



Saksframlegg

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Komite plan		
Formannskapet		
Kommunestyret		

Vurdering av behov for kommunedelplan handel og næring

Rådmannens forslag til vedtak/innstilling:

1. Det utarbeides ikke en egen kommunedelplan for handel og næring i inneværende planstrategiperiode.
2. Arbeidet med mål og strategier for næringsutvikling i kommunen sees i sammenheng med rullering av kommuneplanens samfunnsdel.

Vedlegg:

Ingen

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt):

Kommunal planstrategi 2016-2019
Kommuneplanens samfunnsdel
Kommuneplanens arealdel

Saksopplysninger

Bakgrunn:

Kommunestyret vedtok kommunal planstrategi 2016-2019 i PS 111/16 17.11.2016. Der ble det blant annet bedt om følgende utredning:

«Dagens reguleringsbestemmelser av næringsareal gjennomgås for å se om de er hensiktsmessig opp mot de store forandringer som skjer i næringslivet. Utredningen må belyse om det er hensiktsmessig med en egen kommunedelplan for handel og næring i Stjørdal.»

Rådmannen har gjennomgått gjeldende kommuneplan og reguleringsplaner for å vurdere om det er behov for endringer i planverket, og i så fall hvilke endringer som bør gjennomføres.

Overordnede føringer:

Lokalisering av handelsetableringer er styrt gjennom rikspolitisk bestemmelse for kjøpesenter og regional plan for arealbruk. Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (SPR-BATP) og interkommunal arealplan for Trondheimsregionen (IKAP) gir føringer for lokalisering av nye næringsområder.

Handel:

Rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre sier følgende om handelsetableringer:

«Kjøpesentre kan bare etableres eller utvides i samsvar med godkjente fylkesplaner eller fylkesdelplaner med retningslinjer for lokalisering av varehandel og andre servicefunksjoner.

For områder som ikke omfattes av slik plan, er det ikke tillatt å etablere eller utvide kjøpesentre med et samlet bruksareal på mer enn 3 000 m².»

Kjøpesenter defineres som følger:

«Med kjøpesenter forstås detaljhandel i bygningsmessige enheter og bygningskomplekser som etableres, drives eller framstår som en enhet, samt utsalg som krever kunde- og medlemskort for å få adgang. Dagligvareforretninger er å oppfatte som kjøpesenter i denne sammenheng. Det samme er varehus som omsetter én eller flere varegrupper. Som kjøpesenter regnes også handelsvirksomhet lokalisert i flere enheter innenfor et område som for eksempel en handelspark.»

For Stjørdal kommune er det regional plan for arealbruk, vedtatt i fylkestinget 25.04.2013, som gir føringer for handelsetableringer. Det er lagt vekt på at kommunene selv styrer lokalisering av varehandel gjennom kommuneplanens arealdel (KPA), men med noen overordnede føringer.

For Stjørdal er særlig følgende punkt relevant:

- Avgrensning av sentrumsområder og avlastingssenter for transport- og plasskrevende varegrupper skal defineres i kommuneplanens arealdel.
- Varehandel skal, så langt det er mulig, lokaliseres sammen med andre sentrumsfunksjoner.
- Varehandel skal lokaliseres i eller inntil en by, et bydelssentrum eller et tettsted, og være minst like tilgjengelig med kollektivt transporttilbud som med bruk av privatbil.
- Avlastings- og bransjesenter skal ligge i gang- og sykkelavstand fra sentrum, ha god tilgjengelighet for myke trafikanter, og om mulig ha kollektivdekning.

