



Kommunal- og distriktsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Saksbehandler, innvalgstelefon
Anne Danielsen Haugland

Anmodning om tolkningsuttalelse – bestemmelser til underformålet forretninger og næringsbebyggelse i kommuneplanens arealdel

Vi ser at det er en økende trend at kommunene foreslår, og vedtar, bestemmelser til kommuneplanens arealdel som i detalj styrer hva slags type forretning og næring som kan tillates i ulike deler av kommunen.

Vi har nedenfor beskrevet noen juridiske problemstillinger vi ønsker tilbakemelding på. Videre er det, avhengig av hvilken tilbakemelding vi får på disse juridiske problemstillingene, noen utfordringer knyttet til hvordan kommunene og høringsinstansene kan sikre at nasjonale og regionale interesser blir ivaretatt. Problemstillingen er særlig knyttet til føringer om samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging.

Forretninger:

Når det gjelder underformålet forretninger, har kommunene blant annet foreslått slike bestemmelser for detaljhandel og plasskrevende varer:

«Detaljhandel skal lokaliseres der det er god tilgang til kollektivtilbud, og der det er mange innbyggere som har gang- og sykkelavstand til detaljhandelen.»

«Plasskrevende varehandel skal lokaliseres der hvor det er god biltilgjengelighet, god trafiksikkerhet og tilstrekkelig kapasitet på veinettet.»

«Kommunen definerer følgende varer som plasskrevende: Motorkjøretøy, landbruksmaskiner, trelast/byggevarer og planter/hageartikler.»

«I område BF1 tillates det i tillegg til det som er definert som plasskrevende varehandel, hvitevarer, brunevarer og møbler.»



Veileder til kommuneplanens arealdel fra 2021 sier dette om underformålet *forretninger*, under punkt 4.5.2.3.5:

«Formålet omfatter arealer og bygninger for detaljhandel.

Detaljhandel omfatter all form for varesalg til private sluttbrukere. Noen former for arealbruk som naturlig hører under næringsbebyggelse (for eksempel håndverksvirksomhet eller utsalg av gårdsprodukter) eller tjenesteyting (salg av tjenester), kan også tillates på arealer som er satt av til formålet forretninger. Det vil være klagjørende å presisere dette nærmere i planbeskrivelsen og eventuelt bestemmelsene der en slik bruk er aktuell.

Forretninger inngår også i formålene kjøpesenter og sentrumsformål.»

Spørsmålet er om pbl. § 11-9 åpner for å vedta bestemmelser om differensiering av detaljvarehandel og plasskrevde varer.

Fra *reguleringsplanveilederen* utarbeidet av departementet siterer vi:

«4.1.5 Forretninger

Formålet brukes til å definere areal for forretninger, det vil si virksomheter som i hovedsak driver med kjøp og salg av varer. I bestemmelsene kan det angis at det skal være forretninger for plasskrevende varehandel, annen detaljvarehandel eller dagligvarer. Bransjeregulering, eller konkretisering av bestemte varegrupper utover dette er ikke tillatt.»

Det fremgår her at man i *reguleringsplan* kan ha bestemmelser som angir forretninger for plasskrevende varehandel, annen detaljvarehandel eller dagligvarer. Bransjeregulering eller konkretisering av bestemte varegrupper utover dette er ikke tillatt.

Departementets veileder til kommuneplanens arealdel av 2021 omtaler ikke denne problematikken. Dette kan tyde på at det ikke er ment å ha slike detaljerte bestemmelser om type varehandel i kommuneplanens arealdel. I tillegg må det legges til grunn at forbudet mot bransjeregulerende bestemmelser og bestemmelser om konkrete varegrupper også gjelder for vedtakelse av kommuneplanbestemmelser.

Pbl. § 11-9 nr. 5 åpner for å vedta bestemmelser om «byggegrensener, utbyggingsvolum og funksjonskrav, herunder om universell utforming, leke-, ute- og oppholdsplasser, skilt, reklame, parkering, frikjøp av parkeringsplasser etter § 28-7 og utnytting av boligmasse etter § 31-6».

