

Saksbehandlar: Marianne Bugge, Fylkesrådmannen
Sak nr.: 18/7724-19

Utkast til revidert regional planføresegn om lokalisering av handel og kjøpesenter (handelsføresegn)

Fylkesrådmannen rår fylkesutvalet til å gje slik tilråding/gjere slikt vedtak:

Utkast til revidert handelsføresegn med retningslinjer vert lagt ut til offentlig ettersyn med høyringsfrist 31. juli 2019, jf. plan- og bygningsloven § 8 - 3.

Vedlegg:

1. Revidert handelsføresegn med retningslinjer, høyringsutkast.
2. Kunnskapsgrunnlag
3. Konsekvensutgreiingar
4. Samanstilling av svar på spørjeundersøkinga til kommunar (folkevalde og planfaglege personar inkludert rådmenn) og lokale handels- og sentrumsorganisasjonar
5. Oppsummering frå evaluering av webinar om handel og tettstadutvikling

SAKSFRAMSTILLING

1. Samandrag

I planprogrammet vart regional planføresegn om lokalisering av handel og kjøpesenter døypt om til handelsføresegna, og i det vidare er dette nemninga vi nyttar. Utkast til handelsføresegn med retningslinjer (vedlegg 1) er revidert i høve gjeldande planføresegn. Handelsføresegna har fått ein ny struktur, med tre deler: planføresegnene, tilhøyrande retningslinjer og definisjonar. Handelsføresegna byggjer på senterstrukturen som er vedtatt i [Strategi for tettstadutvikling og senterstruktur](#), vedtatt i fylkestinget april 2018. Denne strukturen meiner vi gjer det enklare og meir føreseieleg for kommunane å forholde seg til handelsføresegna. I tillegg gir handelsføresegna føringar for å oppfylle [statleg planretningslinje for samordna bustad-, areal- og transportplanlegging](#).

Ei anna endring er at vi har gått bort frå å definere kva kjøpesenter er. Det eksisterer mange variantar av handelskonsept, og uklåre definisjonar av kva som skal reknast som kjøpesenter skapar ulik tolking av planføresegna i dag. Det er andre faktorar som kan vera betre eigna for

styring mot meir berekraftig by- og tettstadsutvikling, som god lokalisering av handelskonsept

og tydelege føringar for utforming.

Ny handelsføresegn har ikkje arealrestriksjon for handelsetablering innafor sentrumsavgreinsinga i alle regionsenter og BAS senter. Kommunesenter (dagens) kan etablere ny detaljhandel med inntil 2000m² BRA (bruksareal; summen av etablert salsareal, lagerlokale, matrom/kantine og kontorareal for verksemda) utover eksisterande handel, innafor sentrumsavgreinsinga. Lokalsenter

(bygder) kan etablere ny handel med inntil 1000m² BRA utover eksisterende handel, der minst 80% av varene og omsetningen skal vera daglegvarer.

Regionsenter, BAS senter og kommunesenter kan etablere handel med plasskrevjande varer i direkte tilknytning til sentrumsavgrensinga. Lokalsenter (bygder) kan ikkje etablere handel med plasskrevjande varer i, inntil eller i tilknytning til sentrumsavgrensinga utover det som allereie eksisterer.

Forslag til ny handelsføresegn opnar ikkje for handel utanfor tettstadar, noko som er ulikt gjeldande føresegn. I gjeldande føresegn er det opna for at det utanfor by- og tettstadsområde er lov å etablere nye handelsverksemdar som kvar for seg eller samla utgjør eit bruksareal på detaljhandel inntil 3000 m².

Sentrum i regionsenter, BAS senter og kommunesenter skal avgrensast geografisk i arealdelen til kommuneplanen, eller i områdereguleringsplan som omfattar minst heile sentrumsarealet.

Det er krav om handelsanalyse dersom handel i reguleringsplan eller ved søknad om byggjeløyve/rammeløyve overstig 3000 m².

Retningslinjene er i motsetnad til planføresegnene ikkje juridisk bindande. Dei gir føringar som byggjer opp under planføresegnene når det gjeld:

- Innhaldet til handelsanalyse
- Avgrensing av sentrum
- Infrastruktur
- Utforming og estetikk
- Planprosessen

2. Bakgrunn for saka

Fylkestinget vedtok den 12.06.2018 (sak 29/18) at «Arbeidet med revisjon av Regional planføresegn om lokalisering av handel og kjøpesenter vert starta opp hausten 2018. Oppstart av arbeidet med ein ev. Regional plan for arealbruk vert utsett til nytt fylkesting er konstituert.»

