



Notat

Dato: 25.07.2014
Arkivsak: 2014/19465-1
Saksbehandlar: jannor

Til: Per Nordmark, Marit Rødseth

Frå: Jan Nordø

Administrativ fråsegn til Regional plan for attraktive senter i Hordaland

Hordaland fylkeskommune har med heimel i plan- og bygningslova §§ 8-1, 8-3 og 8-5 vedteke å senda forslag til *Regional plan for attraktive senter i Hordaland – senterstruktur, tenester og handel* på høyring.

Hovudmålet i planen er at Hordaland skal ha attraktive senter som fremjar livskvalitet, robust næringsliv og miljøvenleg transport. Sentera skal leggja til rette for vekst i heile fylket.

Planen er inndelt i fem plantema som er:

- Hovudmål, strategiar og senterstruktur
- Attraktive sentrumsområde
- Tenester, arbeidsplassar og fritidstilbod
- Handel og kjøpesenter
- Transport

Kvart plantema inneheld mål, planskildring, retningslinjer og handlingsprogram. Plantema handel og kjøpesenter inneheld føresegner som regulerer storleik og lokalisering av handelsverksemd. I samsvar med pbl. § 4-2 er det utarbeidd konsekvensutgreiing.

Med utgangspunkt i Klimaplan for Hordaland har klima- og naturressursseksjonen (KNS) følgjande kommentarar:

Kap. 1: Hovudmål, strategiar og senterstruktur

Hovudmål i planen er:

Hordaland skal ha attraktive senter som fremjar livskvalitet, robust næringsliv og miljøvenleg transport. Sentera skal tilretteleggja for vekst i heile fylket.

Planen si vekt på desentralisert sentervekst og miljøvenleg transport er i tråd med klimaplanen sine mål om «eit berekraftig utbyggingsmønster om reduserer transportbehovet og stimulerer til kortare og meir miljøvenlege reiser» og målet om reduserte klimagassutslepp frå vegtrafikk og andre mobile kjelder.

Når det gjeld **strategiane** for å nå dette målet, er det svært positivt at planen gjennom arealpolitiske retningslinjer og føresegner ønskjer å styrka arealplanlegging i sentrumsområde (strategi a). Dette er i tråd med tilsvarande retningslinjer i Klimaplan for Hordaland for planlegging av eit klimavenleg utbyggingsmønster. Slikt samspel mellom

ulike fylkeskommunale planar syner også at strategi b om betre samordning og felles retningslinjer mellom ulike sektororgan alt no ber frukter. Det er etter KNS sitt syn avgjerande at slik samordning held fram mellom alle sektorar, også mellom dei private og offentlege, om vi skal nå målet om lågutsleppsamfunnet.

Planen omhandlar vidare premisser for å fastsetja ein **senterstruktur** for Hordaland. Etter KNS sitt syn er det grunn til å diskutera nokre av dei kriteria som er valde for utveljing av regionsenter. «Alle innbyggjarar skal kunne nå eit regionsenter innan ca. ein times køyring» seier planen, men det er uklart om dette berre gjeld privatbil eller også offentleg transport. T.d. kan reisetida med buss på mange reisestrekningar i Hordaland aukast med minst 50 % i høve privatbil. Då kan kriteriet om at «regionsentera skal ha eit omland på minimum 10 000 innbyggjarar» bli vanskeleg å harmonera fordi mange i distriktskommunane vil få langt lengre reisetid enn 1 time til slike regionsenter.

Slik er det også i dag med den eksisterande regionsenterstrukturen. Det er uheldig for klimaet at innbyggjarar i ytre delar av Nordhordland, indre fjordstrøk av Nordhordland og Hardanger og Austevoll til dels har lengre reisetid enn 1 time til næraste regionsenter, opp til 2 timar med offentleg kommunikasjon. I retningslinjer for senterstruktur i Hordaland er det likevel små endringar i definisjonen av regionsenterstrukturen. Kleppstø på Askøy og Husnes i Kvinnherad kjem til som nye regionsenter, medan Arna vert styrkt som senter ikkje berre for bydelen men også for kommunane rundt. For transportavstandar og klimarekneskapan er dette positivt, men KNS vil likevel be om at ein vurderer fleire regionsenter, t.d. i ytre Nordhordland og indre Hardanger, sjølv om kriteriet om 10 000 innbyggjarar ikkje er oppfylt. Eit alternativ kan sjølvstø vera å betra vegstandarden og transporttilbodet slik at reistida går ned. Om ikkje klimagassutsleppa skal auka, krev det ei parallell satsing på køyretøy med låge utslepp og offentleg kommunikasjon i distriktskommunane slik Klimaplan for Hordaland legg opp til.

Kap. 2: Attraktive sentrumsområde

Kapittelet tek opp korleis ein gjennom planlegging kan bidra til å skapa attraktive sentrumsområde i Hordaland.