- Det må være god adkomst fra hovedvegnettet til avlastings- og bransjesenter.
- Regional plan setter ikke noen øvre grense for størrelsen på kjøpesentre lokalisert innenfor sentrumsavgrensingen i KPA (S1, S2 og S3).
- I bygdesenter avsatt til sentrumsformål i KPA kan det etableres kjøpesenter inntil BRA=5000 m² (gjelder S4 Skatval, S5 Hegramo og S6 Hell)
- Innenfor områder for plass- og transportkrevende varegrupper definert i KPA (avlastingsområder) er det ingen øvre grense for bruksareal for følgende varegrupper: motorkjøretøy, landbruksmaskiner, trelast og andre byggevarer, varer fra planteskoler/hagesenter, lystbåter, møbler, hvitevarer og brunevarer.
- Innenfor avlastingsområdene kan det etableres kjøpesenter inntil BRA=3000 m², dersom dette av areal- eller miljømessige grunner ikke bør lokaliseres innen definert sentrumsavgrensing.
- Dagligvarebutikk som har funksjon som nærbutikk kan etableres utenfor sentrums- og avlastingsområdene, med maksimal BRA=1200 m².

Næring:

I interkommunal arealplan for Trondheimsregionen (IKAP) er areal for næringsvirksomhet inndelt i tre hovedkategorier, i det som kalles ABC-prinsippet. Dette skal gjøre det lettere for kommunene å lokalisere rett virksomhet på rett plass, i tråd med SPR-BATP.

A-områder er områder for besøks- og arbeidsplassintensive virksomheter som forretninger, kontorarbeidsplasser, utdanningsinstitusjoner og offentlige kontor. Tilgang for gående og syklende og et godt kollektivtilbud er viktige lokaliseringkriterier. I Stjørdal er det i hovedsak sentrumsområdene og Tangen som kan regnes som A-områder.

B-områder er områder som ligger i eller i tilknytning til tettsteder og har godt tilgang til hovedvegnettet. Typiske bedrifter som skal lokaliseres på B-områder er transportbedrifter, lagerhaller, bygg- og anleggsvirksomheter. De fleste tettstedsnære næringsområdene i kommuneplanen befinner seg i denne kategorien.

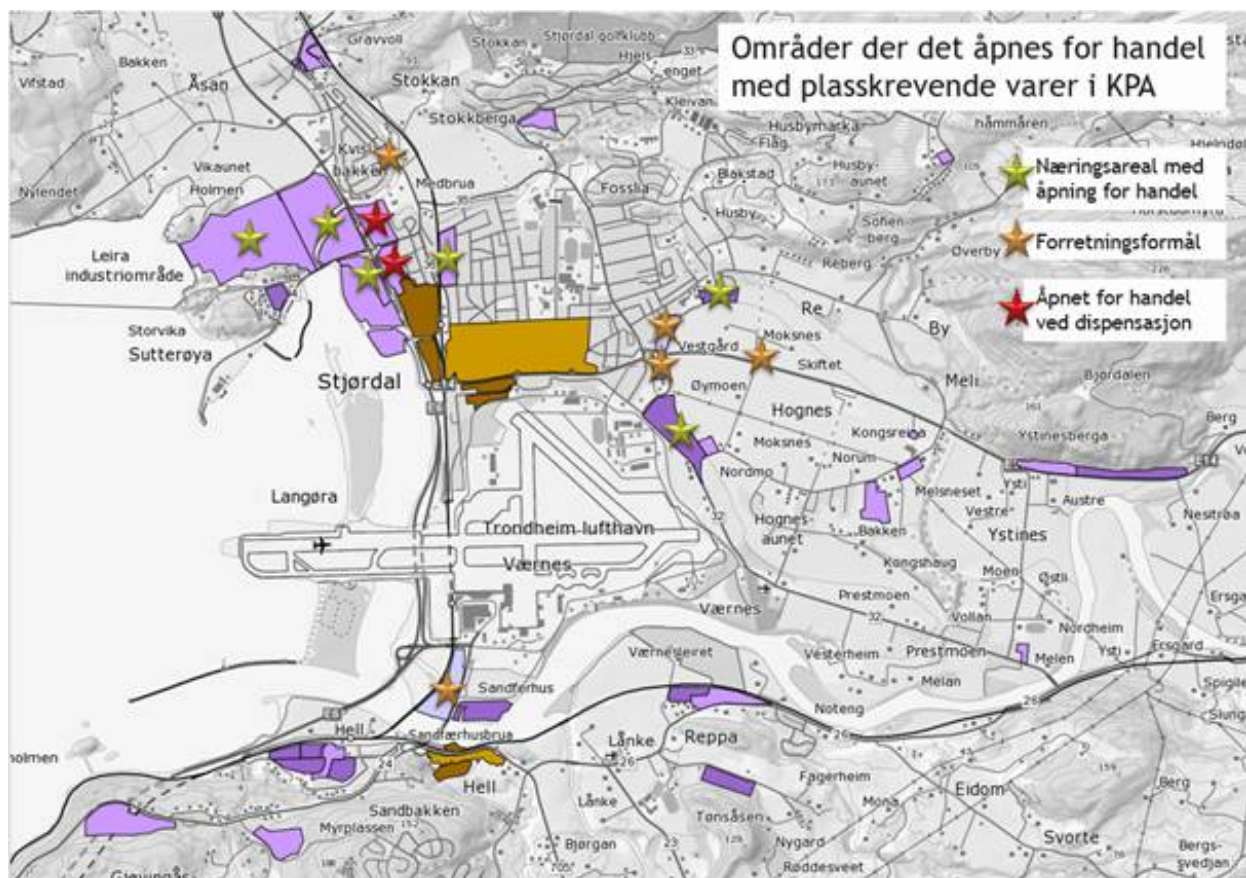
C-områder er områder som ligger på avstand fra tettstedene, slik at det kan etableres industrivirksomheter som er støy- og støvproduserende. I Stjørdal er det først og fremst Stormyra som ligger i denne kategorien. I IKAP er det vist flere regionale C-områder, der Sveberg i Malvik kommune er det som ligger nærmest Stjørdal.