I vedtak i fylkesutvalet 26.09.2018 (sak 100/2018) vart planprogrammet for regional planføresegn om lokalisering av handel og kjøpesenter (handelsføresegna) lagt ut til offentleg ettersyn. Planprogrammet vart vedtatt av fylkesutvalet, 03.12.18, i sak 136/2018.

Plandokument

Handelsføresegna består av tre delar:

1. planføresegna, som er juridisk bindande
2. retningslinjer, som er førande, og som understøtter og tydeleggjer planføresegna
3. definisjonar, som klargjer ord og omgrep nytta i planføresegna og retningslinjene

Andre opplysningar

Regional planføresegn om lokalisering av handel og kjøpesenter vart ved vedtak av planprogrammet døypt om til «Handelsføresegna». Dette for å gjera namnet på føresegna enklare, og likevel tydeleg på kva det dreier seg om.

3. Vurderingar og konsekvensar

Oppsummering av innkomne merknader og innspel i medverknadsprosessen

Medverknadsprosessen har i hovudsak følgt planprogrammet sitt oppsett for medverknad. På grunn av endra ressursar i administrasjonen, som vart gjort greie for i notat til Fylkesutvalet i møte 08.04 d.å, vart revisjonsarbeidet noko forseinka i høve opphøveleg framdriftsplan. Dette har m.a. medført at det ikkje har vore tid til møte i planutvalet i planprosessen. Det vart 19. mars gjennomført eit webinar om handel og attraktive tettstader, retta mot folkevalde og planfaglege personar i kommunane, samt lokale handels- og sentrumsorganisasjonar – men elles ope for alle (vedlegg 5). Fylkesutvalet var òg inviterte til å delta. Det var 40 deltakarar på webinar, med god fordeling på

kommunane i fylket og på dei ulike «kategoriane» nemnt over. Webinaret erstatta fagsamling i planprogrammet. Det var gode tilbakemeldingar på denne forma for kunnskapsdeling, og evalueringa av webinaret ligg vedlagt saka.

Den 15. mars deltok vi på møte med ungdomspolitisk utval. Det vart òg sendt ut ei spørjeundersøking til kommunane i fylket (folkevalde og planfaglege personar inkludert rådmenn) samt lokale handels- og sentrumsorganisasjonar. 42 personar gjennomførte heile undersøkinga, noko som gir ein svarprosent på 36. Også her var respondentane fordelt bra på dei ulike kategoriane nemnt over. Alle kommunane i fylket, med unntak av ein, svara på undersøkinga.

9.april var det møte med interne og eksterne fageiningar (fylkesmannen i Vestland, Statens vegvesen, samferdsel, klima, kultur og næring) med utgangspunkt i eit førebels utkast til handelsføresegn med retningslinjer.

Oppsummering av spørjeundersøkinga

Over 70% meiner handelsføresegna er relevant for sin kommune. Om lag 22% meiner at dagens føresegn påverkar utviklinga av sentrum i kommunen sine tettstader/bygder. 32% er usikre på dette, medan om lag 20% meiner nei. Når det gjeld politisk vilje til å styra handelsutvikling er det 33% som meiner det er det, 41% meiner det delvis er vilje, medan 15% meiner det ikkje er det. På spørsmål om det er ei utfordring i kommunen at handel flyttar ut frå/etablerer seg utanfor sentrum av tettstadane/bygdene, svarar berre 25 personar på dette spørsmålet fordelt på 24% ja, og 76% nei.

Over 70% av dei 42 respondentane meiner avgrensing av sentrum er eit viktig verkemiddel i ei planføresegn. Andre viktige verkemiddel som får oppslutning i spørjeundersøkinga er definisjon av ulike typar handelskonsept (i underkant av 40%) og definering av ulike soner i sentrum med føringar for innhald/handel i dei ulike sonene (i overkant av 40%).

På spørsmål om kva som er viktige punkt når det gjeld å få handel til å etablera seg i sentrum og ikkje utanfor, meiner 27% at samarbeid mellom grunneigarar, handelsinteresser og kommune er svært viktig. Vidare er langsiktig og føreseieleg planlegging gjennom overordna kommunale planar, samt tilrettelegging for mjuke trafikkantar vurdert som svært viktig av hhv. 26% og 25% av respondentane.

I tillegg vart det stilt nokre opne spørsmål kring ulike tema, der det var opning for fritekst og vurderingar frå respondentane. Det kom inn mange gode innspel, vurderingar og refleksjonar under desse spørsmåla. Desse, og resultatet frå spørjeundersøkinga i sin heilskap, ligg i vedlegg 4.

Oppsummering av møte med ungdomspolitisk utval

Ungdommane fokuserte på at dei representerer ei gruppe som ikkje køyrer bil, og såleis er avhengig av at ulike tilbod er konsentrert innafor korte avstandar (skule, handel, aktivitetstilbod, etc.). Dei ønskjer møteplassar og aktivitetar utan «kjøpepress», og dei ønskjer fokus på kollektivtilbod knytt til møteplassane. Her ønskjer dei ei nytenking kring kollektivtilbodet, meir basert på bestillingstilbod og liknande tilpassa ungdom sine behov. Ungdomspolitisk utval ønskjer å bidra vidare i prosessen med å få informasjon ut til ungdom i kommunane, slik at fleire kan delta vidare i høyringsprosessen.

Klima- og miljøkonsekvensar

Ved å legge føringar for å styrke byar og tettstadar vil bilbruken kunne reduserast. I tillegg kan dette vere positivt for å auke tal gåande og syklande, og for bruk av kollektivtransport. Ei styrking av sentra i regionane vil òg kunne demme opp mot handelslekkasje ut av regionen, og er ein faktor som trekk mot eit redusert transportomfang.

I gjeldande planføresegn er det lagt opp til at ein kan etablere handel (inntil 3000 m²) utanfor sentrumsområde. Etablering av handel utanfor tettstader og sentrumsområde gir negativ konsekvens for transport og miljø. Ny handelsføresegn føreslår etablering av handel innanfor sentrumsavgrensinga til tettstadane og ingen handelsetableringar i satellittar, noko som vil bidra til mindre transport og bilbruk (jf. konsekvensutgreiingar, vedlegg 3)

Ved å leggje til rette for detaljhandel i bygder (lokalsenter), i hovudsak daglegvare, vert det eit tilbod der folk bur. Handelen vert bygd opp om daglege tilbod og gjer det lettare for befolkninga å gå/sykle for daglegvarehandel. Ved å setje ei grense på 1000 m² og hovudvekt på daglegvare (80%) utgjer ikkje desse etableringane konkurranse for region-, kommune- eller BAS-senter, og bidrar difor ikkje med store mengder trafikk til desse stadane.

4. Konklusjon

Handelsføresegna underbygger målet om meir kompakte sentrum og redusert byspreiing ved at all handel skal skje innanfor ei vedtatt sentrumsavgrensing. Føresegna og retningslinjene har som føremål å forenkle behandlinga for kommunane, og gi grunnlag for lik praktisering. Det er mindre rom for skjønn, og meir føreseieleg regelverk for utbyggingane.

Framlegget til ny handelsføresegn har fjerna arealavgrensing for handel innafør sentrumsavgrensinga for fylkessenteret, region- og BAS-sentra. Kommunesentera får høve til å utvikle/utvide handelstilbod med inntil 2000m² detaljhandel i tillegg til eksisterande, som i hovudtrekk samsvarar med behovet i handelsanalysen for fylket frå 2016 (jf. vedlegg 2: kunnskapsgrunnlag). Lokale behov for daglegvare kan dekkast der folk bur ved at kommunane kan opne for etablering i lokalsentra (bygder).

I gjeldande føresegn er det lagt til rette for at det kan etablerast handel (inntil 3000m²) utanfor sentrumsområde. Grunna uklåre bransjeglidande handelskonsept i desse «satellittane» utanfor sentrumsområde vert utviklinga av tettstadar og sentrum svekka. Etablering av handel utanfor sentrum er òg utfordrande ved at det gir rom for å byggje ned natur- og landbruksområde utanfor tettstadane/byane, og gir potensielt lange avstandar mellom bustad og handelsområde. Ein konsekvens av dette er at handelsområde blir lite tilgjengelege for gåande/syklende, og bidreg til meir transport og klimagassutslepp.

Ved å lokalisere all handel i sentrum, eller i direkte tilknytning, som for plasskrevjande handelsvarer, styrkar ein utviklinga i sentrum og unngår konkurranse frå satellittar utanfor sentrumsområde. Med omgrep som ikkje gir rom for skjønn knytt til lokalisering av plasskrevjande handel unngår ein å utarme sentrum. Vidare gir krav om 80% av vareutval og omsetning mindre høve til bransjegliding mot detaljhandel.