I retningslinjene for arealplanar i sentrumsområde vert det m.a. lagt vekt på at flest mogleg tilbod og funksjonar er lokalisert innanfor gangbar kjerne, at «sentrum skal ha funksjonsblanding med høg bustadandel» og høg utnyttingsgrad og at «sentrumsområde skal ha berekraftig energiforsyning og handtering av vatn, avløp og avfall». I retningslinjer for forvaltning heiter det at «teknisk infrastruktur i sentrum som energiforsyning og handtering av vatn, avløp og avfall bør vera retta inn for å nå lågutsleppsamfunnet». Handlingsprogrammet legg stor vekt på samordning, samarbeid, rådgjeving og tilskot der Hordaland fylkeskommune skal spela ei aktiv rolle.

Retningslinjene er mykje i samsvar med mål, strategiar og retningslinjer for arealplanlegging i Klimaplan for Hordaland 2014-2030. Også i klimaplanen vert det lagt opp til eit meir konsentrert utbyggingsmønster der Hordaland fylkeskommune skal ta ei aktiv rolle som regional planstyresmakt. På bakgrunn av det er det vedteke retningslinjer for planlegging i kommunane som ligg tett opp til dei retningslinjene planen for attraktive senter foreslår, t.d. krav om funksjonsblanding, fortetting, samanhengande sykkelveggar og attraktive gangaksar. I strategiane sine legg klimaplanen stor vekt på meir gange, sykkel og kollektivtransport, avgrensing av biltrafikken og «overgang til transportmidlar med lågare eller null utslepp».

Også når det gjeld berekraftig energibruk og teknisk infrastruktur støttar klimaplanen opp under senterplanen. For å få meir klimavenlege bygningar har klimaplanen strategiar for meir effektiv energibruk (energismarte bygg), energikonvertering, meir miljøvenleg materialbruk og rådgjeving. I høve tilpassing til klimaendringar har dessutan klimaplanen overordna strategiar for handtering av overvatn og planretningslinjer for kommunane (sårbarheitsanalysar, aktsemdsområde, omsyn til havstigning, dimensjonering av avløp m.m.).

Kap. 3: Tenester, arbeidsplassar og fritidstilbod

Kapittelet tek opp kva for tenester, arbeidsplassar og fritidstilbod om bør leggast til sentera i fylket.

Også for dette temaet har Klimaplan for Hordaland mål, strategiar og retningslinjer. Strategi 5.3 A seier: «Senter- og knutepunktstrukturen skal bygga opp om eit meir konsentrert utbyggingsmønster». I retningslinjer for kommunal

planlegging heiter det vidare at «bustadområde, arbeidsplassintensive næringsområde, skule og barnehage bør lokaliserast nær kvarandre og i tilknytning til kollektivnettet».

Plan for attraktive senter i Hordaland seier noko av det same i det overordna målet sitt: «Sentera skal ha eit mangfald av tenester, arbeidsplassar, fritids- og kulturtilbod tilpassa senteret sitt nivå i senterstrukturen». Planskildringa legg vekt på kvalitet nær brukar og omtalar særleg kommunale og fylkeskommunale tenester.

KNS er samd i at mangfald og kvalitet i tenestene er viktige, men som prinsipp kan det samstundes føra til sentralisering av tenester som er viktige for distrikta og lengre reiseavstandar med større klimagassutslepp som resultat. Her er det nok å referera til den pågåande kommunesamanslåingsdebatten og skulebruksplanen for Hordaland, som også planskildringa kommenterer: «Om lokalisering og reisetid seier fylkeskommunen sin skulebruksplan mellom anna at elevar bør ikkje ha meir enn 1 times reisetid til skulen, og at skulestrukturen bør samsvara med regionsenterstrukturen».

Som nemnt i kap. 1 kan dette vera to usemjande prinsipp fordi mange elevar i den vidaregåande skulen kan få langt lengre reisetid enn 1 time om skulane i framtida skal liggja i regionsentra. Dessutan vil nedlegging av vidaregåande skular som ligg nærare enn 1 time frå regionsentra (Etne, Bømlo, Fitjar, Austevoll, Sund, Hjeltnes, Fusa, Osterøy og Austrheim) føra til ei sentralisering som vil generera eit mykje større transportbehov. Ingen av delane er klimavenleg.

KNS meiner difor at senterplanen sine prinsipp for lokalisering av nye besøksintensive offentlege tenester frå eit klimaperspektiv bør justerast. At vidaregåande skular med breitt fagtilbod og fagtilbod tilpassa næringslivet i omlandet primært skal etablerast i regionsentra, kan lett undergrava det desentraliserte skuletilbodet som i dag er så typisk for Hordaland. For tannklinikkane gjeld det same. Nærleik til slike tenester er ikkje berre eit velferdsgode, men også klimavenleg. Også her bør prinsippet om lokalisering i regionsenter justerast.

Kap. 4: Handel og kjøpesenter

Kapittelet omhandlar lokalisering og dimensjonering av nye handelstilbod. Dei regionale føresegnene erstattar Forskrift om rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre frå 2008.

For å redusera transportomfanget bør det slik planskildringa seier, leggjast til rette for at innbyggjarane ikkje treng å dra langt for å nå handelstilbod. Dette er ei stor utfordring. I perioden 1985-2009 auka lengda på innkjøpsreiser med 40 %. Auken i reiselengd har skjedd i alle delar av landet, både i bygd og by.

Som senterplanen også seier, har Hordaland nokre av landets største kjøpesenter. Utfordringa er ofte at kjøpesentra er lokaliserte utanfor sentrum og med lang avstand til bustadområde. Ei slik lokalisering, saman med høgt tal på parkeringsplassar, gjer at dei blir bilbaserte.

For å redusera transportomfanget, meiner senterplanen at ein bør lokalisera handel i senter som er knutepunkt for kollektivtrafikk. Dette er i tråd med klimaplanen sine mål for arealbruk og transport. Det same er ønsket om eit desentralisert butikktilbod for daglegvarer i distrikta og eit tilbod i gang- og sykkelavstand frå bustadfelt i meir sentrale område.

Dei regionale føresegnene for arealbruk kan bøta på ei uheldig utvikling for kjøpesentra. Det er positivt at nytt bruksareal for detaljhandel på meir enn 3000 m² berre kan tillatast i senter og innanfor definert sentrumsutstrekning. Det er også positivt at det skal gjennomførast handelsanalyse. I retningsliner for arealbruk i kommuneplanane skal behov for areal til daglegvarehandel vurderast ved regulering av nye bustadområde. Slike føringar kan bidra til kortare reiseavstandar og lågare klimagassutslepp.

KNS spør seg likevel om føresegnene og retningslinene som er gjort framlegg om, er tilstrekkelege og effektive nok til å snu ei svært uheldig utvikling i klimagassutslepp knytte til handel og kjøpesenteretablering.

Kap. 5: Transport

Kapittelet tek opp korleis sentrumsplanlegging kan bidra til eit effektivt og berekraftig transportsystem. Slik KNS vurderer det, er planen grundig og framtidretta og supplerer på viktige punkt klimaplanen sine mål, strategiar og retningslinjer for arealbruk og transport.

Både retningslinjer for planprosess (trafikkanalyse), generell arealbruk (miljøgate og omkøyning), kollektivtrafikk (effektivt framkome og effektive bytepunkt), gange (gangaksar), sykkel (tydelege sykkeltraséar) og biltransport (ladeinfrastruktur) er jamt over i samsvar med klimaplanen sine strategiar for meir gange, sykkel og kollektivtransport, mindre biltrafikk og overgang til transportmidlar med lågare eller null utslepp.

Om tiltaka er tilstrekkelege til å bidra til klimaplanen sine mål for reduserte klimagassutslepp frå vegtrafikk på 20 % innan 2020 og 30 % innan 2030 i høve til 1991, er likevel usikkert. KNS saknar m.a. meir forpliktande retningslinjer i høve til differensierte bompengar og langtidsparkering, men er svært nøgd med retningsgjevande standard for ladeinfrastruktur på dei ulike senternivåa.

Sjølvstøtt heng klimagassutslepp frå vegtrafikk også saman med sjølvstøtte senterstrukturen og lokaliseringa av handel, tenester og arbeidsplassar. Det er kommentert i dei andre kapitla.

Konsekvensutgreiinga

Føremålet med konsekvensutgreiinga er å avklara kva konsekvensar dei arealretta retningslinjene i Regional plan for attraktive senter har for miljø og samfunn.

I konsekvensutgreiinga vert det under avsnittet *Transportbehov* sagt at «ved å innføra fleire regionsenter vil fleire få kortare avstand til regionsenterfunksjonar. Dette kan føra til eit lågare transportbehov, eller at transportavstanden vil bli kortare». Dette kan vera rett, men KNS vil påpeika at det føreset at ein ikkje automatisk sentraliserer viktige høgare ordens funksjonar som vidaregåande skule (t.d. Osterøy vidaregåande skule til Arna) og tannlege til dei nye regionsentra. For mange vil det bety lengre reiseavstandar og høgare klimagassutslepp og «vinninga kan gå opp i spinninga». Mange av regionsentra ligg dessutan svært nære Bergen. Det kan føra til handelslekkasje, t.d. til Åsane og Bergen Vest, og lengre reiser.

Når det gjeld *Samla konsekvensar av planen* er det under avsnittet *Nye regionale senter* grunn til å gjenta denne argumentasjonen. Kortare reiseavstand for busette innanfor omlandet til det regionale senteret er heilt avhengig av kva funksjonar som blir lokaliserte der.