Bestemmelsen åpner med dette ikke opp for detaljering av varehandel. Vi kan heller ikke se at andre alternativ i §§ 11-9 til 11-11 åpner for dette. Bakgrunnen er nok at kommuneplanens arealdel er ment å være en grovmasket, overordnet plan.

Vi er derfor i tvil om man lovlig kan vedta slike bestemmelser i kommuneplanens arealdel. Bestemmelser om type forretning kan imidlertid vedtas som retningslinjer som skal legges til grunn ved utarbeidelse av reguleringsplaner. Vi stiller også særskilt spørsmål ved om man kan vedta bestemmelser om hva som er plasskrevende varer. Kan kommunen lage sin egen definisjon av dette?



Næringsbebyggelse:

Kommunene går ofte langt i retning av å foreslå detaljerte bestemmelser om type næringsbebyggelse og lokalisering av næringsbebyggelse. Den samme problemstillingen kan gjøre seg gjeldende for formålene industri og offentlig og privat tjenesteyting.

Eksempler på bestemmelser:

«Næringsbebyggelse skal lokaliseres i samsvar med målsetting om rett virksomhet til rett sted, ABC-prinsippet.»

«Det tillates arealkrevende virksomheter med lite besøk og få arbeidsplasser i områder for næringsbebyggelse.»

«Det tillates ikke arbeidsplass- og besøksintensive virksomheter, herunder detaljhandel og rene kontorarbeidsplasser i områder for næringsbebyggelse.»

«Etablering av bedrifter som vil medføre sjenerende støy, lukt, røyk eller farlige gasser, tillates ikke på område BN1. Utendørs lagring tillates ikke.»

«På eiendommene BN2 og BN4 tillates det lagervirksomhet og annen virksomhet som genererer lite trafikk og har få ansatte.»

«Innenfor område BN3 tillates etablering av virksomheter med middels arealbehov og middels tetthet av ansatte eller besøkende/kunder. Bilverksteder, håndverksbedrifter og kombinasjoner av lager/kontor/verksteder/ laboratorier er eksempler på virksomheter som tillates her. Det tillates ikke virksomheter som genererer store mengder med tungtransport.»

«I næringsområdet på xxxxxx kan det etableres håndverks- og produksjonsbedrifter, IT-industri, lager og spedisjonsvirksomhet med tilhørende anlegg. Kontorer tillates i kombinasjon med virksomheter som nevnt.»

«Innenfor feltet tillates det etablert næring tilknyttet foredling av landbruksprodukter.»

Vi kan heller ikke se at plan- og bygningsloven §§ 11-9 til 11-11 åpner for å vedta bestemmelser om type næringsvirksomhet. Relevant alternativ er pbl. § 11-9 nr. 5, og som nevnt over kan vi ikke se at den åpner for nærmere konkretisering av type varehandel eller næringsvirksomhet.

Bestemmelsene sitert over går langt i retning av å angi type næringsvirksomhet, og det kan videre stilles spørsmål ved om man med dette også går i retningen av å vedta bestemmelser som regulerer bransje og varegrupper. Videre kan begrensninger blant annet i antall besøkende og hvor arbeidsplassintensiv virksomheten kan være anses så spisset inn mot type virksomhet at det utelater enkelte bransjer. Dersom man ønsker å begrense utbyggingsvolum, trafikk og støy, bør dette kanskje heller gjøres gjennom bestemmelser om for eksempel antall parkeringsplasser, grad av utnytting og støy?



