis er som følger⁷:

Utbygger sender inn sitt prosjekt med tilhørende reguleringsplan og konsekvensutredning. For prosjekter med større arealer for varehandel, legges det også frem en handelsanalyse der de markedsmessige konsekvensene av tiltaket skal belyses. Tiltakshaver står for det meste av utredningsarbeidet og legger mye av premissene for planbehandlingen i kommunen.

Riktig nok finnes det som regel en tidligere reguleringsplan for det aktuelle området, men utbygger vil ofte finne gode argumenter for å endre den til sin fordel. Ved å lytte til politikere i styringsposisjon, og ved å påvirke både dem og publikum gjennom mange kanaler, tilpasser en utbygger prosjektet til det som kan få politisk aksept, samtidig som tiltakshavers interesser blir ivaretatt på beste måte. Overordnede planer og prinsipper som passer med prosjektet, blir fremhevet, mens løsninger som ikke passer så godt blir fortiet, argumentert bort, eller forsøkt tilpasset.

Denne typen planlegging har flere viktige konsekvenser for mulighetene til å utvikle en helhetlig handels- og senterstruktur på regionalt nivå.

Røsnes (2008) sier at mye tyder på at overordnede planer i mindre grad enn tidligere virker bindende på lokaliseringen av nye byutviklingsprosjekter. Videre antar han at antall reguleringsforslag som planmyndighetene mottar til behandling øker, som følge av at tiltakshaverne søker å avgrense hvert enkelt reguleringsforslag mest mulig til det enkelte byggeprosjektet. Planene dekker altså mindre arealer enn tidligere ("frimerke-reguleringer"). Dette utfordrer prinsippet om hierarkisk planstyring og tanken om at

fylkesdelplanen skal styre lokaliseringene i regionen i retning av en ønsket bystruktur.

Videre kan de kommunale planmyndighetene velge sine planverktøy ut fra vurderinger av hvordan kommunen kan unngå uheldige og utilsiktede virkninger av egne planer. For eksempel vil de lage sine overordnede planer slik at det ikke er risiko for at de skal ekskludere ønskede prosjekter. De prøver også å unngå planlegging som er eller kan bli finansielt belastende for kommunen.

Med henvisning til flere norske studier, mener Røsnes (2008) at slike overveielser i kommunene bidrar til å forklare hvorfor overordnede planer i så begrenset grad utformes og forvaltes med sikte på styring av konkrete prosjekter.

Svakheter ved sonering som metode for styring

Plansystemets metode for regulering av fysisk utvikling er i dag hovedsakelig basert på sonering av arealer. Metodikken er basert på "*antagelsen om at det er mulig å styre uønskede virkninger av ukjente prosjekter med arealbruk og arealutnyttelse som fremste indikatorer.*" Røsnes (2008).

Men de fleste kommuner ønsker utbygging. Derfor vil de heller velge å regulere slik at de sikrer seg mot å avvise ønskede prosjekter. De overordnede planene utformes derfor så grovmasket at de fleste mulige reguleringsforslag kan slippe gjennom. I stedet satses det på kontroll og vurdering når prosjektsøknadene kommer inn.

Denne analysen viser at hvis en ønsker at fylkesdelplaner skal effektivt påvirke utviklingen henimot en regionalt fastlagt handels- og senterstruktur, så bør (må) dagens styringsregime utvikles videre.

Sterkere offentlig planinitiativ i sentrumsområdene?

Utviklingen mot prosjektstyrte planprosesser er særlig bekymringsfull i forhold til mål om å utvikle eksisterende sentrumsområder i

⁷ Vi har ikke hatt ressurser i dette prosjektet til å etterprøve dette empirisk eller i faglitteraturen.

bysentrene og kommunesentrene. De stramme prosjektavgrensningene gjør det vanskelig å få til løsninger på tvers av etablerte eiendomsgrenser. Nettopp dette må anses som en kritisk faktor i utviklingen av de gamle sentrene.

Dette er også fremhevet i Miljøverndepartementets (2000b) veileder om Sentrumsutvikling, som legger vekt på sentrumsplanlegging under kommunal ledelse som et av de viktigste virkemidlene for å fremme en ønsket satsing på de gamle senterområdene i våre byer og tettsteder.

Dette er også i tråd med næringslivets ønsker om bedre tilrettelegging for nybygging og fornyelse i senterområdene, nettopp der eiendomsspørsmål og komplekse interessekonflikter stiller store krav til samarbeid og kreativitet i løsninger.

Ytelsesorientert regulering – et bedre virkemiddel?

Røsnes (2008) argumenterer for at mer ytelsesorientert regulering kan være en vei å gå for å oppnå ønsket styring av byutviklingen.

Vi tolker dette som en anbefaling om å utarbeide konkrete krav i form av planbestemmelser som legger mer vekt på å styre utbyggingsprosjektene resultater og effekter på samfunnet, enn å foreskrive bestemte løsninger, eller for eksempel, detaljer om hva slags varer som skal selges hvor.

Vi mener at dette er et felt med betydelige utviklingsmuligheter for å kunne oppnå en mer målrettet og effektiv styring av handelen og senterstrukturen. Forutsetningen er da at det regionale og kommunale nivået benytter de samme parametere for styring, og at det er en felles forståelse av hvor ambisjonene for måloppnåelse ligger. Også de nedre grenser for akseptable ytelse bør være omforent i hele regionen.

4.8 Styringsregimet bør forbedres

Vi konkluderer dette kapitlet med å anbefale at Miljøverndepartementet og fylkeskommunene, som regionale planmyndigheter, foretar en gjennomgang av de ulike elementene i styringssystemet som vi har drøftet foran, slik at regimet for å oppnå målene en har for handel og senterutvikling blir mer finslippt og tilpasset utviklingen i varehandelen. Vi vil også foreslå en opprydding i terminologi og definisjoner og etablering av statistikk med mer som svarer til de begrepene en da sitter igjen med. Det betyr at en legger større vekt på likebehandling og forutsigbarhet for aktørene, enn det som har vært tilfellet hittil.

Krav som bør tilfredsstilles

Følgende sett av krav bør søkes tilfredsstillt i den videre utviklingen av regimet for styring av handel og senterstruktur:

- Det trengs klarere mål å styre etter
- Likebehandling og forutsigbarhet krever entydig begrepsbruk nasjonalt og lokalt
- Hull i regelverket må unngås
- Reguleringer av markedet må tjene formålet med reguleringen
- Konkurrans hensyn må ivaretas
- Det må tas hensyn til det kommunale selvstyret
- Styringen må være tilpasset statlige lover og regler på andre områder

Næringslivets representanter mener ofte at det er viktig at det offentlige går inn med tilrettelegging og styring av virksomheter. Men bedriftene ønsker bedre informasjon og mer forutsigbar og enhetlig plan- og byggesaksbehandling. En samordning av arealpolitikk på tvers av kommunene er ofte etterspurt av næringslivet.

Det er interessant å registrere at Steen & Strøm ASA i sin uttalelse til RPB-høringen våren 2008 anbefaler at det

”stilles krav til utvidelser og etableringer, stedsutvikling (med boliger, service, kultur, møteplasser), trafikkplan med tilhørende CO2-regnskap, og miljøplan (med sosiale forhold, bygging og drift av bygget og positive effekter for nærmiljøet).”

Målene bør klargjøres bedre

Styring av handel og sentrumsutvikling forutsetter at en har tydelige mål å styre etter, slik at virkemidlene en tar i bruk bidrar til å oppnå de målene en setter seg.

Mye av debatten synes å ta utgangspunkt i fasitsvar for hva som er gode løsninger, uten at en eksplisitt sier hva en vil oppnå, hvorfor og hvordan medisinen som foreskrives vil virke i forhold til målene.

For å ha mulighet til å oppnå kvalitetsmessig attraktive og funksjonelle senterområder, der handelen er en meget viktig delfunksjon, må en utvide interessefeltet for analyser av handel og senterstruktur. Lokale og regionale perspektiver bør knyttes bedre sammen. Det er fortsatt nødvendig å foreta overordnede, regionale handels- og perspektivanalyser som foran i denne utredningen. Men i tillegg bør senterområdenes potensial og utviklingsmuligheter undersøkes ”nedenifra”, gjennom stedsanalyser og lokale planarbeider.

Felles begrepsdefinisjoner er nødvendig

Generelt er fagområdet handel og sentrumsutvikling preget av en del uklarheter i begreper og varierende definisjoner hos ulike aktører på feltet.

Vår gjennomgang av nøkkelbegrepene og metodikken for analyse og planmessig utvikling av senterstruktur og handelens lokaliseringmønster, viser at feltet preges av begreper med en rekke muligheter for tolkninger hos ulike aktører og forskjellig praksis i kommunene.

Dette gir stor risiko for feiltolkninger av statistikk og rom for ulik praksis gjennom forskjellige forståelser av hva som menes med ulike bestemmelser og retningslinjer. I styringen av byutviklingen er dette problematisk, da det undergraver hensynet til likebehandling og forutsigbarhet for alle aktører i markedet.

En analyse av næringslivets arealbehov og lokaliseringspreferanser i Stavangerregionen konkluderte blant annet med et råd om *utvikling av et felles begrepsapparat og forvaltningsverktøy for både kommuneplaner, reguleringsplaner og byggesak i de aktuelle kommunene* (Asplan Viak 2006).

Vi mener at et entydig, felles begrepsapparat er en nødvendig forutsetning for å få gjennomført en regional strategi for handel og senterstruktur.

Felles senterdefinisjoner

Avgrensninger og definisjoner av hva som er senterområder bør foretas etter et felles opplegg for alle kommunene i en region, samtidig som en arbeider frem en oversiktstabell som viser felles rammer for arealer til detaljhandel.

SSBs funksjonelle sentrumsdefinisjon medfører at områdeavgrensningene varierer fra år til år, tilpasset hva som faktisk skjer av lokaliseringsbeslutninger og strukturendringer i bysamfunnet. Den synes derfor mindre egnet som definisjon av rammer for en langsiktig styrende, robust og stabil strategi for by- og sentrumsutvikling.

Også felles definisjoner av andre begreper

For å oppnå styring etter en felles regional (til dels nasjonal) strategi, er det viktig at alle aktører legger det samme i nøkkelbegrepene. Også bruken av statistiske kilder bør bidra til at det utvikles et mer entydig, felles begrepsapparat for dette feltet.

Dette bør anses som en nødvendig forutsetning å få gjennomført en regional strategi for handel og senterstruktur som tilfredsstiller krav om likebehandling av aktører, målrettet

styring av byutviklingen og effektiv oppfølging i kommunene. Det er en fordel om disse begrepene er i best mulig samsvar med handelsnæringens og fagmiljøenes egen terminologi.

Blant begrepene som bør klargjøres er:

- Kjøpesenterdefinisjonen (jfr. ny, utvidet begrepsbruk i den nye Rikspolitiske bestemmelsen)
- Andre betegnelser på ulike former for handel som benyttes i plandokumenter og styringsbestemmelser, for eksempel handelspark, stormarked, regional storhandel, nærbutikk, etc.
- Arealbegrep som benyttes for å definere forretningsers størrelse, både for styring av lokalisering og dimensjonering, og for statistiske og analytiske formål. Blant annet bør det sentrale begrepet bruksareal til detaljhandel i overordnet plan følge de samme definisjoner som er fastlagt i forskrifter til den detaljerte planleggingen og byggesaksbehandlingen i kommunene.
- Flest mulig av begrepene som gjelder tall og forhold som en ønsker å benytte til å beskrive og analysere utviklingen over tid, bør følge Statistisk sentralbyrås definisjoner; eventuelt andre datakilder som vil bli vedlikeholdt over tid.

Styringsregimet bør justeres

Dagens styringsregime har svakheter som er avdekket i analyser som er gjort av oss og andre. Når regimet skal forbedres, må en reise spørsmålet om en ønsker å satse på et planstyrt styringsregime, eller om det er prosjektstyrt byutvikling som i praksis skal gjelde i kommunene.

Økt satsing på lokal og kommunal forankring av overordnede prinsipper og planer er ett av svarene på utfordringene knyttet til avvik mellom politikk og virkemiddelbruk i fylkes(del)plan og kommunale planer. Bedre

dialog og felles oppslutning om mål, verdier og planprinsipper, er ønskelig.

Dessuten bør mer av planarbeidet og premissleggingen foregå hos planmyndighetene, slik at den prosjektstyrte planleggingen ikke blir så dominerende som i dag.

Som innspill til utvikling av et mer effektivt styringsregime for oppfølging av en ønsket handels- og senterstruktur i norske byregioner, vil vi særlig trekke fram følgende:

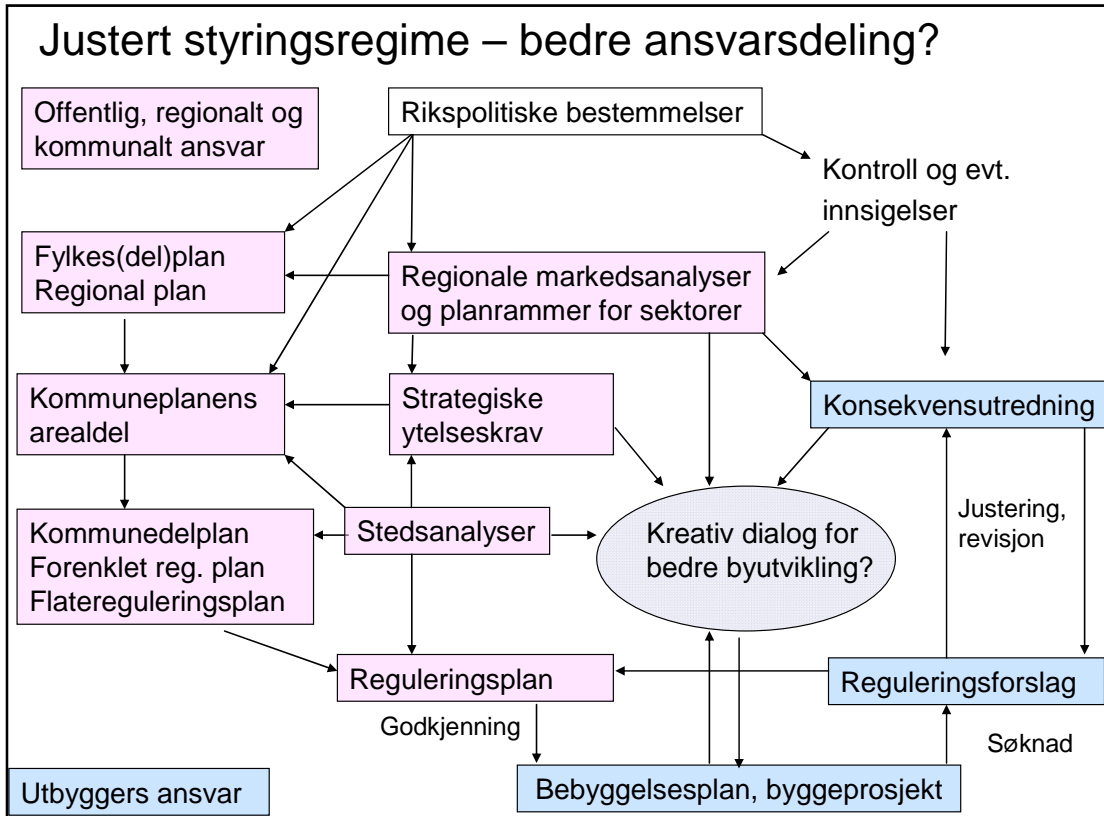
- En (enda) mer aktiv offentlig planlegging i sentrumsområder med komplekse eiendomsforhold og mange kryssende interesser og hensyn
- Utvikling av strategiske ytelseskrav som kan benyttes når en skal ta stilling til nye etableringer eller utvidelser av kjøpesenter og andre handelskonsepter, og når en skal lage nye reguleringsbestemmelser for senterområdene i regionen
- Større vekt på regionale markedsanalyser og stedsanalyser utarbeidet i offentlige planmyndigheters regi

Ansvarsdelingen for planutredning mellom utbygger/prosjekteier og det offentlige bør vurderes nærmere, for ikke å la prosjektene styre helt.

Klarere ansvarsdeling og offentlig ledelse?

Vi har to innspill til utvikling av et mer effektivt styringsregime for oppfølging av en ønsket handels- og senterstruktur på regionalt nivå:

- En (enda) mer aktiv offentlig planlegging i sentrumsområder med komplekse eiendomsforhold og mange kryssende interesser og hensyn
- Utvikling av strategiske ytelseskrav som kan benyttes når en skal ta stilling til nye etableringer eller utvidelser av kjøpesenter og andre handelskonsepter, og når en skal lage nye reguleringsbestemmelser for senterområdene i regionen.



Figur 12: Idéskisse til et justert styringsregime. Rosa bokser er de offentlige planmyndighetenes ansvar. Blå bokser er utbyggers ansvar.