Kommuneplanens arealdel:

Kommuneplanens arealdel (KPA) viser hvilke areal som kan benyttes til handel og næring i kommunen. I kartforskriften som følger plan- og bygningsloven (pbl.) er næring definert som kontor, hotell, bevertning, industri, lager og bensinstasjon/ vegserviceanlegg. Forretning er et eget formål, og det må spesifiseres i kommuneplanbestemmelsene dersom det skal tillates handel innenfor næringsområdene. Innenfor sentrumsformålet er det åpning for blant annet bolig, handel, tjenesteyting og næring med unntak av lager og industri. Publikums- og arbeidsplassintensive virksomheter bør prioriteres.

Føringene i regional plan og IKAP er i stor grad fulgt opp i gjeldende KPA. Hovedtyngden av næringsareal ligger i utkanten av sentrumsområdet, med god tilknytning til hovedvegnettet. Spredt næringsbebyggelse utenfor sentrum er i hovedsak knyttet til eksisterende virksomheter.

Områder med åpning for handel med plasskrevende varer er konsentrert rundt sentrum, med unntak av Sandfærhus. I to av de tre sentrumsnære næringsområdene som ikke er omtalt i KPA er det gitt dispensasjon for handel med plasskrevende varer. Det eneste sentrumsnære området der det ikke er åpning for handel med plasskrevende varer er Tangen, der kontorarbeidsplasser er prioritert.



Kartet viser næringsformål (lilla), forretningsformål (blållilla) og sentrumsformål (brunt) rundt sentrum og på Hell / Lånke, slik disse er vist i KPA. Lyse områder er nåværende, mens mørke er fremtidige.

Innenfor kartutsnittet vist over er sum areal som kan benyttes til handel og næring som følger:

	Nåværende (daa)	Framtidig (daa)	Sum (daa)
Næring	1082	327	1409
Handel	94	11	105
Sentrum	365	165	530
Sum	1541	503	2044

For kommunen samlet er sum areal som følger:

	Nåværende (daa)	Framtidig (daa)	Sum (daa)
Næring	1267	994	2261
Handel	102	11	113
Sentrum	469	191	660
Sum	1838	1196	3034

Områder som er tatt i bruk, men ikke fullt utbygd, vises som nåværende i KPA. En stor del av framtidig næringsareal utenfor sentrum/Hell ligger på Stormyra. Areal på Langstein er ikke tatt med i oversikten, da dette ikke har rettsvirkning grunnet en uavklart innsigelse. Arealene i KPA inkluderer areal for infrastruktur og buffersoner, slik at utbyggbart areal er noe mindre enn angitt i tabellene over.

