

Dato: 22.08.2018
Arkivref: 2013/10286-49

Saksnr	Utvalg	Møtedato
	Fylkesting	17.12.2018
	Fylkesutvalg	10.12.2018
68/18	Hovedutvalg for samferdsel	05.12.2018
64/18	Hovedutvalg for plan, næring og miljø	05.12.2018
	Hovedutvalg for kultur, frivillighet og folkehelse	04.12.2018
53/18	Hovedutvalg for utdanning og kompetanse	04.12.2018
	Rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne	03.12.2018
13/18	Eldrerådet	03.12.2018

Regional plan for handel, service og senterstruktur

Forslag til vedtak

Regional plan for handel, service og senterstruktur i Akershus med handlingsprogram for perioden 2019-2022, vedtas.

Bakgrunnen for saken

Regional plan for handel, service og senterstruktur i Akershus er en oppfølging av regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus, som ble vedtatt i desember 2015.

Et forslag til regional plan for handel, service og senterstruktur i Akershus ble lagt ut til offentlig høring 12. desember 2017, med høringsfrist 19. mars 2018. Dette tilsvarer en høringsperiode på 14 uker. Ved høringsfristens utløp var det mottatt 12 høringsuttalelser.

Alle aktører som ba om utsatt høringsfrist fikk dette. Et flertall av høringsuttalelsene ble mottatt etter høringsfristens utløp, og det siste innspillet ble mottatt 28. mai 2018. Til sammen kom det inn 31 høringsuttalelser – 18 uttalelser fra kommuner, fylkeskommuner og fylkeskommunale virksomheter, 10 uttalelser fra næringsaktører og 3 uttalelser fra statlige myndigheter.

Høringsuttalelsene er oppsummert og vurdert i et eget vedlegg til den politiske saken. I tillegg til denne sammenstillingen følges saken av ytterligere to vedlegg som er utløst av høringsinnspillene:

- Flere høringsinstanser etterlyste en konsekvensvurdering som underlag for forslaget til regional planretningslinje med krav til parkeringsdekning (punkt 5.2.7 i planforslaget). En slik konsekvensvurdering, som også drøfter samordning av parkeringsnormer mot Oslo, følger som eget vedlegg.

- Enkelte høringsinstanser la ved egne analyser, som supplement til det eksisterende kunnskapsgrunnlaget. Dette tilleggsmaterialet blir vurdert i et eget vedlegg.

Forslaget til regional plan for handel, service og senterstruktur i Akershus

Da fylkesutvalget behandlet forslaget til regional plan framgikk det at utvalget oppfattet tre av de åtte foreslåtte regionale planretningslinjene å være for strenge. Ved behandlingen av forslaget til regional plan 13. november 2017 besluttet fylkesutvalgets flertall derfor å tilrå endringer i enkelte av de foreslåtte planretningslinjene. Fylkesutvalgets vedtak (FU-sak 180/17) lød:

«Fylkesutvalget er av den oppfatning at planforslaget kan være for begrensende og detaljert på følgende områder:

1. I fylkeskommunens høringsuttalelse til en statlig planbestemmelse for kjøpesentre og handel i 2013, uttalte fylkesutvalget at bransjene brunevarer, hvitevarer og møbler bør inkluderes i begrepet plasskrevende varegrupper. Disse varegruppene bør derfor lokaliseres til sentrumssonen, til sentrumsområdenes randsone eller til egne områder som er avsatt til dette formålet i kommuneplanen også i den nye planen.
2. Planen legger opp til at detaljerte handelsanalyser skal utarbeides for handelsvirksomhet over 1000 kvm. Det er ingen krav til detaljerte handelsanalyser i gjeldende plan og fylkesutvalget er ikke kjent med at andre fylker setter slike krav. Fylkesutvalget mener en grense på 1000 kvm blir for snevert.
3. I nov 2016 behandlet fylkesutvalget en rapport om helhetlig parkeringspolitikk i Akershus utarbeidet av Transportøkonomisk Institutt. Rapporten er sendt alle kommunene med anmodning om å utarbeide egne parkeringsnormer. Planforslaget legger opp til plasskrevende varegrupper skal ha en parkeringsnorm på 0,7 per 100 kvm for å begrense annen handelsvirksomhet skal kunne etablere seg. Kommunene i Akershus er forskjellige og fylkesutvalget mener derfor det bør være rom for at kommunene får utarbeide sine egne normer slik fylkeskommunen nylig har anmodet om.»

Da forslaget til regional plan for handel, service og senterstruktur i Akershus ble lagt ut til offentlig gjennomsyn ba Akershus fylkeskommune om at alle hørings svar ble sett i lys av fylkesutvalgets vedtak.

Om høringsinnspillene

I høringen av forslaget til regional plan kom det bare enkelte, prinsipielle innvendinger mot å ta i bruk en juridisk bindende regional planbestemmelse om lokalisering av handelsvirksomheter i sentrumsområder. De tydeligste innvendingene er kommet fra enkelte næringsaktører, som opplever at en slik regional planbestemmelse vil være en begrensning for utviklingen av deres egne handelskonsepter.

Kommuner og næringsaktører slutter seg i hovedsak til fylkesutvalgets tre merknader til forslaget til regional plan for handel, service og senterstruktur, hvor fylkesutvalget løser noe opp i den foreslåtte regionale virkemiddelbruken.

Statlige aktører og Oslo kommune mener på sin side at forslaget til regional planbestemmelse og regionale planretningslinjer har gode intensjoner, men vil være utilstrekkelige for å støtte opp om målsettingen om 'rett virksomhet på rett plass'. Disse tre høringsinstansene har vesentlige innvendinger til planforslaget, og i særdeleshet til fylkesutvalgets endringsforslag.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Statens Vegvesen og Oslo kommune ønsker seg i stedet tilstramminger og presiseringer i de foreslåtte regionale planretningslinjene, men er bekvemme med forslaget til en ny regional planbestemmelse. Innvendingene fra disse tre høringsinstansene er særlig knyttet til formuleringer og valg av tilnærming i forslaget til de følgende to regionale planretningslinjene:

- Unntak for salg av varegruppene biler, båter, landbruksmaskiner, trelast og andre større byggevarer
- Krav til parkeringsdekning for virksomheter innenfor planens formål (handel, service, besøksrettede virksomheter)

Oppfølgingen av vesentlige innvendinger i henhold til plan- og bygningsloven

Hvis fylkesutvalgets merknader til disse to regionale planretningslinjene (fylkesutvalgets merknad 1. og 3.) tas til følge angir Oslo kommune, Fylkesmannen i Oslo og Akershus samt Statens Vegvesen at de i så fall vil be om at den regionale planen oversendes kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) for vurdering (jfr. PBL § 8-4, 2. ledd).

Når en sak bringes inn for departementet etter PBL § 8-4, vil det bare være de elementene i den regionale planen som innvendingene retter seg mot, som skal vurderes. KMD kan foreta de endringer i planen som departementet finner nødvendig, herunder underkjenne planen eller deler av planen, for å ivareta de statlige interessene. Det er altså kun utformingen av de to aktuelle regionale planretningslinjene som i så fall vil bli vurdert av departementet.

Statens Vegvesen angir i sitt hørings svar at fylkesutvalgets merknader utfordrer noe av selve fundamentet i de statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (SPR-BATP) fra 2014, om å fremme utviklingen av kompakte byer og tettsteder, redusere transportbehovet og legge til rette for klima- og miljøvennlige transportformer.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus angir at en gjennomgang av de ulike fylkenes definisjon av begrepet plasskrevende varer viser at det kun er Møre & Romsdal, og i noen grad Oppland, som har en utvidet definisjon av begrepet, og mener i sin høringsuttalelse at «hovedstadsregionen bør gå foran med en restriktiv definisjon av begrepet plasskrevende varer».

Vurderinger

Den overgripende vurderingen blir da hvordan avveie kommunenes/næringsaktørens innspill (som i stor følge fylkesutvalgets innstilling) med sentrale høringsinstansers krav om en noe strammere innstilling, for å imøtekomme nasjonale føringer. I tillegg er det - i henhold til høringsinnspillene - nødvendig å foreta en tydelig avklaring av dette regionale planarbeidets plass i forhold til Vikenprosessen.