Figur 12 er en idéskisse til et justert styringsregime, der planmyndighetene tar tilbake noe av sin rolle som premisslegger i forhold til den prosjektstyrte planleggingsprosessen som har dominert i byplanleggingen de senere årene. Det er lagt vekt på klargjøre rolledelingen mellom de offentlige planinstanser og utbyggers ansvar.

Videre har vi tro på at det med større offentlig innsats i byplanleggingen og klarere ansvarsdeling mellom partene kan utvikles fora for en mer kreativ dialog omkring utviklingen av regionens senterstruktur og alminnelige byutvikling.

Større vekt på regionale markedsanalyser, stedsanalyser og ytelseskrav

I skissen til et justert styringsregime er alle boksene velkjente begreper i planmiljøet. Men vi foreslår at noen elementer får litt større plass i den offentlige planleggingen.

For det første tror vi det er gunstig å overlate arbeidet med å lage regionale markedsanalyser for handelen til den ordinære planleggingen i stedet for å pålegge hver enkelt utbygger å lage hver sin analyse.

Utbyggerne bør riktig nok stå for analysen av konsekvenser av sine prosjektforslag, som de er pålagt i dag. Men det vil være planmyndighetens oppgave å utarbeide et felles faktagrunnlag med beskrivelse av markedet og vurdering av fremtidig etterspørsel og arealbehov. Den enkelte utbygger kan vanskelig pålegges å gjøre omfattende analyser av alle samtidige handelsprosjekter i regionen, noe planmyndighetene har behov for å gjøre før prosjektene godkjennes eller avvises.

I så måte vil dette bare bringe varehandelen inn i planleggingen på samme måte som de fleste andre samfunnssektorer. Dessuten er det ikke bare Stavanger kommune (2004) som

har funnet ut at markedsutredningene som følger søknader om nyetableringer, ikke gir noe godt grunnlag for en balansert vurdering. De mener at slike utredninger ”preges lett av å skulle ”selge” prosjektet. Rapporten tilrår derfor at nye etableringer av forretninger heller styres gjennom arealrammer for detaljhandel, fastsatt i kommuneplanens arealdel. Den hevder dessuten at dette vil gi nyetablerere bedre forutsigbarhet og lette den kommunale saksbehandlingen.

For det andre mener vi at det er ønskelig at lokalisering av handel og andre senterfunksjoner fastlegges ut fra stedlige kriterier og mål. Det er ikke tilstrekkelig med analyser og vurderinger av det regionale markedet for varehandelen, dekningsgrader og så videre. Derfor har vi trukket frem stedsanalyser av senterområdene som et viktig verktøy for planlegging av disse områdene og som et utgangspunkt for å si hvor mye handel og andre, nye bygg som disse områdene ”trenger” eller ”tåler”.

For det tredje har vi tro på at strategiske ytelseskrav er et verktøy som kan og bør spille en større rolle i styringen av byutviklingen enn i dag.

Strategiske ytelseskrav bør konkretisere

Vårt råd er altså at det arbeides videre med å konkretisere eksempler på strategiske ytelseskrav knyttet til forskjellige arealer for handel og senterfunksjoner i de aktuelle regioner.

Gjennom en dialog mellom fylkeskommunen, kommunene og andre offentlige aktører med tunge interesser i dette, bør det være mulig å komme frem til et omforent sett av konkrete ytelseskrav. Først utvikles felles definisjoner og målindikatorer. Deretter drøftes ulike ambisjonsnivåer for hva som skal legges inn i kravene for ulike typer situasjoner og områder i regionen.

Utformingen av slike ytelseskrav er tema for kapittel 6 i denne rapporten.

Mer kunnskap om effekter av tiltak

For å redusere usikkerhet ved planbehandling og valg av virkemidler i styringen av byutviklingen, bør en ha mer kunnskap om de faktiske virkninger av ulike tiltak og løsninger, for eksempel:

- Forskjellige typer lokaliseringer og konsepter for handel
- Analyser av hva som er resultatet av regulering til detaljhandel med plasskrevende varer
- Ulike størrelser på og innhold i kjøpesentre
- Variasjoner i reise- og innkjøpsvaner for ulike typer og lokaliseringer av detaljhandel, inklusive ulike grader av bilavhengighet hos forskjellige grupper i befolkningen
- Betydningen av tilgjengelighet for ulike transportmidler og grupper for kundeatferd og handelsomsetning, inklusive effekter av regulering og avgifter på bilparkering
- Metodikken for regionale markeds- og transportanalyser bør utvikles

5 Noen eksempler på praksis i andre land

5.1 Hovedtrekk

Vi har foretatt en begrenset litteraturgjennomgang med sikte på å beskrive politikken og erfaringer vedrørende styring av detaljhandelen i noen andre land, som er dokumentert i et eget arbeidsdokument (Hanssen 2008). Her trekker vi frem noen hovedpunkter, samt eksempler på planbestemmelser som kan være til inspirasjon for utforming av bestemmelser også i Norge.

Handelens lokalisering styres i mange land

Selv om vi har lagt mest vekt på dokumentasjon fra Danmark og Storbritannia, er det arbeidet med slike utfordringer i mange andre land i Europa. Vårt inntrykk er at en i lang tid har hatt en klar forståelse av at styring av etableringer innenfor detaljhandelen har vært både ønskelig og nødvendig for å oppnå en hensiktsmessig bystruktur. Derimot har det variert hvilke rammebetingelser det er lagt opp til, hvilke virkemidler man har hatt og på hvilket forvaltningsnivå man har lagt styringen.

Det finnes utredninger om utviklingen i enkelte byer og land, men det er komplisert å se dette i sammenheng med reguleringer og styring av etableringer. I alle landene vi har sett på, synes de nasjonale myndigheter å være opptatt av at detaljhandel skal være tilgjengelig for alle uavhengig av hvilke transportmidler de har tilgang til eller ønsker å benytte.

Mange steder er en svært bevisst på de spesielle utfordringer som er knyttet til såkalt arealkrevende varer og eksterne lokaliseringer. Til dels er det laget klare definisjoner og føringer for hva som skal forstås med dette begrepet, og det er gitt begrensninger for hva som kan selges i aktuelle lokaliseringer.

De senere årene er det tydelig at bevisstheten er klart styrket i forhold til ønsket om å sikre handelen i byers sentrale områder og der folk bor.

Styrken i nasjonale føringer varierer mye

I de landene vi har sett på, har nasjonale myndigheter anledning til å gripe inn i enkelt saker hvis man ser at lokale myndigheter fraviker nasjonale føringer. Det er likevel stor spennvidde i de nasjonale føringene:

I *Sverige* har ansvaret for å utvikle detaljhandelen hele tiden vært delegert til lokale myndigheter. Det er få og utydelige nasjonale føringer utover enkle veiledere som er utarbeidet av Boverket.

I *England* (og de andre landene på øyene) har man nasjonale retningslinjer og en klart definert metode som forutsettes fulgt opp lokalt. Det vurderes nå å liberalisere prosessen ved å la lokale myndigheter få større ansvar.

I *Nederland* har man nasjonale føringer i tråd med det tidligere ABC-konseptet, men ansvaret for praktiseringen er nå i første rekke tillagt kommunene og provinsene. Man har med andre ord svekket den direkte nasjonale føringen. Landets bosettingsmønster gjør at dette foreløpig likevel ikke har ført til at eksterne kjøpesentre har blitt etablert.

I *Danmark* ble det i 2007 vedtatt en ny lov som gir detaljerte bestemmelser og føringer for utviklingen av detaljhandelen. Dette er den klart tydeligste nasjonale styringen av detaljhandelen.

Også i andre land er man opptatt av hvordan detaljhandelen kan styres. I stor grad er dette basert på et gjennomgående ønske om å revitalisere byers sentrum uansett byenes størrelse, hindre byspredning og begrense bilbruken.

Flere steder er en opptatt av det vi kaller bransjeglidning og en vil begrense utviklingen mot stadig større butikkenheter og vareblanding. Myndighetene prøver på denne måten å begrense hva som kan defineres som arealkrevende handel. Den danske loven godtar for eksempel ikke ubetinget at møbelsalg er en arealkrevende funksjon.

Hovedinntrykket er at mens Danmark har innført nye, strenge bestemmelser, er en i England og Nederland i ferd med å liberalisere sin tidligere relativt strenge, nasjonale styring. Staten delegerer mer ansvar til lokale og regionale myndigheter, men beholder muligheten til å overprøve enkeltsaker.

I hvert fall i Nederland forklares dette med endrete politiske holdninger. I Sverige har en ikke hatt, og har heller ikke, planer om å innføre spesielle bestemmelser eller nasjonal styring av kjøpesenteretableringer. Der forutsetter man at plan- og bygningsloven, og regelverket knyttet til miljølovgivningens krav om konsekvensutredninger, skal være tilfredsstillende.

Mer kunnskap å hente internasjonalt

Det finnes omfattende litteratur om handelens lokalisering, konkurransen mellom eksterne kjøpesentre og sentrumshandel, samt betydningen for transportomfanget.

Litteraturen viser at en ofte ser på dagligvarehandelen som et eget tema. Derimot er det ofte vanskelig å se om en i de ulike analysene skiller mellom (eksterne) kjøpesentre og arealkrevende varehandel. I noen tilfeller er det også uklart hva som menes med begrepet ekstern lokalisering.

5.2

Danmark: Aktiv styring

I Danmark er det valgt en tilnærming der områder for ulike typer detaljhandel pekes ut på grunnlag av klare geografiske avgrensninger. Det er angitt hva som er "bymidte" og hvor man kan ha avlastningsområder med klare arealbegrensninger. Videre har en satt begrensning på størrelsen og antall nye etableringer som tillates i de ulike byene innenfor gitte tidsperioder.

I Landsplandirektiv (tilsvarende RPR/RPB) legges det vekt på følgende såkalte statlige interesser som føringer for behandlingen av detaljhandel i kommuneplanleggingen:

- Man vil ha en desentralisert detaljhandelsstruktur slik at også mindre bysamfunn, stasjonsbyer og mellomstore byer får et godt tilbud
- Man vil at de eksisterende bysamfunnene blir styrket og at det blir et variert butikktilbud i bydeler og i mindre og mellomstore byer
- Man vil at planleggingen og utviklingen av detaljhandelen skal fremme byfornyelse/transformasjon fremfor å beslaglegge nye arealer
- Man vil at transportavstandene skal begrenses slik at folk blir mindre avhengig av bil for å gjøre innkjøp
- Man vil at butikkene skal ha god tilgjengelighet for alle trafikanter og særlig dem som går, sykler eller reiser kollektivt

Detaljhandelsstrukturen forutsettes å understøtte kollektivtrafikken.

Antallet og lokaliseringen av de store utvalgswarebutikkene (over 2000 m²) får særlig oppmerksomhet.

De klare bestemmelsene om hva som er plasskrevende varer og tillates i avlastnings-sentre i de tilfellene der det finnes alternativer, antas å føre til at det blir flere som

konkurrerer om å få etablere det begrensede antallet utvalgsvarebutikker. Det er kommunene som får bestemme størrelsen på disse butikkene.

Det er verdt å merke seg at man i de danske bestemmelsene ikke tar opp andre virkemidler, som for eksempel styring av bilbruken gjennom reguleringer av arealbeslaget og parkeringsbestemmelser. Det nevnes bare at gode parkeringsforhold er med på å gjøre det attraktivt å benytte bil til eksterne sentre. Derimot pekes det på at bilen er viktig i mindre bysamfunn og ved eksterne sentre med dårlig utbygd kollektivbetjening.

”Detailhandelsudvalget” ble nedsatt i 2005 for å vurdere virkemidler som blant annet definisjon av sentrum, det maksimale butikkarealet for ulike områder, maksimale butikkstørrelser for dagligvarer og utsalg av utvalgsvarer, samt forholdet til særlig plasskrevende varer. Utvalget har levert en rekke utredninger som har resultert i bestemmelser som ble vedtatt som endring av planloven (Folketinget 30. mai 2007).

Loven tar sikte på å styre veksten i handelen mot bysentrene. En ønsker ellers å beholde et finmasket butikknett.

Den tidligere loven hadde en omstridt og noe uklar del fra 1997 som krevde særskilt planmessig begrunnelse for nye varehus og lavprisvarehus. Den bestemmelsen er fjernet.

Nye dagligvarebutikker opp til 3500 m² pluss 200 m² til personalbehov vil nå bli godkjent. For andre vareslag er den maksimale størrelsen 2000 m² i sentrum, bydelssentre og eksisterende avlastningsområder.

I lokalsentre og for enkeltstående butikker har man fastsatt en maksimalstørrelse på 1000 m².

For særlig plasskrevende varer får kommunene selv bestemme maksimal butikkstørrelse.

Et unntak fra de generelle reglene innebærer at det hvert fjerde år kan planlegges for opp til

tre butikker på 2000 m² brutto for utvalgsvarer i sentrum av byer med over 40.000 innbyggere. I de fem største byområdene kan disse butikkene alternativt lokaliseres til avlastningsområdene.

Når det hvert fjerde år utarbeides en kommuneplanstrategi i kommuner med store byer, kan en i disse kommunene også beslutte å tillate inntil tre nye utvalgsvarebutikker på over 2000 m².

Det er lagt opp til et senterhierarki⁸:

- Ett bysentrum per by (bymidte)
- Bydelssentre i byer og bydeler med over 20.000 innbyggere
- Lokalsentre
- Enkeltstående butikker
- Områder for butikker som selger særlig plasskrevende varer utenfor sentrene

Det pekes på at kommunene har hatt ulik behandling av såkalte plasskrevende varer. Den nye loven forsøker å gi en mer presis definisjon. Det presiseres at slike butikker, med unntak av trelastutsalg, da ikke får selge vareslag som ikke er plasskrevende. Det skal heller ikke aksepteres at møbelbutikker legges eksternt uten at det lages en særskilt redegjørelse som begrunner hvorfor det er nødvendig. I utgangspunktet ønsker ikke regjeringen at det skal kunne legges ut nye arealer til såkalte avlastningssentre.

Det er utarbeidet et tillegg som detaljert angir en statistisk metode i fem trinn for hvordan bymidten skal avgrensnes. Det er stilt opp en lang liste av hva slags virksomheter som skal inngå i beregningen. Som et siste ledd legger man til en randsone på 100 m.

⁸ For Hovedstadsområdet og Århus vil det bli utarbeidet egne landplandirektiver som definerer de ulike sentertypene.

Det skal angis et maksimalt butikkareal og maksimale butikkstørrelser for hvert område.

Loven setter klare krav til hvor omfattende detaljhandel skal omtales i kommuneplanene. Inntil en slik samlet plan for detaljhandel er utarbeidet, gjelder eksisterende bestemmelser.

5.3 Nederland: Liberalisering

Den gjeldende nasjonale arealstrategien i Nederland ble vedtatt 17. januar 2006 (National Spatial Strategy – creating space for development). Strategien er utarbeidet av fire departementer i fellesskap og setter primært nasjonale mål. Det slås fast at en i byområder skal satse på *konsentrasjon*. Byers og tettsteders funksjon som drivkrefter i utviklingen ligger i den tilgjengeligheten en kan få til og at grunnlaget for de tjenester folk etterspør derved økes. Å få til dette er en oppgave som blir lagt til lokale og regionale myndigheter. Nasjonale myndigheter skal ha en stimulerende rolle og løpende vurdere hvordan det blir fulgt opp.

Mens det nå forlatte ABC-konseptet for lokalisering av virksomheter var basert på kriterier for transportskaping, baserer man seg nå på at det skal tilrettelegges for økonomisk utvikling, tilgjengelighet og attraktivt lokalmiljø.

Lokale myndigheter skal selv sørge for at det tilbys lokaliseringmuligheter for næring og service. Nasjonale retningslinjer skal gi føringer for den lokale planleggingen. *Det uttrykkes klart at næringer og tjenester som medfører betydelig transport, skal tilbys areal som ligger gunstig til i forhold til ulike transportmuligheter.*

Det vi kan lese ut av den nasjonale planen tyder på at nasjonale myndigheter fortsatt ønsker at handel lokaliseres i tilknytning til der kundegrnlaget finnes, men overlater styringen til myndigheter på lavere nivå. Virkemidlet synes i utgangspunktet å være arealplanleggingen.

På det nasjonale nivået tas derved ikke detaljhandel og detaljhandelsstruktur opp som et eget tema, utover det som ligger i målsetting om fortetting og tilgjengelighet uavhengig av transportmåte.

I litteraturen har temaet og utviklingen blitt utdypet av flere. Evers, van Oort and Hilbers (2007) diskuterer effekten av det de kaller en liberalisering av den nasjonale politikken i Nederland. De mener den stramme reguleringen av eksterne sentre fra 1970-tallet fram til liberaliseringen i 2004 forklarer hvorfor en ennå ikke har et tradisjonelt, eksternt kjøpesenter i landet. Derimot sies landskapet langs hovedveiene å være fylt av arealkrevende utsalg av møbler, hagesentre, mv.

Forfatterne hevder at liberaliseringen (delegeringen) har ført til at planleggingen er blitt mer utfordrende, og at det er behov for uavhengige analyser av de potensielle effektene av eksterne prosjekter. Det nederlandske "Institute for Spatial Research" har gjennomført et prosjekt som skal legge grunnlaget for rådgivning overfor lokale myndigheter om hvilke effekter de kan få av større detaljhandelsetableringer. Det gjelder særlig omfordeling av omsetning og trafikale effekter.⁹

5.4 Storbritannia: Sentral lokalisering prioriteres

I 1996 ble det vedtatt overordnede, nasjonale føringer for utviklingen av byområdene i Storbritannia, Planning Policy Guidance (PPG 6). Dette er et supplement til planloven, men slike utdypende forskrifter er bindende for lokale myndigheter og danner grunnlaget for overordnede myndigheters kontroll med planleggingen på lavere nivå.

Hensikten med PPG6 var å støtte og revitalisere utviklingen av sentrale by-

⁹ MART – Model for Assessment of Retail and Traffic

områder. Folk skulle sikres god tilgjengelighet også uten bil. En ville forhindre at eksterne handletilbud skulle etableres på bekostning av handelen i den eksisterende bykjernen. Det var blant annet registrert at det i mange byer etter hvert fantes betydelige områder uten dagligvaretilbud.

Utviklingen ble som ønsket. PPG6 førte til en klar endring i hvor ny etablering av handel skjedde og derved en mer planstyrt utvikling. På den annen side fant man også at produktiviteten i varehandelen var lavere enn i mange andre europeiske land. Reglene ble derfor noe revidert i 2005 og fikk samtidig den nye betegnelsen Planning Policy Statement (PPS6).

PPG6 og PPS6 bygger på en såkalt rekkefølgetest (sequential test). Utbygger (etablereren) må alltid søke etter muligheter i sentrum først. Eventuelt må prosjektet tilpasses slik at det kan passe inn i de alternative muligheter som finnes. Hvis man med tungtveiende grunner kan argumentere for at det ikke er mulig, kan man vurdere en noe mer perifer lokalisering, men fortsatt innen gangavstand fra sentrum (300 m).

Deretter kan det eventuelt vurderes en mer perifer eller ekstern lokalisering, men det er ikke gitt at utbygger eller aktør vil få aksept for en slik løsning¹⁰.

Det stilles klare krav til at utbygger skal kunne dokumentere at de har anstrengt seg for å tilpasse prosjektet til en sentral lokalisering. Hvis man ikke klarer dette, kreves det videre at man skal dokumentere at det er behov for prosjektet, hvilke miljøeffekter det vil få og dets tilgjengelighet.

¹⁰ Inntrykket er at man tenker på de store aktørene innenfor detaljhandelen og deres etablering av utsalg fordi disse gjerne bygger eller eier sine egne prosjekter. Kjøpesentre bygges gjerne ut av en investor(-gruppe) som så leier ut butikkenheter. Diskusjon av styring av slik utleie synes ikke å ha blitt tatt opp spesielt i noen av landene.

Utbygger har dokumentasjonsplikten og er pålagt å vise fleksibilitet når det gjelder utforming og størrelse. For eksempel kan prosjektet deles opp for å kunne lokaliseres sentralt.

De lokale myndighetene skal definere sentrum (det primære handleområdet) og eventuelt behov for utvidelse av handelsareal.

PPS6 angir ikke grenser for butikkstørrelse, men sier at det skal være en passende størrelse i forhold til området det skal betjene. Konsekvensutredning kreves bare hvis det er på over 10.000 m² og foreslås lokalisert på jomfruelig mark.

Etter hvert er det samlet erfaringer og det finnes en rekke eksempler på behandlingen av enkeltprosjekter. I flere byer er det utarbeidet supplerende grunnlag for saksbehandling.

I 2004 ble det utarbeidet en rapport basert på erfaringer med PPG6 (ODPM 2004). Der står det at mye av bekymringene om negative effekter som ble uttrykt i forkant, var overdrevne. De fleste utbyggere sies å ha klart å tilpasse seg bestemmelsene. Derimot har noen ment at det ikke alltid var samsvar mellom PPG6 og utdypende bestemmelser. Lokale myndigheter sies i en del tilfeller å ha sviktet når det gjelder å være proaktive og bidra med å peke på hvor utbygging kunne skje.

Begrepet *behov* sies å ha voldt en del problemer. Man sier at departementet har omgått utfordringen og sviktet når det gjelder å definere hvordan det skal forstås og hvilke faktorer som skal inngå.

Det har vært diskutert hvor strengt kravet til rekkefølgevurderinger skulle forstås og derved hvilken fleksibilitet aktørene kunne regne med. Også forståelsen (definisjonen) av varetyper/varegrupper ønsket man tydeliggjort.

Lokale myndigheter ble spurt om sin oppfatning av PPG6. Konklusjonen var at bestemmelsen fungerte i teorien, men

dårligere i praksis. Tolking og praksis har variert fra sted til sted. Blant annet har det vært uklart om det dreier seg utelukkende om detaljhandel eller om også fritidstilbud, kontorer og andre formål. Flere forhold peker i retning av at lokale myndigheter har brukt PPG6 som et kontrollredskap, mer enn som et positivt redskap for utvikling av bysentrene.

Rekkefølgebestemmelsene ble sagt å være uklare i definisjonen av bysenter og tiliggende områder (edge-of-centre). Også andre sider ved rekkefølgetesten ble funnet uklare. Til slutt ble det pekt på at strenge bestemmelser vanskelig kan ivareta den dynamiske utviklingen innen varehandel og fritidstilbud.

PPG6 har hatt en klar effekt når det gjelder å begrense utbyggingen av ekstern varehandel. Aktørene sies å ha tilpasset sine prosjekter i samsvar med bestemmelsene, slik at målene med PPG6 i stor grad er nådd. På den annen side har det også virket som en bremse på omfanget av nye etableringer og utviklingen i mindre og mellomstore sentre.

Det er rimelig å anta at en del av de påpekte svakhetene ble ivaretatt i revisjonen av PPG6 – det som nå heter PPS6.

I et nytt policydokument (white paper) har Regjeringen uttrykt ønske om å endre bestemmelsen ved å erstatte krav om behovs- og virkningstest med en test som setter fokus på sentrum og skal styrke konkurranse og bedre forbrukernes valgmuligheter. Det heter at man vil unngå de utilsiktede virkningene av behovstesten (Communities and Local Government 2007)¹¹.

Irland, Nord-Irland, Skottland og Wales har bestemmelser som bygger på og tilsvare

¹¹ Det vil være nyttig å finne ut hvilke erfaringer som gjør at man nå ønsker å endre bestemmelsene i retning av noe som kan ha karakter av liberalisering (konkurranse)

PPS6, men det er trolig lagt inn noen nasjonale tilpasninger.

5.5 Sverige: Kommunene rår

I Sverige har kommunene større grad av selvbestemmelsesrett gjennom kommuneplaner og detaljplaner enn i de andre landene. Et notat utarbeidet av det danske detaljhandelsutvalget har pekt på at en betydelig andel av dagligvarehandelen i Sverige skjer i de eksterne sentrene, og at mange bysamfunn er blitt uten lokal dagligvarebutikk. En snakker om store områder med såkalt ”butikkørken”. Derved sies varehandelen i Sverige å ha blitt stadig mer bilbasert.

Det er også vist at sysselsettingen i varehandelen ble redusert gjennom mange år, altså skjedde det en betydelig effektivisering av handelen i Sverige. En økning i sysselsettingen de senere årene forklares både med økt omsetning og overetablering. Ytterligere etableringer av eksterne tilbud vil trolig igjen føre til en reduksjon i sysselsettingen i bransjen.

Detaljhandelens lokalisering reguleres ved detaljplanleggingen i samsvar med Plan- og bygglagen (PBL) og Miljöbalken (MB)¹².

Kommunene kan tillate arealkrevende handel i områder regulert til industri. Når et område reguleres til handelsformål, kan kommunen unnta dagligvarer spesielt. Det heter at dagligvarehandel i visse lokaliseringer kan begrenses eller forbyes av hensyn til en ønsket samfunnsutvikling. Miljøhensyn er også en del av bakgrunnen for at man ønsker en byutvikling som gjør det mulig å nå servicetilbud uten bruk av bil.

I en reguleringssak kan kommunene angi et maksimalt antall m² som tillates brukt til

¹² Miljöbalken (MB) er betegnelsen på den svenske miljølovsamlingen. MB (1998:808 av 11. juni) erstattet 15 eksisterende lover og skulle lette oversikten. MB har bestemmelser om miljøkonsekvensbeskrivelser.

dagligvaresalg, men en slik grense sies å kreve grundig begrunnelse i form av en konsekvensanalyse. Argumentasjon som kan oppfattes som forsøk på styring av konkurranse godtas ikke. Dette gjør det vanskelig å stille spørsmål ved behovet for nye, eksterne kjøpesentre i Sverige.

Både PBL og MB gir høyere myndighet mulighet til å gripe inn når prosjekter kommer i konflikt med nasjonale interesser. Fra 1996 kreves det konsekvensanalyser i oversiktlig planlegging og for detaljplaner som kan innebære vesentlige virkninger på miljøet.

Videre stilles det klare krav til omfattende høring (samråd). Også utbyggere ønsker at det utføres konsekvensanalyser og da på et tidlig tidspunkt fordi det gir grunnlag for egne markedsvurderinger.

Det svenske naturvernforbundet har uttalt at de har som prinsipp å klage på alle nye eksternetableringer.

Boverket, som er svensk planmyndighet, har anbefalt at kommunene utarbeider en egen detaljhandelspolitikk. Det er utarbeidet en form for veileder (og kunnskapsgrunnlag) som politikere, saksbehandlere og utbyggere kan forholde seg til (Boverket 1999).

Håndboken peker på hvilke faktorer som bør behandles, og viser gode eksempler på utredninger. Denne håndboken er ikke i seg selv en bestemmelse. Den beskriver bare hva som anses som god lokal saksbehandling i forhold til PBL.

I 2004 ble det utgitt en kortere og oppdatert veiledning (Boverket 2004). I den vises det til en undersøkelse som konkluderer med at få svenske kommuner har utarbeidet en handelspolicy. Det er ikke laget planer for hvor man ønsker handelen lokalisert eller hvilken form den bør ha. Det er heller ikke uvanlig at kommunene bryter med sin egen politikk hvis det dukker opp et interessant prosjekt. En fant bare unntaksvis eksempler på at det var gjort

interkommunale eller regionale vurderinger knyttet til handel.

Boverket anbefaler at kommunen i en samlet strategi for utviklingen (i en kommunal oversiktsplan) tar opp detaljhandelen mer konkret enn det man har gjort hittil. Det er også ønskelig at det utarbeides regionale strategier for utviklingen.

Vi har funnet tre eksempler på at Miljødepartementet har opphevet lokale beslutninger om ny detaljhandelsetablering. Innstillingen i slike saker blir utarbeidet av Boverket, som i alle tilfellene viste til at etableringene ville få negative konsekvenser for handelen i nabokommunene eller at det vil få uheldige trafikale effekter.

Fordi loven krever at det skal skje et samråd mellom kommunene, kan en nabokommune som misliker konkurransen, kreve at saken behandles av nasjonale myndigheter. Også enkeltpersoner, organisasjoner og Länsmyndigheter kan klage. Vi kjenner ikke eksempler på at Boverket har tatt opp slike saker på eget initiativ. Heller ikke Vägverket synes å ha gjort det, men det er gjort flere utredninger om sammenhenger mellom handelens lokalisering og trafikkskapning.

Sentrale svenske myndigheter baserer seg derved på at lokal saksbehandling skal avklare hva som er ønsket utvikling og hvordan en skal få til det. Derfor finnes det en stor mengde utredninger på kommunalt og regionalt nivå som gir føringer, men ikke direkte styring (f. eks. Länsstyrelsen i Skåne 2007, Regionförbundet Sörmland 2007, Strängnäs kommun 2007).

Etablering av ekstern detaljhandel på bekostning av tradisjonelle by- og bydelssentre synes derfor å kunne fortsette i Sverige. Dette gjelder også dagligvarer. En har heller ikke fått til en regional samordning. Kommuner konkurrerer mot hverandre. Det kan derfor se ut til en ikke tillegger dette betydelig vekt i arbeidet med å få til en bærekraftig utvikling.

Inntrykket er at det i mangel av bestemmelser og styring heller gjøres omfattende utredninger og analyser. Denne kunnskapen, som er dokumentert i de mange studier og utredninger fra konsulenter, universiteter og Handels utredningsinstitutt (HUI), gir trolig et visst grunnlag for beslutninger på läns- og kommunenivå.

6 Innspill til utforming av regionale planbestemmelser

6.1 Rammeforutsetninger

Planlegging på regionalt nivå er nødvendig for å løse oppgaver og ivareta interesser som går ut over kommunenivået. Den nye, rikspolitiske bestemmelsen om kjøpesentre skal sikre en regional samordning av kjøpesenterpolitikken. Dette innebærer at bestemmelsen må praktiseres slik at en kan påvirke lokalisering - i mange tilfeller også omfang - av alle former for varehandel.

Planloven styrker det regionale plannivået

Den nye planloven legger til rette for å ta i bruk regionale planbestemmelser som et nytt verktøy i regional planlegging. Regionale planer (fylkesdelplaner) som tidligere kun var retningsgivende med bruk av retningslinjer, vil nå bli juridisk bindende for kommuner og private utbyggere ved bruk av regionale planer og planbestemmelser. Regionale planer (fylkesplaner) og planbestemmelser skal følge opp den rikspolitiske bestemmelsen om kjøpesentre og kan slik sikre en helhetlig utvikling av handelen i en region.

Den nye bestemmelsen gir ikke grunnlag for å gi entydige føringer på nasjonalt nivå om hva som er tillatt når det gjelder butikkers størrelse, vareutvalg og tilgjengelighet i ulike lokaliseringer. Konkretiseringen av disse forholdene forutsettes å skje gjennom planer som utarbeides på regionalt nivå. I første omgang må kommunene tilpasse seg de vedtatte fylkes- og fylkesdelplanene. Men disse planene skal etter hvert revideres og vil da bli utformet som regionale planbestemmelser.

Hensikten med denne utredningen har vært å komme frem til forslag til hva slike bestemmelser skal kunne omfatte med hensyn til styring av handelen på regionalt nivå, og dette er tema for dette siste kapitlet i rapporten.

Utbyggere og grunneiere bør få klare og entydige rammer å gå ut fra

Det meste av planleggingen og utviklingen i handelen styres av private utbyggere, grunneiere og hovedaktørene i handelsnæringen. Derfor trengs det virkemidler og krav som gir klare føringer for disse i form av konkrete retningslinjer for planleggingen og saksbehandlingen i kommuneplaner og kommunedelplaner.

Bestemmelser bør, så godt det lar seg gjøre, ta hensyn til eksisterende handelstilbud, og samtidig gi grunnlag for å vurdere om og hvor det er behov for nye tilbud. De nye tilbudene skal lokaliseres i henhold til føringer i de regionale planene, som skal angi hvor ny detaljhandel kan etableres.

Planrammene vil ikke gi rom for alle utbygginger som de ulike aktørene selv ville ønsket, men de bør legge til rette for at utbygginger skal kunne foregå i et utbyggingsmønster som tilfredsstillende overordnede målsettinger.

Det kan ofte være ønskelig å kunne påvirke også hvordan allerede utbygde lokaler anvendes. Bestemmelsene (og praksis) bør kunne fange opp saker som dreier seg om ombygginger, bruksendringer, utvidelser, parkering, mv.

Det er, eller kan bli, knyttet bestemmelser til alle eiendommer der det drives detaljhandel. Disse bestemmelsene bør kunne justeres i samsvar med gjeldende rikspolitiske bestemmelse, hvis det anses å være ønskelig. For å ivareta både samfunnets interesser og eiernes rettigheter, må dette som regel skje på kommunalt nivå gjennom endringer i reguleringsplaner.

I mange tilfeller, muligens de fleste, er det ikke butikkjedene og driverne av den enkelte

butikk som beslutter hvor lokaler for nye tilbud skal bygges.

Det er med andre ord ikke bare bruken av de lokalene som frembys på markedet som skal påvirkes, men hvor utbyggere får lokalisere sine nye prosjekter, hva slags virksomhet og bruk som kan godtas i hvert enkelt tilfelle og hvilke forutsetninger som må tilfredsstilles når det gjelder transporttilbud og tilgjengelighet.