Det ligger relativt få begrensninger på arealbruken i bestemmelsene til KPA. Unntaket er forbud mot tungindustri og støyende virksomhet der dette kan være til sjenanse for nærliggende boligfelt. Dette gjør at planen er fleksibel, og det vil være mulig å finne rom for de fleste typer næringsetableringer innenfor gjeldende plan.

Potensiale for økt utnyttelse i eksisterende nærings- og forretningsområder:

Som beskrevet over vises areal som eksisterende i KPA når første bygg er etablert. Den lysere fargen i KPA viser at et område er tatt i bruk, ikke at det er ferdig utbygd. Det kan derfor være potensiale for økt utnyttelse innenfor eksisterende nærings- og forretningsområder i KPA.

IKAP-samarbeidet har laget en oversikt over utnyttelsesgrad i næringsområder i alle kommunene i Trondheimsregionene. Denne er ikke komplett, og den er et par år gammel, men den gir et bilde på hvor godt utnyttet kommunens næringsområder er. Dette er en oversikt over bygningsmassens fotavtrykk (bebygd areal, BYA), og sier ingenting om potensialet for økt utnyttelse i høyden.

Hva som regnes som høy utnyttelse varierer avhengig av type næring. Industri- og lagervirksomhet krever ofte manøvrerings- og oppstillingsareal for store biler, og mange har utendørs lager som ikke registreres som bygningsmasse. Veier og offentlig infrastruktur regnes heller ikke som bebyggelse. For slike areal regnes 30-50 % BYA som en god utnyttelse, avhengig av virksomhetene. Produksjons- og lagerhaller må normalt etableres på bakkeplan, mens tilhørende kontor og personalrom kan legges i høyden. Det er derfor vanlig med relativt lav bebyggelse i disse områdene.

For kontor- og forretningsareal er det mulig med en langt høyere utnyttelsesgrad. I prinsippet kan alt areal som ikke skal benyttes til offentlig infrastruktur bygges ut. I tillegg er det mulig å bygge i flere etasjer og parkering kan legges i kjeller eller p-hus. For slike områder kan man oppnå 70-90 % BYA, avhengig av hvor mye offentlig infrastruktur som må få plass.

Av de områdene som er kartlagt gjennom IKAP er det bare to områder som har en utnyttelse på over 40 %. Dette er gartneriet Vikan (74 %) og Havnegata, der Kverneland bil nå har etablert seg (67 %). For de øvrige næringsområdene som er registrert innenfor sentrumsutsnittet over er

gjennomsnittlig utnyttelse 18 %. Selv om noen av disse arealene er bygd ut etter IKAP-registreringen ble foretatt, ligger det fortsatt et stort potensiale til fortetting i mange av områdene.

For forretningsområdene ligger utnyttelsesgraden på 31-35 %. Resterende areal brukes til overflateparkering og teknisk infrastruktur. Høyere utnyttelse her betyr enten å bygge i høyden, eller å flytte parkering under bakken.

Utnyttelsesgrad fastsettes normalt i reguleringsplan. Gamle planer har ofte lav utnyttelsesgrad etter dagens standard. Når slike planer revideres bør det vurderes å øke utnyttelsesgraden. I nye planer bør det fastsettes minimums utnyttelse for å sikre at avsatt areal blir effektivt utnyttet, i tillegg til maksimum utnyttelse for å sikre forutsigbarhet for naboer og andre berørte.