Som støtte for overnevnte, viser vi også til at arealformålet næring er et underformål til formålet bebyggelse og anlegg etter plan- og bygningsloven § 11-9 andre ledd nr. 1. Det følger av veilederen til kommuneplanens arealdel punkt 4.5.2.2.10 at i kommuneplanens arealdel er det kun hovedformålet næringsbebyggelse som skal brukes. Næringsbebyggelse omfatter kontor, hotell, overnatting, bevertning, industri-, håndverks- og lagervirksomhet, bensinstasjon, vegserviceanlegg og annen næringsvirksomhet som ikke er angitt som eget formål.

Når det gjelder overnevnte bestemmelser, bemerker vi også at de ikke er klare og entydige. De er skjønnsbaserte, lite forutsigbare og vil være vanskelig å praktisere. Dette er uansett et annet tema.

Det avgjørende som Statsforvalteren ønsker svar på er hvor detaljerte bestemmelser som kan vedtas til formålet næringsbebyggelse og forretninger. Åpner pbl. § 11-9 nr. 5, eller andre bestemmelser knyttet til kommuneplanens arealdel for å vedta bestemmelser om type handel, type næringsvirksomhet, lokalisering av forretninger og næringsbebyggelse, antall ansatte m.m.?

Nasjonale og regionale føringer for kommunal planlegging

Kommuneplanens arealdel er viktig for å følge opp nasjonale og regionale føringer, herunder føringer om samordnet areal- og transportplanlegging. Kommunene innretter kommuneplanene på svært ulik måte, med varierende bruk av arealformål, bestemmelser, plankrav og retningslinjer.

Det er et krevende arbeid, både for kommunene og høringsinstansene, å sikre at kommunenes arealplaner ivaretar nasjonale og regionale føringer. Samtidig må dette gjøres på juridisk riktig måte. Dersom det ikke er hjemmel til å styre lokalisering av typer virksomhet i kommuneplanens arealdel gjennom bestemmelser, gir dette en utfordring for oppfølging av nasjonale og regionale føringer knyttet til samordnet areal- og transportplanlegging. Det vil i så fall bli særdeles viktig at tilnærmet enhver utbygging, bruksendring o.l. er omfattet av krav til utarbeidelse av reguleringsplan. Det vil da være reguleringsplanprosessene som må sikre dette.

Dersom det kun kan gis *retningslinjer* om disse tema, kan det gi dårlig forutsigbarhet for de som skal utarbeide reguleringsplaner. Det vil også gjøre det vanskelig å sikre tilstrekkelig nok medvirkning i kommuneplanprosessen. Høringsinstansene har ikke anledning til å fremme innsigelse til, og kreve endring av retningslinjer. Det kan da bli vedtatt kommuneplaner som har retningslinjer som strider med nasjonale og regionale føringer. Høringsinstansene vil da måtte fremme innsigelse til reguleringsplaner som er i tråd med kommuneplanens retningslinjer, men ikke i tråd med regionale og nasjonale føringer.

Forretninger

Det er en kjent utfordring med bransjegliedning og styringsutfordringer knyttet til etablering av forretninger. Ved KMDs avgjørelse ved behandling av vesentlige innvendinger til Akershus fylkeskommunes *Regional plan for handel, service og senterstruktur* er det blant annet vurdert at:

«Departementet understreker at all handel som generer mye trafikk, bør lokaliseres på en slik måte at den kan nås med kollektivtransport, ikke bare handel med spesielle varegrupper.»

«Planen gir videre veiledning til kommunene, som grunnlag for å definere hvilke arealkrevende virksomheter for salg av plasskrevende varer som kan tillates etablert utenfor sentrumsområdene.»

Som eksempler på gjeldende kommuneplaner som blant annet har differensiert ulike typer næring og handel, kan vi vise til arealdelene til [Kongsberg](#) og [Sandnes](#), som på ulike måter har kategorisert typer næring og handel med bestemmelser for lokalisering. Det hadde vært nyttig med en



tilbakemelding på om bestemmelsene i disse kommuneplanene er i tråd med plan- og bygningslovens bestemmelser.

