

Statsforvalteren i Oslo og Viken
Postboks 325
1502 MOSS

Deres ref
2022/1458

Vår ref
22/2932-4

Dato
11. desember 2023

Tolkningsuttalelse - Detaljeringsgraden i kommuneplanbestemmelser for underformålet forretninger og næringsbebyggelse

Departementet viser til tidligere korrespondanse, senest brev fra dere 28. februar 2023.

Dere har anmodet om en tolkningsuttalelse bl.a. knyttet til om plan- og bygningsloven (pbl.) § 11-9 åpner for å vedta bestemmelser om differensiering av detaljvarehandel og plasskrevende varer.

Departementet beklager lang saksbehandling. Dette skyldes ulike forhold, også at problemstillingene dere tar opp er komplekse.

Departementet følger nå opp rapporten fra Civitas: «Lokalisering av handel og service – Styring gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven», for å vurdere om dagens regelverk er hensiktsmessig for å styre etableringen av virksomheter med mange publikumsbesøk og ansatte. Blant annet har departementet igangsatt en ekstern utredning som mer konkret skal gå gjennom gjeldende regelverk for lokalisering av handel, tjenester og kontorarbeidsplasser.

Plan- og bygningsloven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner, jf. § 1-1. Planer etter pbl. skal sette mål for fysisk, miljømessig, økonomisk, sosial og kulturell utvikling og avklare samfunnsmessige behov og oppgaver, jf. § 3-1. Gjennom pbl. er det lagt til rette for at det skal skje en sektorovergripende, samfunnsrettet planleggingen, med samordning av ulike interesser og hensyn på tvers av sektorer og samfunnsområder. Arealplanlegging skal ivareta alle legitime, relevante hensyn og avveiningen mellom disse. For handels- og besøksnæringen innebærer det både tilrettelegging for og avgrensning av virksomheter. Et eksempel på dette er ønske om å

samle visse handels- og besøksnæringer i etablerte by- og tettstedssentre. Ettersom forskjellige typer handel genererer ulike trafikkmengder, og forskjellige innkjøp i ulik grad kan løses med andre transportformer enn personbil, er det også relevant og legitimt å nyansere mellom forskjellige typer handelsetableringer. Spørsmålet er i hvilken grad loven gir grunnlag for å gi slike føringer på kommuneplannivå.

Plan- og bygningslovens prosessregler forutsetter at kommuneplanens arealdel (KPA) er en forskrift, dvs. et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer. En KPA kan i praksis utarbeides for detaljert for kommuneplannivåets prosesskrav, slik at prosesskravene ikke samsvarer med innholdet i planen. Det er en direkte kobling mellom juridisk holdbare bestemmelser og graden av varslings, og det er derfor viktig at KPA holdes på et overordnet nivå. En for detaljert KPA vil falle inn under forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak i kapittel IV. Dette innebærer blant annet krav om forhåndsvarslings og klagerett. Ordinært vil det være et krav om reguleringsplan for å fastsette bestemmelser som faller inn under definisjonen av enkeltvedtak etter forvaltningslovens regler.

Det følger av pbl. § 11-1 annet ledd at *«Kommuneplanen skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver, og bør omfatte alle viktige mål og oppgaver i kommunen. Den skal ta utgangspunkt i den kommunale planstrategien og legge retningslinjer og pålegg fra statlige og regionale myndigheter til grunn»*. Videre følger det av pbl. § 11-5 annet ledd andre punktum at *«Kommuneplanens arealdel skal omfatte plankart, bestemmelser og planbeskrivelse hvor det framgår hvordan nasjonale mål og retningslinjer, og overordnede planer for arealbruk, er ivaretatt»*. Av dette følger at kommuneplanens arealdel skal fastsette hovedtrekkene i arealdisponeringen. Forarbeidene, jf. Ot.prp. 32 (2007-2008) Om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) kap. 6.11, merknader til § 11-7, presiserer at det er tale om en grovmasket oversiktsplan som fastlegger, viser og binder opp hovedtrekkene i arealbruken. Forarbeidene understreker videre at arealdelen skal være en plan uten flere detaljer enn hva som er nødvendig for å sikre en overordnet styring av arealbruken i kommunen. Detaljregulering av arealbruken skal som hovedregel skje gjennom reguleringsplaner.

Regionale planretningslinjer angir ofte hvor ulike typer handel skal lokaliseres, med ulike detaljgrad. I all hovedsak søkes detaljhandel styrt inn mot sentrum av eksisterende byer og tettsteder, mens ulike former for plasskrevende handel tillates på mer bilbaserte steder i eksisterende næringsområder eller langs overordnet veinett. I realiteten vil slik retningslinjer kunne være en forutsetning for vedtakelsen av en kommune- eller reguleringsplan. Det vises her til at det følger av pbl. § 5-4 fjerde ledd at berørt statlig eller regionalt organ kan fremme innsigelse dersom et planforslag er i strid med regional plan. Dersom kommunen i sine arealplaner ikke ivaretar hensynene bak den regionale planen, vil planforslaget kunne bli møtt med en innsigelse. Innsigelsesadgangen innebærer dermed at kommunen i praksis vil følge opp hensynene bak regionale retningslinjer om lokalisering av handel mv.