Forholdet til Vikenprosessen

Vikenprosessen fremholdes fra enkelte kommuner og næringsaktører som et usikkerhetsmoment for utfallet av denne regionale planprosessen. Det etterlyses en innledende avklaring av dette regionale planarbeidets plass i forhold til etableringen av Viken. Noen høringsinstanser tar i sine innspill til orde for å legge det regionale handel- og serviceplanarbeidet på vent, og i stedet integrere virkemidlene i en ny regional plan for areal og transport i Viken.

Buskerud og Østfold har tidligere i 2018 vedtatt egne regionale planretningslinjer for areal og transport i nye, regionale planer. Planen omfatter også temaet handel, service og senterstruktur. I Buskerud og Østfold samles en rekke regionale planretningslinjer for areal- og transportplanlegging i disse nye, overordnede regionale planene (jfr. tabell 1). Akershus har en egen regional plan for areal og transport sammen med Oslo (RP-ATP; vedtatt 2015) med et mer

begrenset sett av regional planretningslinjer. Oslo kommune har i tillegg en egen kommunedelplan for lokalisering av varehandel og andre servicefunksjoner som også er særrelevant å ta med i denne sammenhengen.

Tabell 1: etablert virkemiddelbruk i de gjeldende regionale planene for areal og transport i Viken og Oslo (inkl. delplaner for handel, service og senterstruktur)

	Østfold	Akershus	Buskerud	Oslo
Regional plan	Fylkesplan for Østfold – Østfold mot 2050	Areal og transport i Oslo og Akershus	Areal og transport i Buskerud 2018 - 2035	Kommunedelplan for lokalisering av varehandel og andre servicefunksjoner
Vedtatt	Juni 2018	Desember 2015	Februar 2018	Mars 2003
Regional planbestemmelse (RPB)	RPB for . lokalisering av handel . lokalisering av arbeids- og/eller besøksintensive virksomheter	Ingen, men evt. RPB for . (lokalisering av handelsvirksomhet i sentrumsområder i RP-HSS i Akershus)	Ingen	Juridisk bindende bestemmelser for . etablering og utvidelse av kjøpesentre med bruksareal > 4000 m ²
Regionale planretningslinjer (RPR)	RPR for . samordnet areal- og transportplanlegging . masseforvaltning . vernehensyn . kystsoner og vassdragsnære områder . energibruk . beredskap og samfunnsikkerhet	RPR for . regional areal- og transportstruktur . arealbruk . transportsystem	RPR for . by- og stedsutvikling . arealbruk (inkl. lokalisering av handel og service) . transport . arealvern	Retningslinjer med utredningskrav: . generelle . for kjøpesentre i sentrum og indre by . for kjøpesentre i ytre by . for kjøpesentre som forhandler plasskrevende varegrupper (som definert i RPB)

Alle de vedtatte regionale planene i Østfold, Akershus og Buskerud vil fortsette å ha gyldighet som selvstendige styrende dokumenter inn i Viken, inntil de eventuelt revideres og avløses av nye felles, regionale planer for Viken. Viken vil bli etablert med ganske ulikt regionalt planverk, men den regionale planen for handel- service og senterstruktur innebærer en tilnærming og tidlig samordning av temaet slik det er nedfelt i de to andre fylkene.

Kunnskapsgrunnlag

Flere av høringsinstansene har etterlyst et bredere kunnskapsgrunnlag. I den regionale planen er det derfor lagt inn nye avsnitt om a) netthandelens innvirkning på omfanget av transportarbeid og klimagassutslipp, og b) grensehandelens betydning. I tillegg er det lagt inn egne tiltak i handlingsprogrammet som vil bidra til ytterligere kunnskapsinnhenting.

Forslag til virkemiddelbruk – regional planbestemmelse

I forslaget til regional planbestemmelse ble det foreslått å avgrense den til arealtypen sentrumsformål i kommuneplanen(e). Flere kommuner mener at å avgrense den regionale planbestemmelsen til arealtypen sentrumsformål blir for strengt.

Østfold fylkeskommune er, sammen med Oslo kommune, de eneste av nabofylkene til Akershus som har uttalt seg til forslaget til regional plan. *Oslo kommune* mener den regionale planbestemmelsen om lokalisering av handelsvirksomheter ivaretar nasjonale føringer og retningslinjene i regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus (RP-ATP) på en god måte. *Østfold fylkeskommune* har i sin høringsuttalelse påpekt at de i sin egen regionale planbestemmelse lar kommunene selv bestemme handelens lokalisering, og at kommunene selv skal velge på hvilken måte dette skal framstilles i kommuneplan/ kommunedelplan. Dette «fordi sentrumsformålet åpner for åtte ulike underformål. Kommunene må ikke nytte dette formålet for å legge til rette for handel dersom de ikke også ønsker å åpne for alle de øvrige underformålene».

Fylkesrådmannen vil foreslå å imøtekomme innspillene fra kommunene og Østfold fylkeskommune, slik at den regionale planbestemmelsen ikke koples til arealtypen sentrumsformål. Koplingen til arealtypen sentrumsformål kan bli vanskelig å opprettholde ved

videre samordning av regionale planbestemmelser i Viken. Å gå vekk fra koplingen til arealtypen sentrumsformål i den regionale planbestemmelsen i Akershus vil samtidig innebære at formuleringene i de regionale planbestemmelsene for lokalisering av handel i Akershus og Østfold får et større samsvar.

Forslag til virkemiddelbruk – regionale planretningslinjer

Det er kommet høringsuttalelser knyttet til sju av de åtte foreslåtte regionale planretningslinjene. Det er særlig fylkesutvalgets uttalelse til tre av de regionale planretningslinjene ved behandlingen av forslaget til regional plan for handel, service og senterstruktur før det ble sendt ut på høring i desember 2017 (jfr. FU-sak 180/2017) som har utløst kommentarer fra høringsinstansene.

Høringsinnspillene har ført til at fylkesrådmannen vil tilrå at seks av de åtte regionale planretningslinjene blir omarbeidet, og får en revidert ordlyd. I det endelige forslaget til regional plan for handel, service og senterstruktur, som følger den politiske saken som et fjerde vedlegg, er tekstlige justeringer i forhold til det regionale planforslaget som ble sendt ut på høring markert med rød skrift.

De mest sentrale omarbeidelsene er knyttet til

- *Dimensjonering av handelsvirksomhet* (5.2.4 i planforslaget), hvor det tydeliggjøres at handelstilbudet skal stå i forhold til senterstrukturen. Dette gjør den aktuelle planretningslinjen mer konsistent med nasjonale og regionale føringer.
- *Krav om handelsanalyse* (5.2. 6), hvor det nå er formulert et generelt krav om handelsanalyser, men med et betydelig høyere innslagspunkt enn i det opprinnelige planforslaget. I det opprinnelige planforslaget var dette kravet kun knyttet til forretninger med enkelte varegrupper. Med et mer generelt utredningskrav gjøres virkemiddelbruken konsistent med den som allerede er etablert i Oslo.
- *Krav til parkeringsdekning for virksomheter innenfor planens formål* (5.2.7 i planforslaget). Her foreslås en veiledende norm som er identisk med parkeringsnormen for Oslo ytre by. Samtidig er grunnlaget for den vesentlige innvendingen til denne planretningslinjen i forhold til nasjonale og regionale føringer fjernet.

Den regionale planens handlingsprogram 2019-2023

Handlingsprogrammet til den regionale planen avgrenses til valgperioden 2019-2022. I høringsfasen er det kommet inn forslag på ytterligere tiltak som vil styrke det regionale partnerskapet i oppfølgingen av den regionale planen. Disse forslagene er innarbeidet i handlingsprogrammet, og styrker det vesentlig.

Høringsprosessen har med dette ledet til en avveining av motstridende hensyn som etter fylkesrådmannens vurdering representerer en realitetsjustering uten å gå vesentlig på akkord med planens viktige formål. Planen representerer en grunnleggende tilnærming til planstatus i de to andre fylkeskommunene i Viken, og vil bidra til å lette den utfordrende samordningen vi står foran.

Oslo, 19.11.2018

Knut Sletta
fylkesrådmann

Saksbehandler: Jon Moxnes Steineke