Vi imøteser veiledning på hvilket hjemmelsgrunnlag kommunene kan og bør bruke for å følge opp nasjonale og regionale føringer knyttet til samordnet areal- og transportplanlegging og for å sikre tilstrekkelig forutsigbarhet for alle parter.

Med hilsen

Hege Skaanes Nyhus
avdelingsdirektør
Juridisk avdeling

Gunhild Dalaker Tuseth
avdelingsdirektør
Klima- og miljøvernavdelingen

Dokumentet er elektronisk godkjent

Vedlegg:

1 Brev fra KMD til Viken fylkeskommune av 10.06.2020 sak 19/3192



DET KONGELIGE KOMMUNAL- OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Kommunal- og moderniseringsministeren

Viken fylkeskommune
Postboks 220
1702 SARPSBORG

Deres ref

Vår ref

Dato

19/3192-5

10. juni 2020

Regional plan for handel, service og senterstruktur – vesentlig innvending fra Oslo kommune og Fylkesmannen i Oslo og Viken

Kommunal- og moderniseringsdepartementet godkjenner Regional plan for handel, service og senterstruktur, vedtatt av Akershus fylkesting 17. desember 2018. Departementet ser positivt på at fylkeskommunen har utarbeidet en regional plan med formål å styrke handels- og servicetilbudet i sentrum av byer og tettsteder, og med bestemmelser og retningslinjer om lokalisering av handel. Regional plan følger med dette opp regional og nasjonal politikk for å sikre effektiv arealbruk og fremme miljøvennlig transport.

Bakgrunn

Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser til brev av 11. juni 2019 fra Akershus fylkeskommune. Den regionale planen er sendt departementet for avgjørelse på grunn av innvendinger fra Oslo kommune og Fylkesmannen i Oslo og Viken, etter plan- og bygningsloven § 8-4 andre ledd.

Forslaget til regional plan for handel, service og senterstruktur i Akershus ble lagt ut til offentlig gjennomsyn våren 2018. I retningslinjene foreslo fylkesutvalget hvilke plasskrevende varegrupper som skulle omfattes av unntaket fra kravet om å lokalisere handel i sentrum av byer og tettsteder. I tillegg til biler, båter, landbruksmaskiner, trelast og andre større byggevarer, foreslo fylkesutvalget at plasskrevende varegrupper også skulle gjelde brunevarer, hvitevarer og møbler.

I høringsuttalelsene fra Oslo kommune, Fylkesmannen i Oslo og Akershus og Statens vegvesen, kom det fram at disse hadde vesentlige innvendinger til planen. Hovedinnvendingene var knyttet til definisjonen av plasskrevende varegrupper.

Den regionale planen ble vedtatt av fylkestinget i Akershus 17. desember 2018. Gjennom vedtaket ble unntaksbestemmelse for plasskrevende varegrupper i retningslinje 5.2.5 endret som en følge av innvendingene fra Oslo kommune, fylkesmannen og Statens vegvesen. Endringen innebar at plasskrevende varegrupper ikke lenger er definert i retningslinjene. Retningslinje 5.2.5 har etter dette følgende ordlyd:

5.2.5 Unntak for salg av plasskrevende varegrupper

Kommunene kan avsette egnede områder som skal romme salg av plasskrevende varegrupper i regionale næringsområder med allsidig virksomhet, og i lokale næringsområder med tilsvarende karakter. Det bør fortrinnsvis tas utgangspunkt i en videreføring av eventuelle eksisterende arealer for dette formål – så fremt områdene er lokalisert på egnede plasser i henhold til kriteriene angitt i pkt. 5.2.6.

Etter plan- og bygningslovens § 8-4, 2. ledd, kan statlig organ av hensyn til nasjonale eller statlige interesser på vedkommendes ansvarsområde, eller kommune som blir direkte berørt av planen, kreve at planen bringes inn for departementet dersom de har vesentlige innvendinger mot planens mål eller retningslinjer. Departementet kan i sin behandling gjøre de endringer som finnes påkrevd. Endringer kan kun gjøres i de deler av planen som det er gjort innvendinger til.