De overordnede planene vil og skal gi støtte til utbyggers/investors nødvendige utredninger av hvor det er grunnlag for å satse på nye tilbud. For å likebehandle alle aktører og ulike typer handelskonsepter, bør retningslinjene gjelde både kjøpesentre der butikklokaler av ulik størrelse leies ut, og enkeltstående bygninger beregnet for et bransjeutsalg eller andre former for detaljhandel (varehus, stormarkeder, plasskrevende varer, mv).

Det bør gis klare føringer for hvordan de lokalene som tillates bygget, kan brukes. Samtidig bør det varsles at alle typer endringer av bruk må tilfredsstille de gjeldende planbestemmelser knyttet til arealstørrelse, parkering, tilgjengelighet etc. Derved vil utbyggere bli oppmuntret til å vurdere lokaliseringer og løsninger som tilfredsstillende regionale og kommunale målsettinger.

De store ulikheter i regionale planbestemmelser bør reduseres

Vi har sett nærmere på 25 ulike, eksisterende fylkesdelplaner som behandler lokalisering av detaljhandel og senterstruktur på regionalt nivå. Det er ganske store variasjoner i hva planene inneholder og hvordan en har valgt å legge opp styringen av detaljhandelens lokaliseringer og utviklingen av by- og tettstedsstrukturen i ulike regioner.

I følge Miljøverndepartementets veileder "Planlegging av by- og tettstedsstrukturer" skal for eksempel vurdering av tilgjengelighet ta for seg både parkeringsforhold, gang- og sykkeltilgjengelighet samt tilgjengelighet med

kollektive transportmidler. Men i gjennomgangen av planene viste det seg å være svært ulik praksis hos de ulike fylkeskommunene når det gjelder slike vurderinger.

Likevel er planinnholdet i stor grad styrt av Miljøverndepartementets veiledere på feltet. Både sterke og svake sider i det sentrale, nasjonale opplegget blir tatt i bruk på ulike måter i de regionale planene. Avvikene som gjøres på regionalt nivå bidrar ofte til å svekke den regionale samordningen og styringen på tvers av kommunene. Planlovens intensjon om å styrke det regionale nivået bør tilsi at nye regionale planer og bestemmelser skal gi sterkere føringer enn hittil for kommunenes arealplaner og praksis i behandlingen av kjøpesentersaker og lokalisering av handel.

Derfor arbeides det med en ny veileder som skal være tilpasset den nye, rikspolitiske bestemmelsen og de erfaringer en har fra praksis. Derved kan arealplanleggingen styrkes på regionalt og lokalt nivå. Blant annet bør en ta sikte på å dempe lokaliseringskonkurransen mellom kommuner og utbyggere, som lett kan føre til et lite bærekraftig utbyggingsmønster og overetableringer som endrer handels- og senterstrukturen i strid med de regionale og kommunale planene.

I de neste avsnittene redegjøres det for eksempler på og forslag til mulige regionale planbestemmelser. Eksemplene er dels hentet fra retningslinjer i fylkesdelplaner, plandokumenter fra andre land og dels basert på føringer for sentrumsutvikling, by- og tettstedsstrukturer, kjøpesenteretablering med mer gitt i sentrale publikasjoner fra Miljøverndepartementet. Forslagene støtter seg på gjennomgangen i de foregående kapitler.

6.2 Senterstruktur og lokalisering av handel

Når det gjelder definisjoner av senterhierarki og analyser av handelsomland, har vi allerede omtalt variasjonene i planenes innhold under gjennomgangen av styringsregimet i kapittel 4. Der ble det også gitt en rekke anbefalinger med sikte på å forbedre og styrke styringsregimet. Her følger våre forslag til opplegg for konkretisering gjennom regionale planer og planbestemmelser.

Senterstrukturen fastlegges i region- og kommuneplaner

Mange av bestemmelsene i regionale planer forutsetter at det gjøres geografiske avgrensninger i plankart som definerer service- og senterstruktur i de ulike områdene.

Det må tas stilling til om dette skal gjøres i regionale planer (fylkesplaner) eller i kommunens egne planer. Dersom det ikke er mulig å gjøre geografiske avgrensninger i regionale planer, bør regional myndighet kreve at kommunene gjør avgrensninger i sine planer før planene godkjennes og en eventuell, ny etablering kan skje.

Selve inndelingen av senterstrukturen kan være vanskelig, og den bør tillates å variere fra region til region. Likevel bør det kreves at regionene/kommunene gjør konkrete, geografiske inndelinger i arealplankart.

Handelens lokalisering og omfang må være et hovedtema i de regionale planene

Som en del av arbeidet med en regional plan, bør det utarbeides en egen handelsanalyse for regionen der en vurderer eksisterende og fremtidig etterspørsel etter arealer for handel, styrker og svakheter ved dagens tilbud og utarbeider forslag til hvordan regionen bør møte fremtidens utfordringer innen handelen. En slik analyse vil tilsvare det en ofte gjør på andre sektorer, så som transport, boligutvikling, næringsutvikling og så videre, og den vil gi alle offentlige og private aktører

i regionen et felles faktagrunnlag for egne planer og aktiviteter.

Resultatene fra handelsanalysen må så ses i sammenheng med utredninger og vurderinger i andre sektorer som har særlig stor betydning for eksisterende og fremtidig senterstruktur, ikke minst struktur og lokalisering av ulike typer offentlige tjenester i regionen.

Før en på regionalt og kommunalt nivå kan konkludere analysene med et forslag til regional senterstruktur, må en også se på hvilke kapasiteter og utviklingsmuligheter eksisterende sentre og utviklingsområder har, med stor vekt på å utvikle de ulike stedenes kvaliteter og egenart.

Forslaget til senterstruktur og rammer for handel bør først sendes ut på en høringsrunde før endelig plan vedtas av de regionale og kommunale planmyndighetene. Gjennom en region- eller fylkesdelplan, samt kommune- (del)planer som følger den opp, kan en sikre at regionen får en ønsket struktur for senterfunksjoner og handel.

Da bør også mest mulig av de praktiske virkemidlene for planrealisering være på plass. Dette bør ikke bare omfatte restriktive virkemidler, men også tiltak som hjelper frem utviklingen i de eksisterende sentrene som en ønsker å styrke. I praksis er det nemlig ofte barrierene i eksisterende områder som ”tvinger” utbyggere til å satse i nye områder.

Nye storprosjekter kan motivere revisjon av planene for senterstrukturen

Byutvikling er en dynamisk prosess, og handelen er en betydelig drivkraft for endring. Derfor kan og bør en ikke ”fryse fast” en tidligere planlagt og foretrukket senter- og handelsstruktur for evig tid. Utbyggere eller andre som ønsker å realisere prosjekter som bryter med det vedtatte mønsteret bør derfor gis mulighet til å initiere en ny planprosess som vurderer senterstrukturen og arealbruken på nytt. Handelsfunksjonene er jo en viktig del av byens utvikling.

En slik mulighet til å utløse et behov for planrevisjon, vil ikke bare gjelde utbyggere av nye kjøpesentre eller liknende, men også andre store prosjekter som sterkt påvirker den regionale strukturen. Det kan for eksempel være tunge offentlige institusjoner som sykehus, utdanningsinstitusjoner, store kulturbygg og så videre. Men det kan også gjelde store veg- eller baneprosjekter som sterkt kan endre tilgjengeligheten i regionen, og dermed ulike senterområders attraktivitet og egnethet for utbygging.

Poenget er altså at store handelsprosjekter vurderes i en helhetlig regional plan-sammenheng, på samme måte som andre tiltak av regional betydning.

I de senere årene det vært en tendens til at forslag om utbygging av nye kjøpesentre eller utvidelse av eksisterende (eksterne) sentre forsøkes gjort attraktive for kommunene (og leietakerne) ved at det tilbys en rekke service- og fritidstilbud i eller i tilknytning til den samme bygningsmassen. Utbyggere kan ha ulike motiver for dette, men det vil ofte bidra til å utvide prosjektets influensområde eller gjøre det mer attraktivt i forhold til andre sentre innenfor samme influensområde.

Fordi dette ofte dreier seg om store og eksternt lokaliserte prosjekter, er det viktig at planmyndighetene er spesielt oppmerksom på hvilke effekter det vil ha for detaljhandelen andre steder i kommunene. Både handel og ulike typer service- og fritidstilbud bør være tilgjengelig sentralt i kommunene og helst uten at de besøkende må bruke bil.

Unngå byspredning og bilavhengighet

Det bør unngås at lokaliseringen av handelen bidrar til at andre tilbud i kommunen blir mindre tilgjengelig. For å unngå byspredning og bilavhengighet må lokalisering av handelen, inklusive kjøpesentre, etableres i definerte senterområder.

For å sikre dette, kan følgende bestemmelse tas i bruk:

Nye kjøpesentre og andre handelskonsepter skal lokaliseres innenfor de i planen avgrensede senterområder i regionens byer og tettsteder. Det tillates ikke etablering av ny detaljhandelsvirksomhet utenom de arealer som er nærmere definert og avgrenset i regional plan og kommune(del)plan som er i samsvar med denne.

For å sikre at det ikke etableres nye kjøpesentre, eller at detaljhandelen ekspanderer sterkt i usentrale områder (med eller uten eksisterende handel), må en vurdere nøye hvilke grenser for handelsareal, parkeringstilbud, etc. som skal gjelde på ulike steder i regionen.

En sterkere styring av lokaliseringen av handelsareal og tilbud knyttet til kjøpesentre kan stimulere utbyggere til å vurdere sentral fremfor eksternt lokalisering. Dette bør understøttes gjennom best mulig tilrettelegging for utbyggere i slike sentrale områder.

6.3 Differensiering mellom ulike typer handel?

Definisjonene av handelsfunksjoner, og eventuelle inndelinger i ulike typer handel, har stor betydning for hvordan regionale planbestemmelser vil virke i praksis.

Vår gjennomgang av styringsregimet (kapittel 4) har vist at det i praksis oppstår betydelige problemer med å praktisere ulike bestemmelser og grader av regulering for forskjellige deler av detaljhandelen. Vårt prinsipielle forslag er derfor å behandle all detaljhandel likt, og heller gjøre unntak der og når det viser seg helt nødvendig.

De særskilte forholdene som kan tilsi at det er behov for differensiering av reglene for ulike typer handel, kan trolig reguleres gjennom andre deler av planbestemmelsene, som er lettere å definere presist og som er knyttet til transport og miljø.

Bestemmelsene bør omfatte all detaljhandel

Av hensyn til likebehandling av aktører og en enklest mulig håndheving, bør de regionale planbestemmelsene være enkle og lett tolkbare. Det bør tilstrebes enkle definisjoner av hva slags handel styringen gjelder.

Vi foreslår derfor at en bare benytter det generelle begrepet *detaljhandel*, og så heller tar opp eventuelle behov for unntak, dersom det finnes viktige hensyn som ikke like godt kan fanges opp av andre typer krav til utbyggingen, for eksempel knyttet til parkering, tilgjengelighet, etc. (mer om slik krav nedenfor).

Med dette utgangspunktet begrenses mulighetene for fortolkninger og aktørers tilpasning med nye begreper og omsetningsformer. Dette gir grunnlag for at en i større grad kan fokusere på andre mer konkrete krav til prosjektene når bestemmelser utformes.

Krav til transport og tilgjengelighet kan ivareta hensynet til ulike typer handel

Dagens fylkesdelplaner inneholder bestemmelser der det differensieres mellom ulike typer handel, og det er behov for å vurdere hvordan vårt forslag om felles regler for all detaljhandel kan fange opp hensyn som dagens regime søker å ivareta.

Mye av de hensyn som differensieringen mellom ulike typer handel skulle ivareta, kan fanges opp gjennom krav til transportbetjeningen. Ingen handelsarealer bør legges inn i planen på steder med mangelfullt kollektivtilbud, og heller ikke på steder med få boliger eller arbeidsplasser i nær gangavstand.

Noen arealer for detaljhandel som avsettes i den regionale planen bør være spesielt egnet for handel som skaper mye tungtrafikk. De bør ligge nær opp til hovedvegsystemet og uten å belaste boligveier og liknende med denne trafikken. Det er en viktig del av planarbeidet at det avsettes tilstrekkelige –

men ikke for store – arealer til slik handel. Behovet for slike arealer er noe av det handelsanalysen skal bidra til å klarlegge.

Omfanget av parkering som tillates anlagt i de ulike handelsområdene må ses i sammenheng med både lokale miljøhensyn og hensynet til en overordnet, regional strategi for en langsiktig bærekraftig region. Disse kravene bør konkretiseres nærmere. Dette tas opp senere i kapitlet.

Noen kommuner og regioner vil kanskje ikke nøye seg med kombinasjonen av generelle arealanvisninger for detaljhandel og krav til transportbetjening. Hvis en vil reservere bestemte arealer til såkalte plasskrevende varer, må det lages klare definisjoner (begrensinger) på hva som anses å være arealkrevende varetyper og omsetningsformer, og det må fortsatt stilles krav til tilgjengelighet uten bruk av bil.

Gjeldende bestemmelse spesifiserer hvilke varegrupper det gjelder. Man kan videre ta eksempel fra de danske reguleringene som ikke tillater at det også selges varer som ikke er plasskrevende. Eventuelt kan man begrense hvor stort areal (klart avgrenset i utsalget) som kan benyttes til slike varer.

Mindre dagligvarebutikker og liknende har liten betydning for den regionale strukturen. Arealer til disse funksjonene trenger derfor ikke å fastlegges på regionalt nivå, men gjennom kommune(del)planer og reguleringsplaner. De inngår da som lokale funksjoner i bolig- og næringsområdene.

For å definere hva som menes med slik ”nærservice” kan en gjerne benytte definisjonen som har vært i bruk i fylkesdelplanen for Jæren:

Nærbutikk med dagligvareprofil og inntil 800 m² bruksareal tillates regulert i bolig- og næringsområder. Avstanden mellom slike enheter eller til større handelsområder, bør ikke være mindre enn ca 1 kilometer.

6.4 Størrelse og handelsomland

Det har vært vanlig å benytte beregning av dekningsgrad for å vurdere behov for nytt salgsareal, og hvor store nye handelsprosjekter kan og bør være. Utbyggere vil gjerne utføre slike beregninger som grunnlag for egne markedsvurderinger og beslutninger. Ved store utbygginger har det vært et krav at utbygger selv må presentere sine analyser av situasjonen, som en del av sine søknader om å få lov til å bygge. Ikke overraskende, pleier disse analysene å konkludere med å tilrå den ønskede utbyggingen og samtidig hevde at de negative virkningene for andre aktører og senterområder blir liten.

Helhetlig regional analyse som er uavhengig av utbyggerinteresser

Dersom det i stedet gjennomføres en handelsanalyse som en del av den offentlige, regionale planprosessen, vil mye av den samme markedsinnsikten ligge til grunn for forslag til avsetning av fremtidige arealer til detaljhandel i den regionale planen. Men perspektivet vil være hvordan en samlet sett best kan legge til rette for dekning av etterspørselen etter handel og andre tjenester til kommunenes innbyggere og besøkende. Ikke med den enkelte utbyggers interesser som utgangspunkt for analysene, men som en samlet, regional vurdering av de organer som er satt til å styre arealbruk og byutvikling.

Handelsprosjektene kan da også lettere tas inn som viktige motorer i en ønsket byutvikling der også hensynet til andre byfunksjoner enn handel er tatt med.

Selv om det kan gjøres dekningsgradsberegninger for de enkelte bransjer mv, vil vurderingene være avhengig av hvilket influensområde man velger for det enkelte tilfellet. Det kan derfor bare anses å være en indikator i forhold til videre utbygging

Myndighetene må se helhetlig på senter- og servicestrukturen og ikke i form av enkeltprosjekter. Hensikten med kjøpesenterstoppen

var blant annet å styrke by- og tettstedsentre. Lokaliseringen og størrelsen av de enkelte prosjektene er derfor en primær utfordring. Sentral lokalisering innebærer ikke alltid at man har et stort kundegrunnlag lokalt, men de tilbudene som etableres kan bli tilgjengelig for et større kundeomland.

Myndighetene må også se utbygging av senterstrukturen i sammenheng med hvor en ønsker å fortette, hvor en ønsker etablering av nye arbeidsplasser, og hvordan en ønsker å utvikle transportsystemet. Dessuten har regionplanmyndighetene et ansvar for å følge opp målsettinger for utviklingen i en større region og ikke bare i den enkelte kommune.

6.5 Buffersone langs hovedveg

Dersom en på regionalt nivå ikke ønsker å gå inn i et tettere samarbeid med kommunene om avgrensninger av arealer for detaljhandel (utover nærservice), kan en vurdere å innføre en generell bestemmelse om buffersoner uten utbygging langs stamveg/motorveg. Dette er gjort i fylkesdelplan for etablering av kjøpesentre og sentrumsutvikling i Vestfold og fylkesdelplanen for tettstedsutvikling og kjøpesenteretablering i Aust-Agder.

I planen for Aust-Agder (2001) frarådes en etablering langs E18:

For å hindre utbygging av varehandel utenfor sentrum, bør det ikke åpnes for detaljvarehandel ved avkjøringer fra E18. Likeledes er det viktig at det ikke åpnes for mer omfattende handelsvirksomhet i tilknytning til bensinstasjoner og andre eksisterende servicesteder langs E18.

Videre i den samme planen gis det likevel et unntak fra retningslinjene når det gjelder avlastningssentret Stoa (Aust-Agder fylkeskommune 2001):

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

Fylkesdelplanen for Vestfold sier i sine generelle retningslinjer om etablering av ny handel og tjenesteytende virksomhet at (Vestfold fylkeskommune 2003):

Lokaliseringen kan ikke skje innenfor et belte på 1 km på hver side av E18. Det kan gjøres unntak for eksisterende tettsteder og avlastningssentre.

Miljøverndepartementet (2008c) har presisert at vegene er transportårer, og ikke næringsårer. Vegvesenet er svært oppmerksom på den trafikkskapende effekten av eksterne kjøpesentre og har ofte innsigelser mot slike etableringer blant annet fordi det bidrar til å konsentrere trafikken til en begrenset del av vegnettet og derved også til overbelastning av aktuelle kryss.

Bestemmelser som kan hindre at stamveger blir ”handelsmagneter”

For å hindre etablering av kjøpesentre uten et lokalt kundeomland langs hovedveger, kan det gis bestemmelser om etableringsforbud i buffersoner:

Det skal etableres buffersoner langs stamveg/motorveg. I disse buffersonene tillates ikke etablering av kjøpesentre.

Buffersonen kan defineres på ulike måter, for eksempel på følgende måte:

Buffersonene gjelder 500 m (eller 1000 m) på hver side av stamveg/motorveg.

For å hindre etableringer ved vegkryss langs stamveg/motorveg kan følgende bestemmelse benyttes:

Buffersonen gjelder også ved motorveg-/stamvegkryss.

Det kan også vurderes om en, i stedet for en konkret bufferson, skal slå fast at kjøpesentre/varehandel ikke skal lokaliseres slik at det tiltrekker seg oppmerksomhet fra trafikanter på vegen. Slike etableringer må dermed lokaliseres og utformes slik at de ikke er synlige fra vegen. Dette kan tilsvare de

reguleringer som allerede gjelder oppsetting av reklame langs hovedvegene.

6.6 Arealeffektivitet

Viktig for byer og tettsteder

Hvor effektivt arealene som benyttes til detaljhandelen blir utnyttet, har store konsekvenser for bystrukturen, transportomfanget, handlestedenes karakter og attraktivitet, stedenes alminnelige konkurransedyktighet og den samlede ressursbruken. De regionale og kommunale planene bør derfor bidra til effektiv arealutnyttelse, både på kort og lang sikt.

Mye tyder på at detaljhandelen vil være en av de byfunksjonene som sterkest kan bidra til ytterligere byspredning og ineffektiv arealbruk dersom en ikke bevisst styrer arealutviklingen på regionalt og kommunalt nivå.

Hvis vi tar med areal som ønskes beslaglagt til bilparkering, kan enhver detaljhandels-etablering utenfor sentrum sies å være arealkrevende, selv om varene som selges ikke er spesielt plasskrevende.

I følge Senterboka (2008) er det en klar sammenheng mellom salgsareal og areal som beslaglegges til parkering. Parkeringstilbudet dekker omtrent et like stort areal som tilgjengelig salgsareal, og ofte mer dersom arealkostnadene er små, noe de gjerne er i tilknytning til handel og kjøpesentra i utkanten av tettstedene.

Ofte er det utsalgets lager som tar mye plass, og andre forretninger trenger mye plass til utstilling av varene. Det store arealbehovet gjør det vanskelig å betale de høye husleiene som en gjerne har sentralt i byen. Dette gjelder spesielt de såkalte plasskrevende vareslagene.

Arealplanene må altså ivareta behovene til flere forskjellige typer handel, med ulik evne til å betale for leie av arealer. Men samtidig

bør de også legge til rette for og oppmuntre til arealeffektive løsninger.

Dette kan oppnås ved offentlig tilrettelegging av infrastruktur og planrammer der planen tilsier at handelen skal utvikle seg. Det kan også stimuleres til samarbeid mellom flere grunneiere om aktiv sentrumsutvikling.

Det er også viktig at det settes grenser for hvor mye areal detaljhandelen samlet sett kan ta i bruk, basert på realistiske analyser av etterspørsel og behov. Overordnede arealrammer for kommunene og regionen bør begrense tilgangen på arealer for detaljhandel til det som virkelig trengs i en overskuelig periode fremover. Dermed vil en oppnå en tilsvarende fortettingseffekt som en kan se for generell by- og tettstedsutvikling når det settes grenser for vekst inn på ubebygde arealer.

Hvor stort detaljhandelsareal (bruksareal gulvflate) som totalt sett skal tillates i de enkelte sentre og områder for handel, bør være tema for region- og kommuneplan, og da balansere regionens trolige etterspørsel etter handelsareal med de stedegne, lokale hensyn som en vil legge til grunn for det enkelte område.

Arealbeslaget (og dermed byspredningen) kan reduseres om butikkene er i flere etasjer og om det samtidig gis restriksjoner på hvor stor andel av en tomt som kan benyttes til parkering, at parkeringen skal etableres i fleretasjes anlegg, under bakken mv.

Et kjøpesenter bestående av flere butikker kan med fordel etableres sentralt i en by eller et tettsted. Da vil det være naturlig at det skjer i mer enn en etasje og med klar styring på eventuelt behov for parkeringsplasser. Med dette som bakgrunn kan det også gis føringer som forutsetter tilsvarende effektiv arealbruk i områder der det tillates etablert utsalg i ytterkant av tettbebyggelsen.

Effektiv utnyttelse av arealer til parkering kan oppnås ved bestemmelser om at flere bransjer

og byfunksjoner skal samlokaliseres i senterområder og at tillatt parkeringsareal skal disponeres i felleskap.

6.7 Tilgjengelighet med bil - parkeringstilbud

I forhold til transport og handel er tilgjengelighet med bil ofte et stridstema. De forretningsdrivende (ofte også de fleste kundene) ønsker som regel at det skal være så lett som mulig å komme til butikken med bil. Samtidig mangler ofte de offentlige myndighetene en konsistent politikk for hvordan parkeringsspørsmålene skal løses.

Varierende oppfølging av tidligere forslag til parkeringsreguleringer

For å unngå at nærliggende boliger og andre funksjoner blir belastet med "fremmed" parkering og biltrafikk, er plan- og vegmyndighetene gjerne opptatt av at det ikke skal oppstå mangel på parkeringsplasser i et område. Samtidig ønsker de ofte også å begrense veksten i biltrafikken på vegnettet, og oppmuntre folk til å velge andre reisemåter enn bil.

Balansen mellom ulike hensyn kommer til uttrykk gjennom størrelsen på tilbudet av parkeringsplasser, samt hvordan bruken av plassene påvirkes gjennom tidsreguleringer, særskilte tillatelser og betaling.

I Miljøverndepartementets tidligere veileder om planer og bestemmelser for kjøpesentre (2000) ble det gitt en anbefaling om følgende parkeringsdekning:

Kjøpesentre i bysentre og i bydelssentre med god kollektivdekning og hvor forholdene ligger godt til rette for bruk av miljøvennlige transportmidler, bør ha lav parkeringsdekning; for eksempel 1 parkeringsplass pr. 200 m² BRA eller lavere.

Kjøpesentre som ligger i mindre tettsteder i spredtbygde områder med relativt dårlig kollektivdekning og hvor forholdene ikke ligger til rette for å øke bruken av miljø-

vennlige transportmidler i vesentlig grad, bør ha god parkeringsdekning; for eksempel 1 parkeringsplass pr. 50 m² BRA.

Kjøpesentre for plasskrevende varer bør ha middels god parkeringsdekning; for eksempel 1 parkeringsplass pr. 100 m² BRA.

Så vidt vi kjenner til, er det ikke foretatt noen nærmere analyse av disse normtallene og hvordan de bidrar – eller ikke bidrar – til målet om en mer bærekraftig transport og arealutvikling. Det er dessuten bare et fåtall av fylkesdelplanene som har vist til disse veiledende normtallene fra departementet i sine retningslinjer. Bare i følgende planer har vi funnet slike tall:

- Fylkesdelplan for kjøpesentre i Troms
- Fylkesdelplan for handel, service og senterstruktur i Buskerud
- Fylkesdelplan for etablering av kjøpesentre og sentrumsutvikling i Vestfold
- Fylkesdelplanen for langsiktig byutvikling på Jæren

Parkering kan være et sterkt virkemiddel

Vi har foran argumentert for at behovet for å skille mellom ulike typer detaljhandel i de regionale planbestemmelsene kan reduseres vesentlig dersom en i stedet utvikler en tydeligere politikk og planbestemmelser for transport og parkering. Aller viktigst i denne sammenhengen er trolig parkeringspolitikken.

Parkeringsdekningen kan defineres ganske presist. Det kan angis maksimalt antall plasser som tillates, hvor plassene skal lokaliseres og hvor stort areal som kan beslaglegges. Hvis en ønsker å styre bruk av bil i forbindelse med utvikling av handel og senterstruktur, bør en også utnytte tids- og avgiftsregulering som virkemiddel.

Vi har ennå ikke noe godt eksempel i Norge på at en region (flere kommuner) har lyktes med å gjennomføre en felles, restriktiv

parkeringspolitikk til støtte for en mer bærekraftig handels- og senterstruktur i regionen.

En maksimalnorm (tak på antall plasser) bør tilpasses lokale forhold, men den kan strammes vesentlig inn i forhold til hva som er vanlig. En klar begrensning av antall plasser kan få utbyggere til å vurdere både lokaliseringen i forhold til tilgjengelighet med kollektiv transport og utbyggingens omfang. Den rikspolitiske bestemmelsen innebærer at det ønskes en innstramning i forhold til dagens praksis.

Ifølge veilederen for beregning av ”grad av utnytting” (T-1459, mai 2007) trådte det 1.juli 2007 i kraft en forskriftsendring der det heter at parkeringsarealet skal inngå i beregningsgrunnlaget for grad av utnytting.

Avhengig av hvordan parkeringen ordnes, betyr dette at hver parkeringsplass reduserer bruksarealet med 18 - 25 m². Et prosjekt på 3000 m² bruksareal kan med 50 parkeringsplasser i et parkeringsanlegg få redusert sitt salgsareal med en tredel når utnyttingsgraden holdes fast.

Dette betyr at en utbygger nå vil være mer interessert i å lokalisere sine prosjekter et sted der antallet parkeringsplasser kan minimeres.

Hvorvidt et nytt kjøpesenter eller utvidelse av et eksisterende senter faller inn under den rikspolitiske bestemmelsen, er avhengig av parkeringssituasjonen i det aktuelle området. Hvis det allerede finnes et parkeringstilbud, kan utbygger satse på et minimalt antall plasser. Alternativt vil utvidelse av salgsarealet med vesentlig mindre enn 3000 m² kunne føre til at prosjektet stoppes av den rikspolitiske bestemmelsen.

I en sentral lokalisering kan det være lettere å kombinere kjøpesentre med annen næringsvirksomhet eller boliger. I slike tilfeller bør det også legges inn bestemmelser som krever sambruk av de parkeringsplassene som knyttes til prosjektet.

Frikjøpsordninger

I hvert fall i sentrale lokaliseringer vil det være en fordel om kommunen kan tvinge frem et frikjøp av et minimumskrav til parkeringsplasser, for derved å få kontroll over mer av det sentrale parkeringstilbudet. Kommunen kan også forsøke å få til frivillige frikjøpsordninger. Hvis det kreves mer kostbare løsninger som underjordiske anlegg eller parkeringshus i flere plan, kan det hende at utbygger selv ønsker å unngå en slik investering.

Det er foreløpig ikke avklart om kommunen kan bestemme at private parkeringsplasser skal avgiftsbelegges. Hvis det derimot bestemmes at plassene skal være korttids-plasser, vil eierne uansett kunne ønske å benytte avgifter for at flere besøkende og kunder skal få benyttet plassene.

Det arbeides også med å avklare et alternativ der en myndighet kan kreve tilknytningsavgift til det offentlige veinettet for parkeringsplassene; noe tilsvarende det man har for vann og avløp.

Eksempel fra Jæren og Stavanger

Fylkesdelplanen for Jæren fra 2000 hadde følgende retningslinjer angående restriksjoner på bilbruken (pkt. 3.5):

Kommunene må ta opp gjeldende parkeringsnormer til revisjon, med tanke på reduserte krav til parkeringsplasser for bil i ulike områder og bebyggelse. Det må planlegges for redusert parkering i sentra, knutepunkter og i øvrige områder som har høy tilgjengelighet med kollektivtransport. Kommunene skal i slike områder fastsette maksimumsgrenser for parkering.

Det skal utvikles en regional parkeringspolitikk med formål å effektivisere arealbruken og redusere tilgjengeligheten for bil i områder hvor kollektivtransportsystemet er godt utbygd.

Planen synes imidlertid å ha hatt begrenset effekt på parkeringspolitikken i regionen opp

til idag. Et unntak er parkeringsnormen for Stavanger kommune (godkjent av bystyret 12.06. 2003), der det er laget et skille mellom sone A "Tett by" og sone B "Åpen by".

I sone A - Tett by er kravet 1 parkeringsplass pr 100 m² BRA som et fast krav (maksimum) med mulighet for at kommunen kan innføre en frikjøpsordning. I følge kommuneplanen (2006 - 21) gjelder dette i alle kommunens sentre, transformasjonsområder, Trehusbyen, messeområdet på Tjensvoll og de sentrale deler av Forus Næringspark.

I sone B, som er resten av kommunen, er det minimumskrav om 1 parkeringsplass pr 100 m² BRA.

I følge planprogrammet for den pågående rulleringen av fylkesdelplanen skal det utarbeides en regional parkeringsutredning som avklarer det planmessige og juridiske handlingsrommet for en regionalt samordnet parkeringspolitikk. Med dette synes en å være i gang med å konkretisere virkemidlene for tilrettelegging og styring av tilgjengelighet med bil til de ulike sentrene og handlestedene i regionen.

Sykkelparkering

Samtidig som det fastlegges krav om plass for parkering av bil, bør det sikres at en også får tilstrekkelig plass og hensiktsmessig lokalisering av sykkelparkering ved butikkene.

For sykkelparkering bør det kreves at det fastsettes en minimumsnorm som minst bør være på 10 plasser per 1000 m². Det bør også kreves at plassene er nær inngangen til kjøpesenteret, er overdekket og gir god mulighet for å låse sykkelen fast.

Utforming og bruk av parkeringsarealer kan reguleres av planmyndigheten

I henhold til § 11-9 (generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel) i den nye plan- og bygningsloven, kan kommunen gi føringer også for parkeringsplassenes utforming. Det gir hjemmel for å kunne kreve at parkeringen

skal være underjordisk eller anlegges i fleretasjes parkeringshus eller at parkeringen blir integrert i den øvrige bygningsmassen.

Slike løsninger er arealbesparende og gir grunnlag for bedre utnyttelse av byggesonen. Fordi det også er dyrere løsninger enn overflateparkering, bidrar det til at utbyggere kan ønske å redusere antall parkeringsplasser og heller velge en lokalisering nær et godt kollektivtilbud.

Det kan gis føringer eller anbefalinger for hvordan plassene kan brukes. Det kan reserveres plasser til personer med spesielle behov, for ansatte, for kunder, for andre besøkende i området mv. Disse plassene skal inngå i det fastsatte maksimumsantallet.

Den rikspolitiske bestemmelsen gir også grunnlag for å kreve at parkeringsplassene ikke skal være til eksklusiv bruk for butikkenes kunder. Det kan stilles krav om sambruk med boliger, arbeidsplasser og andre aktiviteter med parkeringsbehov. Dette kan styres gjennom avtaler, med avgifter eller andre former for regulering.

6.8 Tilgjengelighet med kollektiv transport

Også krav om tilgjengelighet med kollektiv transport kan utvikles til et mye sterkere styringsinstrument enn det som har vært gjort hittil i fylkesdelplanene. Kun noen få planer har forsøkt å definere dette konkret, og det er ikke rapportert om noen konkrete resultater av disse kravene.

Dette henger trolig sammen med at ansvaret for kollektivtransportens drift, infrastruktur og arealbruken er svært oppdelt i Norge. Når en heller ikke har en konkret og langsiktig strategi for kollektivtilbudets utvikling, er det verken lett eller spesielt meningsfullt å kreve at handelen skal lokalisere seg i forhold til kollektivtransporten. Det gjelder særlig når kollektivtransporten de fleste steder bare betjener en liten andel av innkjøpsreisene.