Videre vil en regional planbestemmelse være rettslig bindende, men kun inntil det vedtas en ny kommuneplan eller reguleringsplan. Dette følger av pbl. § 8-5. Det er naturlig å forstå

forarbeidene til bestemmelsen slik at en regional planbestemmelse ikke lenger gjelder når denne blir erstattet av en kommune- eller reguleringsplan, jf. Ot.prp. 32 (2007-2008) side 100. Regional planbestemmelse er ment å fungere som et midlertidig forbud mot tiltak for å ivareta den regionale planen frem til kommunen får vedtatt egne planer som i tilstrekkelig grad ivaretar de aktuelle hensynene. Etter at kommunen har vedtatt en ny plan, er det ikke lenger behov for den regionale planbestemmelsen.

Plan- og bygningsloven setter rammene for hva som kan fastsettes med bindende virkning i KPA. Det kan kun gis juridisk bindende bestemmelser dersom disse er hjemlet i pbl. §§ 11-9 – 11-11, enten generelle bestemmelser eller bestemmelser knyttet til de enkelte arealformålene opplistet i pbl. § 11-7, ev. bestemmelser til hensynssoner regulert i pbl. § 11-8.

Lokalisering av handel og definisjon av hva som skal regnes som plasskrevende varer, er ikke klart hjemlet i noen av de nevnte bestemmelsene. Eventuell styring av hvilken type handel som skal etableres hvor, og om forretninger skal tillates på et område eller ikke, må skje gjennom bruk av arealformål med tilhørende underformål. For oppstilling av tilgjengelige formål og underformål viser departementet til kart- og planforskriften. Dersom lokalisering og/eller differensiering av varegrupper er omtalt i KPA, vil dette være å anse som retningslinjer og ikke juridisk bindende bestemmelser til kommuneplanen. Ved å bruke planbeskrivelser og retningslinjer i kommuneplanens arealdel vil kommunene ha anledning til å gi tydelige signaler og føringer på hvordan et handelsareal er tenkt brukt, herunder om detaljhandel skal kunne etableres og hvordan arealene skal fordeles mellom plasskrevende varegrupper, detaljvarer og annen næringsvirksomhet. Dette vil da igjen gi forutsigbarhet og føringer for etterfølgende reguleringsplaner.

Tilsvarende gjelder for nærmere regulering av type næringsbebyggelse, antall besøkende, antall ansatte og hvor arbeidsplassintensivt virksomheten kan være. Kommunen vil, og må ev. benytte andre virkemidler, som f.eks. vedta bestemmelser om antall parkeringsplasser, grad av utnyttning og støy o.l., slik dere også nevner i henvendelsen til departementet.

Dere peker på viktige problemstillinger, særlig i avsnittet «Nasjonale og regionale føringer for kommunal planlegging», som departementet tar med seg inn i det videre arbeidet med å forbedre plan- og bygningsloven og kart- og planforskriften. Blant annet vil departementet se nærmere på forholdet mellom styringsambisjonene i de overordnede føringene og lovens formålsparagraf, og de konkrete hjemlene for å sette bestemmelser.

Når det gjelder spørsmålet om hvilke hjemmelsgrunnlag kommunen kan og bør benytte for å følge opp nasjonale og regionale føringer knyttet til samordnet areal- og transportplanlegging og for å sikre tilstrekkelig forutsigbarhet for alle parter, er det departementets vurdering at kommunen her kan og bør benytte alle lovens arealformål og underformål. I tillegg kan det gis retningslinjer, som forutsetningsvis skal følges opp videre i bl.a. reguleringsplan. Selv om retningslinjer ikke i seg selv er juridisk bindende, kan de gi tydelige signaler om hvilken holdning kommunen vil ha i fremtidige detaljreguleringssaker på de aktuelle områdene.

Retningslinjer gir ikke den samme forutsigbarheten som bestemmelser, men gir mer forutsigbarhet enn å la kommuneplanen være taus om dette temaet. Kommunen kan også i retningslinjene angi hvordan de definerer eksempelvis plasskrevende varer, slik at dette er kjent før detaljreguleringsprosessen starter. Planbeskrivelsen kan på samme måte som retningslinjene, brukes til å utdype hvordan arealene er tenkt brukt, utover det som følger av de rettslig bindende planbestemmelsene.

Dere har ytret ønske om at departementet uttaler seg om bestemmelser i kommuneplanene for Kongsberg og Sandnes er i samsvar med plan- og bygningslovens regler. Departementet kan ikke uttale seg om konkrete forhold, men gir veiledning på generell basis.

Med hilsen

Pål A. Frostad Lorentzen (e.f.)
avdelingsdirektør

Cathrine Rosmer
utredningsleder

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer