

**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 m<sup>2</sup>. 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 utbygger/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 utbyggeres 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.