Oslo kommune har i brev av 3. april 2019 fremmet innvending mot mangelen på definisjon av plasskrevende varegrupper i retningslinje 5.2.5 i den regionale planen. Fylkesmannen i Oslo og Viken har i brev datert 10. april 2019 angitt at også de opprettholder sin innvending til planretningslinjen om plasskrevende varer. Staten vegvesen har i brev av den 13. mai 2019 trukket sin innvending. Statens vegvesen påpeker likevel at uønsket bransjeglidning er uheldig, og at en utydelig definisjon av begrepet plasskrevende varer kan bidra til å øke konfliktnivået ved behandling av plansaker.

Møte med politisk ledelse i Kommunal- og moderniseringsdepartementet ble holdt 7. november 2019. Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og Fylkesmannen i Oslo og Viken deltok på møtet.

Oslo kommune sin innvending

Oslo kommunes innvending gjelder mangel på definisjon av plasskrevende varegrupper i den omformulerte retningslinjen 5.2.5. Kommunen mener dette åpner for etablering av plasskrevende varehus utenfor senterstrukturen, og dermed er i strid med føringer i statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, og Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus.

Oslo kommune viser til at mangel på definisjon av plasskrevende varer, kombinert med en svak retningslinje for parkering for disse områdene, bidrar til å undergrave den regionale planbestemmelsen og planens hovedformål om å styrke sentrumsutviklingen, hindre byspredning og fremme miljøvennlige transportvalg.

Så lenge planen har en unntaksbestemmelse med særvilkår for plasskrevende varer, mener Oslo kommune at det også er nødvendig å definere hvilke varegrupper unntaket gjelder for. Videre peker kommunen på at et slikt unntak må være begrenset til de varekategoriene som i seg selv er plasskrevende, og ikke plasskrevende varekonsepter.

Fylkesmannens innvending

Fylkesmannen mener det er nødvendig at den regionale planen tar tydelig stilling til videre utvikling av handelskonsepter for plasskrevende varer gjennom en streng definisjon av begrepet, dersom den regionale planen skal bidra til å nå nasjonale og regionale mål.

Fylkesmannen anser at den regionale planen ikke har nødvendige bestemmelser og/eller retningslinjer for å hindre uønsket bransjeglidning. Fylkesmannen trekker særlig fram at planen, ved å ikke ha en streng definisjon av plasskrevende varer, vil bli utfordret ved lokalisering av bransjer i mellomstadiet for plasskrevende varer og detaljhandel.

Fylkesmannen frykter at planen i praksis vil åpne for en svakere praktisering, som vil bidra til at detaljhandel også vil lokaliseres utenfor kollektivknutepunkter og definert senterstruktur.

På denne måten vil unntaksbestemmelsen kunne medvirke til økt transport, i strid med nasjonale og regionale mål.

Fylkeskommunens vurderinger

Fylkeskommunen viser i sin oversendelse av saken til at virkemidlene i den regionale planen består av en regional planbestemmelse om lokalisering av handelsvirksomheter i sentrumsområder, samt et sett med regionale planretningslinjer. I planbestemmelsen 5.1 om lokalisering av handelsvirksomheter i sentrumsområder, heter det at nyetablering eller utvidelse av eksisterende handelsvirksomhet bare er tillatt i sentrumsområder av byer og tettsteder, slik disse er lokalisert, dimensjonert og avgrenset i gjeldende kommuneplans arealdel eller kommunedelplan, og med de unntak som framgår av retningslinjene for nærbutikk og nærservice, samt for plasskrevende varegrupper. Planbestemmelsen viser til at retningslinjene i den regionale planen skal legges til grunn ved revisjon av kommuneplaner og kommunedelplaner.

Da forslaget til regional plan for handel, service og senterstruktur i Akershus ble lagt ut til offentlig gjennomsyn våren 2018, hadde Oslo kommune, Fylkesmannen i Oslo og Akershus og Statens vegvesen vesentlige innvendinger til utformingen av to av de regionale planretningslinjene i høringsutkastet. På bakgrunn av innvendingene ble definisjonen av plasskrevende varer i retningslinje 5.2.5 tatt ut.

Akershus fylkeskommune begrunner formuleringen av unntaket med at det er de enkelte kommunene som best kan vurdere hvilke varer som ut fra lokale forhold kan defineres som plasskrevende.

Kommunal- og moderniseringsdepartementets vurdering

Formålet med Regional plan for handel, service og senterstruktur i Akershus er å styrke handels- og servicetilbudet i sentrum av byer og tettsteder, og unngå en utvikling som fører til unødvendig by- og tettstedsspredning, samt bidra til effektiv arealbruk og miljøvennlige transportvalg. Den regionale planen skal bidra til å avklare lokalisering av regionale handels- og servicefunksjoner og hovedtrekkene i transportsystemet, i tråd med statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal-, og transportplanlegging.

Etter departementets vurdering gir den regionale planen tydelige føringer om lokalisering av ulike former for handel, i tråd med nasjonal politikk. Gjennom planbestemmelser slås det fast at nyetablering eller utvidelse av eksisterende handelsvirksomhet bare er tillatt i sentrumsområder av byer og tettsteder, slik disse er lokalisert, dimensjonert og avgrenset i gjeldende kommuneplanens arealdel eller kommunedelplan, og med de unntak som framgår av retningslinjene for nærbutikk og nærservice, og for plasskrevende varegrupper.

Innvendingene i saken er knyttet til mangel på en entydig definisjon av plasskrevende varer. I Regional plan for handel, service og senterstruktur i Akershus omtales biler, landbruksmaskiner, byggevarer, planter/hageartikler som eksempler på plasskrevende varegrupper. Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus omtaler handel med plasskrevende varer i forbindelse med arealkrevende virksomheter. Dette er virksomheter med stort behov for areal og biltransport, lav tetthet av arbeidsplasser og få kunder/besøk. Her er handelsvirksomheter for plasskrevende varegrupper således en av flere arealkrevende virksomhetstyper.

Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging gir rammer for regional og kommunal styring av lokalisering av handel og tjenesteyting. I henhold til planretningslinjene 4.1 bør lokalisering av handelsvirksomhet avklares i regional plan.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet mener at Regional plan for handel, service og senterstruktur, slik den er vedtatt av fylkestinget, gir tilstrekkelig styring overfor kommunene når det gjelder lokalisering av virksomheter for salg av plasskrevende varer. Departementet understreker at all handel som generer mye trafikk, bør lokaliseres på en slik måte at den kan nås med kollektivtransport, ikke bare handel med spesielle varegrupper. Departementet viser også til omtalen av handelsanalyser i avsnitt 4.4, hvor det heter at det skal utarbeides en regional handelsanalyse som kan brukes som grunnlag for vurdering av nye etableringer utenfor sentrumsområdene. Planen gir videre veiledning til kommunene, som grunnlag for å definere hvilke arealkrevende virksomheter for salg av plasskrevende varer som kan tillates etablert utenfor sentrumsområdene.

Departementet viser for øvrig til omtale av arealkrevende virksomheter i retningslinje R10 om rett virksomhet på rett sted i Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus. Departementet legger til grunn at denne retningslinjen gir ytterligere føringer for lokalisering av handelsvirksomheter som krever store arealer, har stort behov for tungtransport og biltransport, og har få kunder og besøkende.

Vedtak

I medhold av plan- og bygningsloven § 8-4 andre ledd, godkjenner Kommunal- og moderniseringsdepartementet Regional plan for handel, service og senterstruktur, slik planen er vedtatt av Akershus fylkesting 17. desember 2018.

Med hilsen



Nikolai Astrup

Kopi:

Oslo kommune

Fylkesmannen i Oslo og Viken

KOPPI