Unntakene, der kollektivtransport bidrar signifikant til kundegrunnlaget for handel, er i de største bysentrene, i store knutepunkter for kollektivreiser, samt i handlegater langs hovedårer for kollektivtransport.

Konkretisering av krav om kollektiv tilgjengelighet

Dersom regionene etter hvert får definert sine fremtidige kollektive transportstrukturer, kan krav om lokalisering av handel til områder med god kollektiv tilgjengelighet bli et mer effektivt styringsinstrument.

I fylkesdelplanen for handel, service og senterstruktur i Buskerud har en forsøkt å definere et slikt krav ganske konkret. Planen gir en kategorisering av god/dårlig tilgjengelighet ved bruk av tabeller for frekvens, avstand til senter og avstand til holdeplass. Tabellene nedenfor kategoriserer kollektiv tilgjengelighet i fire grupper; svært god, god, middels og begrenset (dårlig) tilgjengelighet.

Tabell 4. Kollektivstandard for regionsenter og distrikts- og lokalsenter. Antall avganger pr. dag og avstand til senteret med kollektiv transport (Buskerud fylkeskommune 2003).

STANDARD	Svært god	God	Middels	Begrenset (Dårlig)
FREKVENS, avganger pr døgn				
Regionsenter	> 68	34 - 68	17 - 34	< 17
Distrikts- og lokalsenter	> 34	17 - 34	8 - 17	< 8
AVSTAND, km reise til senter med kollektiv transport				
Regionsenter	< 5	5 - 10	10 - 20	20 - 30
Distrikts- og lokalsenter	< 2	2 - 5	5 - 10	10 - 15

Tabell 5. Maksimum avstand til holdeplass er hentet fra anbefaling fra Vegdirektoratet.

AVSTAND TIL HOLDEPLASS	Maksimum avstand til holdeplass
Områder med tettbebyggelse	300 m
Områder med mer åpen bebyggelse	500 m

Men disse normtallene gir ikke klare føringer for den kommunale planleggingen før det på regionalt nivå er definert et kollektivnett med en standard som gjør det interessant for lokalisering av handel og andre senterfunksjoner.

Fylkesdelplanen for Jæren er trolig den regionale planen som har hatt sterkest fokus på lokalisering av senter- og handelsfunksjoner på steder med et godt kollektivt transporttilbud. Planens konkretisering av stamnettet for buss og bane er et viktig hjelpemiddel, figur 13.

Stamnettet kan sikre at en får hyppige avganger til et samlet reisenettverk med høy standard for hele regionen. I tillegg trengs det da bare krav til avstand og kvalitet på forbindelsene for gående og syklende til og fra holdeplassene i stamnettet. I følge planprogrammet for rulleringen av fylkesdelplanen skal det lages en utredning som konkretiserer dette.

Ved å analysere bosettingsmønsteret sammen med strukturen i gang- og kollektivnettet, kan en beskrive hvordan den kollektive tilgjengeligheten varierer mellom ulike områder i regionen, figur 14. Ved å utvikle tilbudet videre, kan dette bildet justeres, slik at tilgjengeligheten forbedres for de som ikke bruker bil.

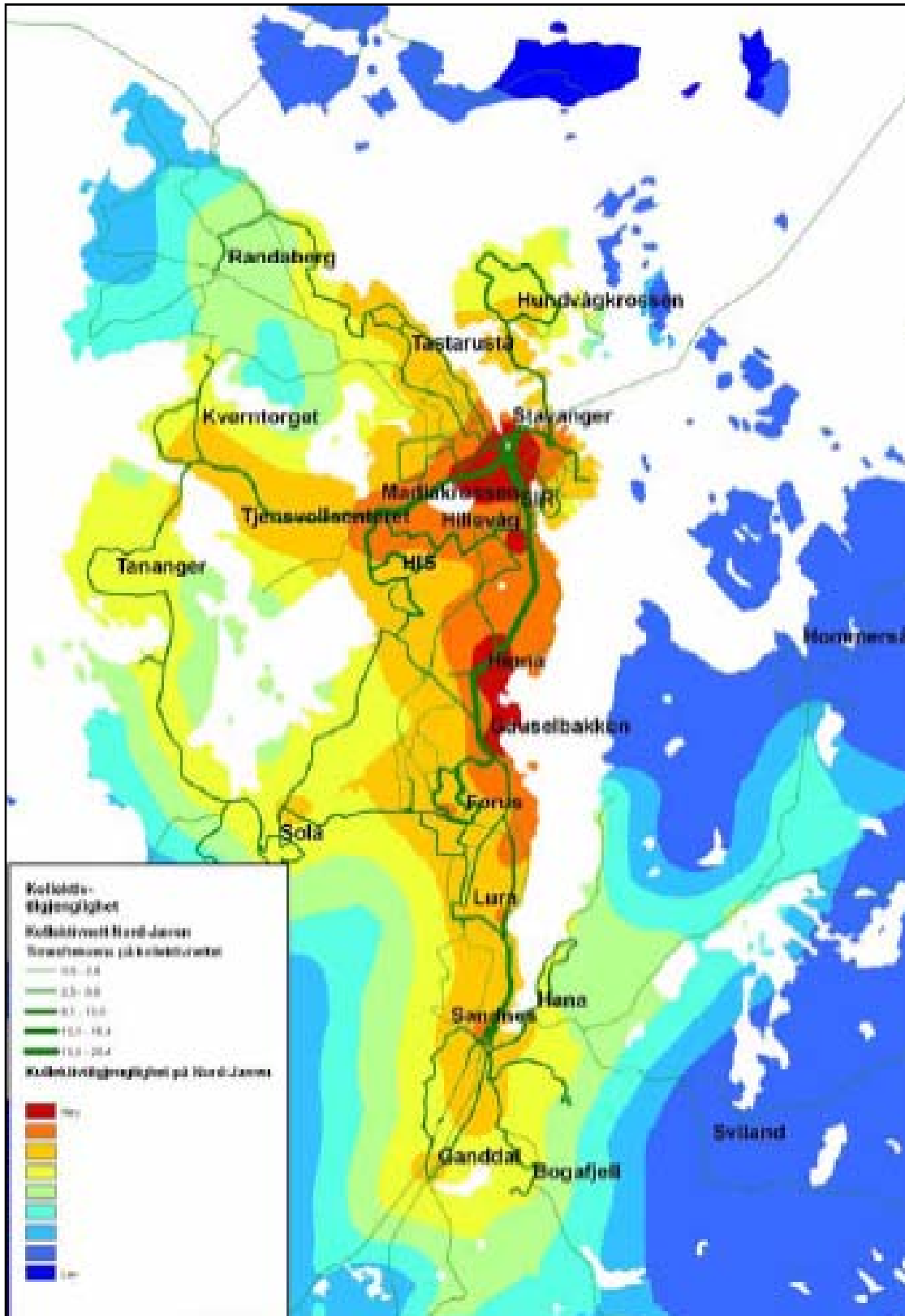
Det er ønskelig at lokalisering av detaljhandel (kjøpesenter) etableres i definerte sentrumsområder med god tilgjengelighet med kollektivtransport eller gang- og sykkel.



Figur 13: Kollektivt stamnett i regionen, i følge fylkesdelplanen for Jæren (Rogaland fylkeskommune, 2000).

Det kan altså gis krav i regionale planbestemmelser om at etablering av kjøpesentre kun kan gjøres dersom den kollektive tilgjengeligheten er tilfredsstillende.

I følge Miljøverndepartementets veileder ”Planlegging av by- og tettstedsstruktur” er avstand til holdeplass, rutelengde og avgangshastighet (frekvens) avgjørende faktorer for kollektivtilgjengeligheten (Miljøverndepartementet 2001). Med utgangspunkt i dette, foreslås tabell 6 som vurdering av god/dårlig kollektiv tilgjengelighet.



Figur 14: Kollektiv tilgjengelighet til ulike områder på Nord-Jæren (Asplan Viak 2006).

Tabell 6 Eksempel på klassifisering av godt/dårlig kollektivtilbud etter avstand fra holdeplass (horisontal akse) og antall avganger i timen (vertikal akse).

Frekvens	< 1 km	1 - 1,5 km	> 1,5 km
Minst 4 pr. time	Svært godt	Godt	Svært dårlig
2-3 pr. time	Godt	Middels godt	Svært dårlig
1 pr. time	Middels godt	Dårlig	Svært dårlig
Annenhver time/sjeldnere	Dårlig	Svært dårlig	Svært dårlig

TØI rapport 1016/2009

De konkrete kravene til standard som defineres i en slik tabell bør nok tilpasses den aktuelle regionen. Generelt kan det sies at kravene i tabell 6 til god eller svært god standard er for svake til å kunne forvente at kollektivtransporten skal ta mer enn en marginal andel av kundenes reiser.

En slik tabell kan være et utgangspunkt for utforming av en regional planbestemmelse som gir konkrete føringer. En kan for eksempel nekte etablering av kjøpesentre i områder med svært dårlig kollektivtilgjengelighet. Eller det kan kun tillates etableringer av kjøpesentre i områder som har svært godt, godt eller middels godt tilbud (markert med grønn skrift).

Tilpasninger i forhold til dette må nok uansett aksepteres i landdistrikter der kollektivtilbud knapt finnes utover det busstilbudet som betjener skolereiser (og da bare på omlag halvparten av årets dager).

6.9 Tilgjengelighet for gående og syklende

Selv om mange av fylkesdelplanene tar for seg generelle føringer for lokalisering av senterområder, er det få som sier noe konkret om gang- og sykkelavstander. Dette er et noe overraskende funn, som trolig gjenspeiler at planlegging av byutvikling med tanke på gående og syklende har hatt lite praktisk gjennomslag i norsk planlegging.

Dette bør tilsi en skjerpelse og konkretisering av tilgjengelighetskravene i regionale og kommunale planer og planbestemmelser.

Konkrete bestemmelser om gang- og sykkeltilgjengelighet bør utvikles

I fylkesdelplanen for Buskerud graderes god og dårlig tilgjengelighet i forhold til Miljøverndepartementets veileder "Planlegging av by- og tettstedsstruktur" (T-1365).

Fylkeskommunen sier at selv om inndelingen ikke er generelt anvendbar, skal den fungere en veiledning for kommunene.

Tabell 7 Akseptable gang- og sykkelavstander (Buskerud fylkeskommune 2003).

Avstand i meter	Gange	Sykkel
Regionsenter	1 000	2 000
Distrikts- og lokalsenter	800	1 500
Nærsenter	500	1 000

Det er imidlertid ikke helt lett å se hvilke konsekvenser denne avstandsnormen i en regional plan har for de kommunale planer og utviklingen av sentrene og handelen i regionen.

I fylkesdelplanen for Jærenregionen er det en grunnleggende intensjon at det skal være mulig å dekke mange av reisebehovene i regionen til fots eller med sykkel. Det kan derfor være grunn til å konkretisere krav til tilgjengelighet for gående og syklister til alle sentre og handlesteder.

Det kan for eksempel gjøres ved å sette opp konkrete krav til tetthet av boliger og arbeidsplasser i sentrene og deres nærmeste omland, for eksempel ut til 1-2 km gang- og sykkelavstand fra sentrene.

Som vi så i kapittel 4.6, er det mange som kjører bil selv om avstandene er korte. Både kvaliteten av gang- og sykkelforbindelsene, sykkelparkeringstilbudet ved reisemålene og betingelsene for bilbruk spiller inn.

Avstanden til bilparkering ved sentrene og i boligområdene er en viktig faktor. Større bilfrie soner, der parkering samles i anlegg nær hoved- og samleveiene, kan være et virkemiddel som stimulerer bruk av andre transportformer enn bil.

På den annen side er det mange handleturer der innkjøpenes volum eller vekt tilsier at bil er nødvendig. Tilbud om utkjøring av varer kan da være et virkemiddel som gjør det lettere for folk å velge bort bilen.

I regionale planbestemmelser kan det kreves at etablering av kjøpesentre eller liknende kun kan gjøres dersom krav om gang- og sykkeltilgjengeligheten er tilfredsstillende:

Kjøpesentre skal etableres i områder med god gang- og sykkeltilgjengelighet.

Dette forutsetter at planen definerer hva som menes. Selv om akseptabel gang- og sykkelavstand vil variere fra senter til senter med tanke på topografi, tilrettelegging av gang- og sykkelveger mm, kan tabell 8 anses som et utgangspunkt. Den kan brukes som norm for etablering av kjøpesentre innenfor de angitte avstandene.

Tabell 8 Akseptabel avstand for gange og sykkel.

Avstand i km	Gange	Sykkel
Regionsenter	1,0 - 1,5	2,0 - 3,0
Distrikts- og lokalsenter	0,8 - 1,0	1,5 - 2,0
Nærsenter	0,5 - 0,8	1,0 - 1,5

Tabellen er hentet fra fylkesdelplan for Buskerud (Buskerud fylkeskommune 2003) og støtter seg til reisevaneundersøkelser (TØI 2006b s. 4).

Sammenhengende gang- og sykkelnett er også viktig i tilknytning til etablering av sentre. For å oppnå dette kan det for eksempel gis rekkefølgebestemmelser om sammenhengende gang- og sykkelveinett før etablering av et kjøpesenter kan tillates.

6.10 Universell utforming

De fleste eksisterende planene vektlegger betydningen av universell utforming ved etablering av senterområdene. Det er ønskelig at alle brukere skal ha lett atkomst til handel og tjenesteytende virksomheter, og det legges vekt på at kommunedelplanene må følge opp dette i sine retningslinjer/bestemmelser.

I SMAT-revisjonen for Hamarregionen ble det foreslått følgende bestemmelse:

Retningslinjer for universell utforming skal legges til grunn for all planlegging i regionen.

6.11 Krav til utforming, utearealer, mv.

Det kan være vanskelig å ta inn entydige, konkrete bestemmelser knyttet til estetiske og visuelle forhold.

Likevel kan det stilles krav om utforming av utendørs parkeringsplasser, oppholdsarealer, lokalisering av bussholdeplass, utforming av gangforbindelser med videre i et senterområde. Det kan også gis retningslinjer om tilrettelegging av torg, møteplasser og samlingspunkt.

Ved etablering av kjøpesentre i bysentrum og andre eksisterende bygningsmiljøer bør disse tilpasses stedets egenart og bygningsmiljø (stedstilpasning). Arkitektonisk utforming, estetikk og kvalitet er vanskelig å definere entydig, og konkrete føringer vedrørende temaet bør trolig overlates til kommunene og

deres reguleringsplaner. Eksempel på en generell, regional retningslinje kan være:

Etablering av kjøpesentre skal tilpasses eksisterende bebyggelse og kulturmiljøer samt stedets egenart. Det skal legges vekt på arkitektoniske og estetiske kvaliteter.

Regionale planbestemmelser bør også gi føringer for hvordan utforming, steds-tilpasning, estetikk med videre kan/bør tas opp i relevante kommune(del)planer. Men trolig er andre virkemidler, som kompetanseutvikling, idédugnader og bredt anlagte seminarer med eksempler fra andre steder, vel så effektivt og inspirerende.

De fleste fylkesdelplanene gir retningslinjer om at nyetableringer skal tilpasses omgivelsene i det eksisterende miljø på stedet. Hvordan dette skal følges opp, omtales ikke i planene. Forvaltningen av slike hensyn synes i sin helhet å bli overlatt til kommunene. Det kan vurderes om dette skal konkretiseres mer i regionale planbestemmelser.

Dette bør ses i sammenheng med en gjennomgang av behov for å gjøre eksisterende sentrumsområder mer attraktive som steder for lokalisering av nye handelstilbud og andre sentrumsfunksjoner.

Referanser

Nasjonale dokumenter

Miljøverndepartementet 1999: Rikspolitisk bestemmelse etter § 17-1 annet ledd i Plan- og bygningsloven om midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre utenfor sentrale deler av byer og tettsteder

Miljøverndepartementet 2000a: Planer og bestemmelser for kjøpesentre. T-1317 ISBN 82-457-0277-3. Oslo.

Miljøverndepartementet 2000b: Sentrumsutvikling. Råd og eksempler. T-1322 ISBN 82-457-0284-6. Oslo.

Miljøverndepartementet 2001: Planlegging av by- og tettstedsstruktur. Oppfølging av kjøpesenterstoppen i regionale planer. Veileder, T-1365 ISBN 82 457 0325 7. Oslo.

Miljøverndepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Statens bygnings-tekniske etat 2007: Grad av utnytting. Veileder, T-1459 ISBN 978-82-457-0407-5. Oslo

Miljøverndepartementet 2008a. Lov 2008-06-27 nr 71: Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven, plan-delen). Kan lastes ned på:
<http://www.lovdatab.no/all/hl-20080627-071.html>

Miljøverndepartementet 2008b. FOR 2008-06-27 nr 742: Forskrift om rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre. Fastsatt ved kongelig resolusjon 27.juni 2008. Oslo. (Er gjengitt i vedlegg 1). Kan lastes ned på:
<http://www.lovdatab.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-20080627-0742.html>

Miljøverndepartementet 2008c. *Rikspolitisk bestemmelse om kjøpesentre*. Presentasjon av seniorrådgiver Erik Sveistrup på Regional samling Akershus 29.10.2008. Kan lastes ned

på:

http://www.regjeringen.no/upload/MD/Vedlegg/Planlegging/Regional%20planlegging/Nettverksamling_oktober_2008/2_6_231008.pdf

Fylkesdelplaner og revisjoner av disse

Akershus fylkeskommune 2001.

Fylkesdelplan for handelsvirksomhet, service og senterstruktur.

Aust-Agder fylkeskommune 2001.

Fylkesdelplan for tettstedsutvikling og kjøpesenteretablering

Aust-Agder fylkeskommune 2008:

Forslag til planprogram for rullering av Fylkesdelplan for tettstedsutvikling og kjøpesenteretablering.

Buskerud fylkeskommune 2003:

Fylkesdelplan for handel, service og senterstruktur i Buskerud.

Finnmark fylkeskommune 2005, revidert 2007. Fylkesplan for Finnmark 2006-2009.

Hedmark fylkeskommune 2007. Veileder for Senterstruktur, varehandel og service i Hedmark.

Hordaland fylkeskommune 2002.

Fylkesdelplan for senterstruktur og lokalisering av handel og service.

Miljøverndepartementet 2008.

Godkjenningsbrev- Areal- og transportplan for Nedre Glomma- 2 generasjon.

Møre og Romsdal fylkeskommune 2004.

Fylkesdelplan for senterstruktur

Sogn og Fjordane fylkeskommune 2000.

Fylkesdelplan for arealbruk for Sogn og Fjordane.

Vestfold fylkeskommune 2003. Fylkesdelplan for etablering av kjøpesentre og sentrumsutvikling i Vestfold.

Andre kilder - Norge

Arge, N., Nielsen, G. og Næss, A. 2006: Tilbake til start? Erfaringer med kjøpesenterstoppen i fire fylker og hos fire kjøpesentereiere. Rapport utarbeidet for Miljøverndepartementet. Civitas AS, Oslo.

Asplan Viak 2006: Stavangerregionen Næringsutvikling. Næringslivets arealbehov og lokaliseringpreferanser. Sluttrapport mars 2006. Stavanger.

Asplan Viak 2007: Stavangerregionen Næringsutvikling. Strategi for næringsarealer. Sluttrapport. 12. september 2007. Stavanger.

Asplan Viak 2008: Rullering Fylkesdelplan Handel. 13. februar 2008. Stavanger.

Berg, Christin og Thesen, Gunnar 2006: Reisevaner i Stavangerregionen 1998-2005. RVU Hovedrapport. IRIS, rapport 2006/12. Stavanger.

Hanssen, Jan Usterud 2008: Regulering av detaljhandel og kjøpesenteretablering. Status i noen utvalgte land. TØI arbeidsdokument OI/2004/2008. Transportøkonomisk institutt, Oslo.

Klepp kommune 2004: Kleppekrossen – frå vegkryss til framtidretta sentrum. Kommunedelplan for Kleppe sentrum. Vedteken av Klepp kommunestyre 20.09.04-sak 44/04. Klepp.

Kvarud Analyse 2008: Utredning om senterutvikling på Jæren – Handelsanalyse. April 2008, Oslo. (Prosjektdokument).

Lavik, Randi og Brusdal, Ragnhild 1996: Varehandelens utvikling. Kjøp ute og hjemme. Cappelen Akademisk forlag. Oslo.

Randaberg kommune 2007: Sentrumsplan for Randaberg – vår grønne landsby. Høringsutkast med høringsfrist 1.11.07. Randaberg.

Rasmussen, Per Gunnar og Reidarson, Per 2007: Handelstrender, kjedeutvikling og

service; strukturendringer og metoder i en ny tid. Fagbokforlaget.

Rogaland fylkeskommune 2000: Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren. Vedtatt 10.10.00. Stavanger.

Rogaland fylkeskommune 2007: Planprogram for rullering av Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren. Høringsversjon september 2007. Stavanger.

Røsnes, August: 2008: Prosjektplanene tar over – konsekvenser for byplanleggingen. Plan 1/2008, side 32-39.

Sandnes kommune 2006: Senteravgrensing i Sandnes, med retningslinjer for videre utvikling. Sluttrapport 24.02.06. Sandnes.

Senterboken 2008: Institutt for Bransjeanalyser A/S. Oslo.

Statistisk sentralbyrå 2008: Standard for næringsgruppering. Korrigert utgave januar 2008. Oslo. (NOS D 383).

Stavanger kommune 2004: Handel i Stavanger. Bilag til kommuneplanen 2006-2021. Høringsutkast. Stavanger.

Stavanger kommune 2006: Kommuneplan 2006-2021. Stavanger en europeisk kulturby. Vedtatt av Stavanger bystyre 27.03.06. Stavanger.

Strand A. et al 2008: Konsekvensutredning for revisjon av fylkesdelplan for SMAT 2000 – 2030. Transportøkonomisk institutt, TØI-rapport 971/2008.

Toftdahl, Hanne 2007: Amfi Voss – utvidelser og utviklingsmuligheter. Handelsanalyse for Amfi Eiendom AS. Vista Analyse AS.

Transportøkonomisk institutt 2006a: Den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2005. Nøkkelrapport. Jon Martin Denstadli et al TØI-rapport 844/2006.

Transportøkonomisk institutt 2006b: Turer til fots og på sykkel. Den nasjonale reisevane-

undersøkelsen 2005. Liva Vågane, TØI-rapport 858/2006.

Danmark

Folketinget 2007: Lov om ændring af lov om planlægning (revision af detailhandelsbestemmelserne). Lov nr. 535 af 6.juni 2007.

Miljøministeriet 2005: Udviklingen i region-, kommune- og lokalplanlægningen for detailhandelsstrukturen.

Miljøministeriet 2007: Bekendtgørelse om avgrænsning av bymidter og bydelscentre. Med bilag; Statistisk metode til avgrænsning av bymidter

Udvalget for Planlægning og Detailhandel 2006: Betænkning nr.1476

Nederland

Arentze, T. A. and Timmermans, H.J. P. 2000: A spatial decision support system for retail plan generation and impact assessment. Transportation Research Part C, vol 8, pp 361-380

Engebretsen, Øystein og Hanssen, Jan Usterud 1994: Arealbruk og transport. Retningslinjer for samordnet planlegging i Storbritannia og Nederland. TØI rapport 228/1994

Evers, David 2002: The rise (and fall?) of national retail planning. Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie vol 93, no.1 pp 107-113

Storbritannia

Communities and Local Government 2007: Planning for a Sustainable Future. White Paper, Summary

Department of the environment 1996: Planning Policy Guidance: Town centres and retail developments. Revised PPG6

Eckert, Andrew and West, Douglas S. 2006: Radius Restrictions and the Similarity of Neighbouring Shopping centres

Government of Ireland 2005: Retail Planning. Guidelines for Planning Authorities

ODPM - Office of the Deputy Prime Minister 2004: Policy Evaluation of the Effectiveness of PPG6. Planning Research

ODPM - Office of the Deputy Prime Minister 2005: Planning Policy Statement 6: Planning for Town Centres

Scottish Executive 2006: Scottish Planning Policy (SPP 8): Town Centres and Retailing

Sverige

Boverket 1999: Handeln i planeringen. Boverket i samråd med Konsumentverket og Svenska Kommunförbundet

Boverket 2004: Dags att handla nu. Detaljhandeln och en hållbar samhällsutveckling

Länsstyrelsen i Skåne 2007: Handla rätt – vägledning för en hållbar handelsutveckling i Skåne. Skåne i utveckling rapport 2007/3

Regionförbundet Sörmland 2007: Shop 'til you drop – om handeln som tillväxtmotor i Sörmland

Svedström, Stellan 2003: Detaljhandeln och en hållbar samhällsutveckling. PM, Boverket, september 2003

Svensson, Tomas og Haraldsson, Mattias 2002: Konsekvenser av dagligvarehandelens strukturomvandling. Slutrapport. VTI rapport 485-2002

Vedlegg 1 – Eksempler på klassifisering av bransjer og konsepter

Fylkesdelplan Jæren

I handelsanalyser og fylkesdelplaner skilles det som regel mellom ulike typer handel. Men begrepene i planer og statistikk er ikke alltid entydige og klart definerte.

Som et eksempel har vi sett på retningslinjene for handel i fylkesdelplanen for Jæren-regionen fra 2000. Der benyttes følgende begreper:

Handel, er inneforstått som all detaljhandel uten at dette alltid er presisert. Innenfor dette begrepet har en funnet det formålstjenlig å skille ut følgende:

Mindre nærservice, eksempelvis nærbutikk med dagligvareprofil på ikke mer enn 800 m², nå foreslått økt til 1000 m² (pkt.5.6.1).

Plasskrevende varer, som defineres som biler og motorkjøretøy, landbruksmaskiner, trelast og byggevarer (pkt 5.7.1).

Hvitevarer og møbler/tepper utgjør enda en handelsgruppe, som skal kunne utvikles videre på Forus (pkt 5.7.1).

Handelsanalysene som normalt gjennomføres i større lokaliseringstudninger eller planutredninger bygger normalt på data fra SSBs detaljhandelsstatistikk. Klassifiseringen av ulike typer handel må derfor bygge på byråets standard for næringsgruppering (SSB 2008)¹³.

Som regel skilles det mellom flere grupper av detaljhandelsbransjer og konsepter, hvorav

noen sies å falle inn under begrepet arealkrevende detaljhandel.

TØI har sammen med Kvarud Analyse gjennomført en utredning av fremtidig etterspørsel etter handelsarealer og styringsmuligheter for revisjon av fylkesdelplanen for Jæren-regionen (Kvarud og Nielsen 2008). Nedenfor følger en oversikt over hva som der inngår i de forskjellige detaljhandelsbransjer. Inndelingen er laget for best mulig å kunne skille mellom dagligvarer, som mer eller mindre handles daglig, og sjeldenkjøpsvarer. Den siste gruppen inkluderer sjeldenkjøpsvarer av arealkrevende type.

Detaljvarehandel omfatter Nace 52, detaljhandel unntatt handel med motorkjøretøyer og motorkjøretøyer. Reparasjon av husholdningsvarer og varer til personlig bruk, men ikke Nace 52.6 detaljhandel utenom butikk og heller ikke Nace 52.7 reparasjon av husholdningsvarer og varer til personlig bruk.

Dagligvarehandel omfatter Nace 52.11 butikkhandel med bredt vareutvalg med hovedvekt på nærings- og nytelsesmidler, samt Nace 52.2 butikkhandel med nærings- og nytelsesmidler i spesialforretninger

Øvrig butikkhandel omfatter detaljvarehandel som ikke inngår i dagligvarehandelen.

Utvalgsvarehandel omfatter Nace 52.12 butikkhandel med bredt vareutvalg ellers, Nace 52.3 butikkhandel med apotekvarer, sykepleieartikler, kosmetikk og toalettartikler, samt Nace 52.4 butikkhandel med andre nye varer. I den siste gruppen inngår likevel ikke Nace 52.443 butikkhandel med møbler, Nace 52.451 butikkhandel med elektriske husholdningsapparater, radio og fjernsyn, Nace 52.461 butikkhandel med bredt utvalg av jernvarer, fargevarer og andre byggevarer,

¹³ Alle referanser til SSBs standard for næringsinndeling gjelder SN2002. Den er nylig blitt erstattet med SN2007 (referanse SSB 2008). Klassifiseringen av detaljhandel er nesten uendret, men NACE numrene er endret i SN2007.

Nace 52.464 butikkhandel med trelast og hagesentre innen Nace 52.484 Butikkhandel med blomster og planter.

Møbelhandel omfatter Nace 52.443 butikkhandel med møbler.

Elektrohandel omfatter Nace 52.451 butikkhandel med elektriske husholdningsapparater, radio og fjernsyn.

Plasskrevende varer

I den rikspolitiske bestemmelsen om midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre ble plasskrevende varer definert som: Forretninger med salg av biler og motor-kjøretøyer, landbruksmaskiner, trelast og andre større byggevarer og salg fra plante-skoler/hagesentre.

Den nye rikspolitiske bestemmelsen for kjøpesentre som trådte i kraft 1. juli 2008 inneholder ingen definisjon av begrepet plasskrevende varer. I de utfyllende kommentarene til bestemmelsens § 3 sier Miljøverndepartementet at ”*definisjoner av plasskrevende varer i godkjente fylkesplaner eller fylkesdelplaner skal (også) følges*”.

Inntil det eventuelt foreligger en felles, nasjonal definisjon av dette begrepet, kan dette åpne for ulik praksis med hensyn til definisjon og lokalisering av plasskrevende varer i forskjellige fylker.

Den gamle fylkesdelplanen for Jærenregionen bruker også betegnelsen plasskrevende varer, men nevner da ikke planteskoler og hagesentre som en del av denne kategorien. I handelsanalysen for den nye planrevisjonen omfatter plasskrevende varer følgende bransjer:

Motorkjøretøyer omfatter Nace 50.102 detaljhandel med motorvogner, unntatt motorsykler, Nace 50.302 detaljhandel med deler og utstyr til motorvogner og Nace 50.402 detaljhandel med motorsykler, deler og vedlikehold.

Byggevarerhandel omfatter Nace 52.461 butikkhandel med bredt utvalg av jernvarer, fargevarer og andre byggevarer, Nace 52.464 butikkhandel med trelast og Nace 51.53 engroshandel med tømmer, trelast, byggevarer og sanitærutstyr.

Hagesentre omfatter hagesentre som inngår i Nace 52.484 butikkhandel med blomster og planter.

Bransjer som selger plasskrevende varer som landbruksmaskiner og båter/båtutstyr inngår ikke i denne analysen. Det skyldes at det er store problemer med å fremskaffe relevante statistiske opplysninger.

Betegnelser for ulike typer storhandel

Varehus er det eldste av disse begrepene. Som flere av de andre begrepene vi drøfter her, varierer definisjonene en del i ulike kilder. Lavik og Brusdal (1996, side 157) har i en gjennomgang av varehandelens utvikling i Norge følgende definisjon: *Detaljhandelsbedrift på minst 800 m² salgsflate som fører minst tre varegrupper og hvor ingen varegruppe har over 80 prosent av omsetningen.* Som typiske eksempler nevner forfatterne Domus, OBS, S-varehus og Ikea, samt det da nyetablerte Smart Club.

Handelspark er i følge Senterboken (2008) *en konsentrasjon av handelsvirksomheter hvor det inngår minst ett kjøpesenter og i tillegg minst tre andre detaljhandelsbedrifter.* Handelsparkene har vanligvis ekstern beliggenhet og fremstår for kundene og lokaliseringsmessig som en enhet, selv om det som oftest er flere eiere og omfanget av felles markedsføring og drift er begrenset.

Kvarud (2008) omtaler et ytterligere sett av handelskonsepter som er nyttig å kjenne til i drøftinger om detaljhandelens videre utvikling.

Faghandelssenter er en eiendom som er egnet for leietakere som driver med: Bil, båt og motor, byggevarer, møbel og interiør, hage

og hagestell, elektronikk og eventuelt andre bransjer som passer med konseptet.

Det kan videre skilles mellom følgende konsepter:

Supermarked betegner en middels stor dagligvarebutikk på 400 – 1 000 m² med et bredt varesortiment, inklusive ferskvarer.

Stort supermarked er større enn et supermarked, dvs. 1 000 – 2 500 m² med et større vareutvalg, inklusive ferskvarer, delikatesser og produksjon i butikken.

Stormarked er enda et nummer større, 2 500 – 5 000 m², og med et betydelig innslag av bestselgere og sesongrelaterede faghandelsvarer. Hovedvekten ligger på enkel og rasjonell storhandel av basisvarer.

Hypermarked er den største enheten i dagligvaresektoren, med 5 000 – 15 000 m², en årlig omsetning på minst 200 millioner kroner og et bredt og dypt vareutvalg, som inkluderer både butikkproduksjon av matvarer og faghandelsvarer fra minst tre ulike bransjer.

Regional storhandel er et spesielt begrep som er benyttet i forslaget til strategi for næringsarealer i Stavanger-regionen (Asplan Viak 2007). Dette er der definert som *”bygningmessig store enheter som retter seg mot et stort geografisk omland”*.

Noen internasjonale handelskonsepter

Definisjoner av handelskonsepter er hentet fra Kvarud (2008).