I *Retningslinjer for sentrumsutvikling* seier teksten at «planforslaget definerer sentrumsutstrekning (dersom det ikkje er definert i kommunale planar) i diameter ut frå sentrumsmidtpunkt». Vi reknar med at det skal vera kilometer.

Under *Regionale føresegner for handel og kjøpesenter* blir det sagt at «ei vesentleg svakheit ved føresegnene er at dei fokuserer på etablering av nytt areal i staden for samla volum eller utbygging/utviding. Dette kan medføre at etappevise utvidingar under 3000 m² ville kunne etablerast utanfor sentrum. Dette kan for gje negative konsekvensar for sentrumsutvikling». Frå eit klimaperspektiv delar KNS denne vurderinga. Slike etableringar undergrev eit klimavenleg utbyggingsmønster med kort avstand til butikkar og tenester, meir gange, sykkel og kollektivtransport og redusert biltrafikk.

Oppsummering

Regional plan for attraktive senter i Hordaland er slik KNS ser det, ein grundig, gjennomarbeidd og framtidretta plan som på vesentlege område vil bidra til å få ned klimagassutsleppa i Hordaland. Planen vil gjennom retningslinjer og handlingsprogram og samarbeid med kommunane bidra til ein meir berekraftig senterstruktur.

I høve Klimaplan for Hordaland ønskjer KNS å framheva følgjande punkt:

Planen si vekt på desentralisert sentervekst og miljøvenleg transport er i tråd med klimaplanen sine mål om «eit berekraftig utbyggingsmønster som reduserer transportbehovet og stimulerer til kortare og meir miljøvenlege reiser» og målet om reduserte klimagassutslepp frå vegtrafikk og andre mobile kjelder.

Samordning mellom alle sektorar, også mellom dei private og offentlege, er viktig om vi skal nå målet om lågutsleppsamfunnet. I den samanhengen må Klimaplan for Hordaland liggja i botn for all fylkeskommunal og kommunal planlegging, også for Regional plan for attraktive senter i Hordaland.

Det er grunn til å diskutera nokre av dei kriteria som er valde for utveljing av regionsenter. Kriteriet om at «regionsentera skal ha eit omland på minimum 10 000 innbyggjarar» blir i mange distriktskommunar vanskeleg å harmonera med ei reisetid på under 1 time. Kortaste reisetid vil mange stader vera langt over 1 time, med offentleg kommunikasjon opp til 2 timar og kanskje meir. Det gjev høge klimagassutslepp pr. person.

KNS vil be om at ein vurderer fleire regionsenter, t.d. i ytre Nordhordland og indre Hardanger, sjølv om kriteriet om 10 000 innbyggjarar ikkje er oppfylt. Eit alternativ kan sjølvstøtt vera å betra vegstandarden og transporttilbodet slik at reistida går ned. Om ikkje klimagassutsleppa skal auka, krev det ei parallell satsing på køyretøy med låge utslepp og offentleg kommunikasjon i distriktskommunane slik Klimaplan for Hordaland legg opp til.

KNS meiner at senterplanen sine prinsipp for lokalisering av nye besøksintensive offentlege tenester frå eit klimaperspektiv bør justerast. At vidaregåande skular med breitt fagtilbod og fagtilbod tilpassa næringslivet i omlandet primært skal etablerast i regionsentra, kan lett undergrava det desentraliserte skuletilbodet som i dag er så typisk for Hordaland. For tannklinikane gjeld det same. Lengre reiseveg vil føra til større klimagassutslepp.

KNS spør seg om føresegnene og retningslinene som er gjort framlegg om, er tilstrekkelege og effektive nok til å snu ei svært uheldig utvikling i klimagassutslepp knytte til handel og kjøpesenteretablering. I konsekvensvurderinga blir det sagt at «ei vesentleg svakheit ved føresegnene er at dei fokuserer på etablering av nytt areal i staden for samla volum eller utbygging/utviding. Dette kan medføre at etappevise utvidingar under 3000 m² ville kunne etablerast utanfor sentrum. Dette kan for gje negative konsekvensar for sentrumsutvikling». Frå eit klimaperspektiv delar KNS denne vurderinga og bed difor om at føresegnene vert skjerpa.

Transportkapittelet tek opp korleis sentrumsplanlegging kan bidra til eit effektivt og berekraftig transportsystem. Slik KNS vurderer det, er planen grundig og framtidsretta og supplerer på viktige punkt klimaplanen sine mål, strategiar og retningsliner for arealbruk og transport. KNS saknar likevel meir forpliktande retningsliner i høve til differensierte bompengar og langtidsparkering, men er svært nøgd med retningsgjevande standard for ladeinfrastruktur på dei ulike senternivåa.