”A Better Class of Shopping” anvendes om butikkkonsepter hvor kundene forsynes med varer som design- og motemessig er av høyeste klasse, mens priser, gjerne også teknisk kvalitet, er på et lavere nivå. Butikkens utforming, kombinert med varenes eksponering, bidrar i stor grad til å gi disse produktene verdi. Det tenkes på butikkkonsepter som H&M, Zara, IKEA osv. Denne typen butikker skiller seg fra rene luksusvarer

og luksusbutikker hvor både pris og kvalitet ligger på høyt nivå.

”Category killer” anvendes her på butikkkonsepter som har spesialisert seg på et begrenset antall varekategorier og fører et bredt og dypt utvalg av disse. Av denne grunn har de også blitt benevnt kategorispesialister. Butikkflaten er stor og disse stormarkedene gir inntrykk av å ha alt på sitt begrensede område. Eksempler er Elkjøp/Elgiganten på elektriske varer, Toys’R Us på leker. At de på engelsk kalles ”killer” antyder at de er meget konkurransedyktige på pris og ”slår” ut tradisjonelle faghandelsbutikker. Utvalget har ofte preg av å være teknisk kompliserte varer.

”Discount” betegner smale handelskonsepter med begrenset vareutvalg og primitivt utformede butikker, som satser på å vinne markedsandeler kun fordi de har en prisfordel.

”Hard-discount” betegner butikkkonsepter med svært snevert vareutvalg (1000-1500 dagligvarer) og merkbart lavere priser. Kjedens egne merker dominerer. Eksempler er Lidl og Aldi.

”Soft-discount” har litt større bredde i utvalget (1500-3000 dagligvarer) og har en blanding av kjedens egne merker og industriens kjente merkevarer, men har til gjengjeld noe høyere priser. I gjennomsnitt 5 prosent over ”hard-discount”. Prisnivået er imidlertid gunstig i forhold til supermarkeder som ligger 10-12 prosent over det laveste nivået.

”Do it Yourself” eller ”DiY”, dvs ”gjør det selv”, brukes som begrep innen detaljhandel med byggevarer. Det er gjerne de store enhetene i stormarkeds- eller hypermarkeds-klassen som har fått betegnelsen DiY. Disse utsalgene henvender seg først og fremst til detaljistkunder, til forskjell fra den type byggevarehandel som først og fremst selger til håndverkere og det profesjonelle markedet.

”Drugstore” er gjerne små butikker som fører en blanding av personlig pleieprodukter

samt teknisk/kjemiske produkter til husholdningen. Engelske Boots som nylig åpnet i Norge er et eksempel på et slikt butikkonsept.

”General merchandise” er en moderne form for landhandel som vi her hjemme finner i hypermarkedene dersom en trekker fra matvarene. Dette er en blanding av produkter fra en rekke bransjer som regnes for lette å omsette. Dette er varer som ofte kjøpes på impuls. De skiller seg fra mer teknisk kompliserte produkter som ofte har en mer omfattende kjøpeprosess. I Norge er Coop Obs og ICA Maxi kjent for å føre et slikt vareutvalg. Det kan dreie seg om alt fra klær til kjøkkenutstyr, musikk, video osv.

”Shop in Shop” brukes gjerne for å betegne større butikkers avdelinger som har fått en slik utforming at de fremstår som en egen butikk i butikken. For eksempel opptrer kosmetikkavdelingene på denne måte i flere av de kjente klesbutikkene her i landet.

Vedlegg 2 - Rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre

Kilde: Miljøverndepartementets nettsider, juli 2008

Forskrift om rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre

Fastsatt ved kongelig resolusjon 27. juni 2008. Fastsatt med hjemmel i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 § 17-1 annet ledd. Fremmet av Miljøverndepartementet.

§ 1 Formål

Formålet med denne rikspolitiske bestemmelsen er å legge til rette for en sterkere regional samordning av politikken for etablering og utvidelse av større kjøpesentre. Hensikten er å styrke eksisterende by- og tettstedssentre og bidra til effektiv arealbruk og miljøvennlige transportvalg, dvs. unngå en utvikling som fører til byspredning, bilavhengighet og dårligere tilgjengelighet for dem som ikke disponerer bil. Det langsiktige målet er å oppnå en mer bærekraftig og robust by- og tettstedsutvikling og begrense klimagassutslippene.

§ 2 Virkeområde

Bestemmelsen gjelder for hele landet, jf. plan- og bygningsloven § 1.

§ 3 Regler for etablering av kjøpesentre

Kjøpesentre kan bare etableres eller utvides i samsvar med godkjente fylkesplaner eller fylkesdelplaner med retningslinjer for lokalisering av varehandel og andre servicefunksjoner.

For områder som ikke omfattes av slik plan, er det ikke tillatt å etablere eller utvide kjøpesentre med et samlet bruksareal på mer enn 3.000 m².

Fylkesmannen kan gi samtykke til å fravike bestemmelsen om etablering av kjøpesentre, dersom dette etter en konkret vurdering anses å være forenlig med formålet i § 1.

§ 4 Saksbehandling

Søknader om samtykke til å fravike bestemmelsen om etablering av kjøpesentre i § 3 skal sendes kommunen. Kommunen skal foreta en vurdering av søknaden i forhold til denne rikspolitiske bestemmelsen og sammen med sin uttalelse oversende saken til fylkesmannen for avgjørelse. Fylkeskommunen skal høres før avgjørelse tas.

Fylkesmannens vedtak kan påklages til Miljøverndepartementet.

§ 5 Ikrafttredelse, varighet og virkning

Denne rikspolitiske bestemmelsen trer i kraft 1. juli 2008 og har en varighet på inntil 10 år, eller inntil den avløses av regional planbestemmelse i henhold til § 8-5 i plandelen av ny plan- og bygningslov.

Bestemmelsen fastsetter med juridisk bindende virkning at godkjente fylkesplaner og fylkesdelplaner skal legges til grunn for behandling av søknader om etablering eller utvidelse av større kjøpesentre.

Bestemmelsen gjelder foran eldre reguleringsplaner, bebyggelsesplaner og kommuneplanens arealdel, dersom disse ikke er i samsvar med fylkesplaner eller fylkesdelplaner med retningslinjer for lokalisering av varehandel og andre servicefunksjoner.

Bestemmelsen skal legges til grunn for nye planer og vil ved motstrid gi grunnlag for innsigelser. Nye planer skal ikke samtykke-behandles etter § 4.

Nye byggetillatelser eller rammetillatelser etter plan- og bygningsloven kan ikke gis i strid med bestemmelsen. Bestemmelsen gjelder ikke i tilfeller der lovlig byggetillatelse eller rammetillatelse etter plan- og bygningsloven er gitt når bestemmelsen trer i kraft.

Utfyllende kommentarer til rikspolitisk bestemmelse om kjøpesentre

Innledning

For å ivareta viktige nasjonale og regionale interesser kan Kongen med hjemmel i plan- og bygningsloven § 17-1 andre ledd, bestemme at særskilt angitte bygge- og anleggstiltak ikke kan iverksettes, eller bare kan iverksettes dersom de er i samsvar med vedtatte planer. Slike bestemmelser gjelder for et tidsrom av inntil 10 år og kan forlenges med 5 år av gangen.

Til § 1 Formål

Som oppfølging av den tidligere rikspolitiske bestemmelsen om midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre utenfor byer og tettsteder (1999-2004), er det utarbeidet fylkesplaner og fylkesdelplaner med retningslinjer for lokalisering av handel og service. Dette er planer som er utviklet gjennom et omfattende samarbeid mellom fylkeskommune, fylkesmann, regionale myndigheter, kommunene og det lokale næringsliv. Hedmark fylke med unntak av Hamar-regionen omfattes ikke av slike retningslinjer.

Målet med planene og med den rikspolitiske bestemmelsen om kjøpesentre 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 utvikle bærekraftige og robuste by- og tettstedsstrukturer som også bidrar til å redusere klimagassutslippene.

Bestemmelsen skal også bidra til effektiv arealbruk, slik at inngrep i landbruks-, natur- og friluftsområdene blir redusert, og nasjonale målsettinger om jordvern og bevaring av det biologiske mangfoldet blir fulgt opp.

Denne rikspolitiske bestemmelsen er et virkemiddel for å sikre bedre oppfølging av godkjente fylkesplaner og fylkesdelplaner med nasjonale og regionale mål og retningslinjer for lokalisering av større kjøpesentre. Hensikten er å oppnå en mer samordnet lokaliseringpolitikk på tvers av kommunegrensene og større forutsigbarhet for nabokommuner og utbyggere.

Til § 2 Virkeområde

Bestemmelsen gjelder for hele landet med unntak av områder hvor det i godkjente fylkesplaner eller fylkesdelplaner er tillatt å etablere kjøpesentre. Bestemmelsen gjelder heller ikke på Svalbard.

Til § 3 Regler for etablering av kjøpesentre

I § 3 første ledd fastsettes at godkjente fylkesplaner eller fylkesdelplaner med retningslinjer for lokalisering av varehandel og andre servicefunksjoner skal følges. Definisjoner av plasskrevende varer i godkjente fylkesplaner eller fylkesdelplaner skal også følges.

Fordi Oslo er både kommune og fylkeskommune likestilles kommune(del)plan med fylkes(del)plan ved sentral godkjenning i medhold av plan- og bygningsloven § 19-4 tredje ledd, jf. § 19-2.

For områder som ikke omfattes av godkjent plan, bestemmes i § 3 andre ledd at det ikke er tillatt å etablere kjøpesentre med over 3000 m² bruksareal, eller å utvide eksisterende sentre slik at det

samlede bruksareal overskrider denne grensen. Dette forbudet vil også gjelde dersom en godkjent fylkesplan eller fylkesdelplan blir helt eller delvis opphevet. Med bruksareal menes fellesareal og leietakers bruksareal som består av salgsflate, lagerlokale, spiserom/kantine og kontorareal.

Definisjon av kjøpesenter fremgår av retningslinjer i godkjente fylkesplaner og fylkesdelplaner. Der slik definisjon ikke er gitt, gjelder følgende:

- *Med kjøpesenter forstås detaljhandel i bygningsmessige enheter og bygningskomplekser som etableres, drives eller framstår som en enhet, samt utsalg som krever kunde- og medlemskort for å få adgang. Dagligvareforretninger er å oppfatte som kjøpesenter i denne sammenheng. Det samme er varehus som omsetter én eller flere varegrupper. Som kjøpesenter regnes også handelsvirksomhet lokalisert i flere enheter innenfor et område som for eksempel en handelspark.*

Fylkesmannen kan gi samtykke til å fravike denne bestemmelsen dersom dette etter en konkret vurdering anses å være forenlig med formålet i § 1. Dette innebærer at det ikke skal være rom for vesentlige avvik.

Til § 4 Saksbehandling

Fylkesmannen gis myndighet til å forvalte denne rikspolitiske bestemmelsen, jf. plan- og bygningsloven § 13.

Samtykke-behandling vil være nødvendig for å gjennomføre tidligere vedtatte reguleringsplaner og bebyggelsesplaner som er satt til side av den rikspolitiske bestemmelsen. Kommunen skal på forhånd innhente samtykke fra fylkesmannen dersom kommunen tar sikte på å godkjenne en byggesak etter plan- og bygningsloven § 93 som kan komme i konflikt med den rikspolitiske bestemmelsen. Det samme gjelder vedtak etter § 28-1 nr 2 om mindre vesentlig endring av reguleringsplan, og § 28-2 siste ledd om endring av bebyggelsesplan, samt vedtak om dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 7. Fylkeskommunen skal som regional planmyndighet høres før avgjørelse tas. Dersom kommunen på eget initiativ avslår en byggesøknad under henvisning til den rikspolitiske bestemmelsen, er det ikke nødvendig å forelegge saken for fylkesmannen eller fylkeskommunen.

Fylkesmannens vedtak kan påklages til Miljøverndepartementet. Forvaltningslovens regler om klagefrist på 3 uker m.v. vil komme til anvendelse.

Fylkesmannen skal for øvrig på vanlig måte etter plan- og bygningsloven behandle alle nye planer om etablering eller utvidelse av kjøpesentre. Selve planbehandlingen vil sikre at hensikten med den rikspolitiske bestemmelsen blir ivaretatt, og det er derfor ikke nødvendig å behandle saken som en samtykke-sak i tillegg.

Nye planer skal være i samsvar med fylkesplan og fylkesdelplan. Forslag til nye planer som ikke er i samsvar med fylkesplan og fylkesdelplan må vurderes strengt ut fra de hensyn som framgår av formålet i § 1. Fylkesmannen og fylkeskommunen skal medvirke i kommunens arbeid med nye arealplaner, og de kan om nødvendig fremme innsigelse.

Med nye planer forstås kommuneplanens arealdel, reguleringsplaner og bebyggelsesplaner som vedtas etter at den rikspolitiske bestemmelsen er trådt i kraft. Fylkesmannen vil i tråd med etablert praksis vurdere bruk av innsigelse til planforslag som er i strid med bestemmelsen.

Fylkesmannen kan gi råd om forståelsen av denne rikspolitiske bestemmelsen.

Til § 5 Ikrafttredelse, varighet og virkning

Den rikspolitiske bestemmelsen trer i kraft 1. juli 2008 og har en varighet på inntil 10 år, eller inntil den avløses av regional planbestemmelse i henhold til § 8-5 i plandelen av ny plan- og bygningslov.

Bestemmelsen fastsetter med juridisk bindende virkning at godkjente fylkesplaner og fylkesdelplaner skal legges til grunn for kommunenes planlegging og behandling av søknader om etablering eller utvidelse av større kjøpesentre. Det innebærer at tiltak skal vurderes samlet i forhold til retningslinjer, mål og intensjoner i godkjente fylkesplaner og fylkesdelplaner.

Godkjente fylkesplaner og fylkesdelplaner skal legges til grunn for nye planer (arealdel til kommuneplanen, reguleringsplan og bebyggelsesplan), og vil ved motstrid gi grunnlag for innsigelser.

Bestemmelsen gjelder foran eldre arealplaner, jf. plan- og bygningsloven § 20-6 siste ledd. Nye planer går imidlertid foran bestemmelsen.

Nye byggetillatelse eller rammetillatelse kan ikke gis i strid med den rikspolitiske bestemmelsen. Forbudet gjelder ikke i de tilfeller der lovlige byggetillatelse og rammetillatelse er gitt når bestemmelsen trer i kraft.

Ved revisjon av fylkesplaner og fylkesdelplaner vil bestemmelsen knytte seg til gjeldende planer inntil de nye planene er godkjent.

Miljøverndepartementet vil utarbeide nærmere retningslinjer for revisjon av fylkesplanene og fylkesdelplanene.

Pressemelding

Publisert 27.06.2008

Strengere regler for kjøpesentre

Regjeringen innfører nå strengere regler for etablering av kjøpesentre. Kjøpesentre skal fortrinnsvis lokaliseres nær kollektivknutepunkter og sentralt i byene. Med dette skal flere få kortere avstand når de handler, og flere kan reise miljøvennlig.

- Målet med denne politikken er å styrke by- og tettstedene og legge til rette for miljøvennlige transport. Vi må unngå at bybebyggelsen spres utover. En slik utvikling ville ikke bare føre til økt bilbruk og dermed økte utslipp av klimagasser. Det ville også bidra til tap av dyrket mark og biologisk mangfold, sier miljø- og utviklingsminister Erik Solheim.

Undersøkelser viser at enkelte kjøpesentre utenfor byene har en bilandel på over 95 prosent, mens kjøpesentre med sentral plassering i byen kan oppnå bilandeler helt ned til 20 prosent. Redusert bruk av personbil er nødvendig for å nå klimamålene.

- Vi trenger derfor en bevisst og restriktiv holdning til lokalisering av kjøpesentre for å dempe trafikkveksten, sier Solheim

Fakta

Ved kongelig resolusjon av 27. juni 2008 fastlegger regjeringen forskrift om rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre. Bestemmelsen trer i kraft 1. juli 2008. Bestemmelsen gjelder for hele landet med unntak av områder hvor det i godkjente fylkesplaner og fylkesdelplaner er tillatt å etablere kjøpesentre.

I forskriften fastlegges at kjøpesentre bare kan etableres eller utvides i samsvar med retningslinjer i godkjente fylkesplaner eller fylkesdelplaner. I områder som ikke omfattes av godkjente fylkesplaner eller fylkesdelplaner vil kjøpesentre større enn 3000 m² bruksareal ikke være tillatt før godkjent plan foreligger.

Den rikspolitiske bestemmelsen for kjøpesentre skal sikre bedre oppfølging av fylkenes retningslinjer. Bestemmelsen fastsetter med juridisk bindende virkning at godkjente fylkesplaner og fylkesdelplaner skal legges til grunn for kommunenes planlegging. Nye byggetillatelse eller rammetillatelse kan ikke gis i strid med den rikspolitiske bestemmelsen. Fylkesmannen får myndighet til å håndheve bestemmelsen.

Forskriften har en varighet på inntil 10 år, eller inntil den avløses av regional planbestemmelse i henhold til § 8-5 i plandelen av ny plan- og bygningslov.