Reguleringsplaner:

I områder der flere parter skal etablere seg bør det ligge en områderegulering til grunn. Denne skal sikre areal til nødvendig infrastruktur, og legge føringer slik at en etablering ikke gjør det unødvendig vanskelig for andre bedrifter å etablere seg i nærområdet. Områdereguleringene kan også benyttes til å styre hvor ulike typer bedrifter kan etablere seg.

De fleste store nærings- og forretningsområdene i kommunen har en oppdatert områderegulering eller annen overordnet plan. På N10 Veisletten har forslag til reguleringsplan vært på høring, men er ikke ferdigstilt. Gjevingåsen vestre del mangler reguleringsplan, det samme gjør noen av de mindre næringsområdene.

Sentrumsområdet i Stjørdal er vist som tre områder i KPA. I eksisterende sentrum, S1, gjennomføres det nå en revisjon av områdereguleringen. Sør for E14 ligger S3.

Områderegulering for dette området ligger inne i planstrategien og er under oppstart. Vest for jernbanen ligger S2. Den sørligste delen av dette området er eid av kommunen, og vil innlemmes i reguleringsplan for Stjørdal stasjon, som ligger inne i planstrategien. I den nordre delen av området ligger det veletablerte bedrifter, og det foreligger ingen planer om transformasjon til sentrumsfunksjoner på nåværende tidspunkt.

Detaljreguleringsplaner bør normalt tilpasses en konkret bedrift eller virksomhet. På grunn av endringene i næringslivet vil ofte generelle planer være utdatert før de blir tatt i bruk. Det er derfor ikke gjort en grundig gjennomgang av disse planene.

Ledige areal i eksisterende bygg:

Høsten 2016 registrerte kommunen ledige næringslokaler i og rundt Stjørdal sentrum. Oversikten er ikke komplett, men viser de viktigste lokalene.

Innafor sentrumsplanens avgrensning er det registrert 7500 m² ledige næringslokaler i eksisterende bygg, 3050 m² av disse ligger i 1 etg, 4540 m² i 2, 3, 4 eller underetasje. Lokaler som Hegra Sparebank har kjøpt i Triangel Park – 2000 m² og hvor en del som de selv ikke benytter, og tenkt for utleie er ikke medtatt.

Kategorier:

Butikklokaler	1600 m ²
Butikk/kontor	2960 m ²
Lager/ kontor	634 m ²
Kontor	2900 m ²

I sentrumsplanens randsone, Værnesgata, Evja, Innherredsvegen inkl. Gråbrek er eller vil det bli 5100 m² ledige lokaler, hovedsakelig kontorlokaler. Ledige lokaler etter Posten og HINT/Nord Universitet utgjør 4400 m².

Områdene Sutterø, Tangen og Hell er det 8600 m² ledige lokaler, 4700 m² av disse er ledige lokaler etter hhv Microplast og Cavotec, dette er kombinerte fabrikk og kontorlokaler.

Samla ledige lokaler, som kommunen har oversikt over, utgjorde på registreringstidspunktet 21.300 m². 12-13.000 m² av dette er kontor eller kombinasjonsformål med kontor som et av to hovedbruksformål.

Ledige lokaler i Norplastaeiendommen, Glen Dimplex, Fides, avd. Sutterø og tidligere Aibel kontorer i Maskonbygget kommer i tillegg og utgjør mange tusen kvm som er/vil bli ledigstilt i løpet av et års tid. Lokaler som er midlertidig utleid eks Norhallen, er ikke medtatt.

Vurdering

Gjennomgangen over viser at det finnes tilstrekkelig med areal for både handel og næring i gjeldende kommuneplan. Planen er fleksibel nok til å kunne håndtere endringer i næringslivet. De fleste områder er dekt av en tilstrekkelig oppdatert områderegulering, eller slik plan er under utarbeidelse. Det finnes også ledig areal i eksisterende bygg.

Formålet med en egen kommunedelplan for handel og næring vil normalt være å revidere KPA for disse temaene, uten å gjennomføre en full rullering av kommuneplanens arealdel. Rådmannen vurderer at handel ikke bør flyttes lenger vekk fra sentrum enn gjeldende plan åpner for, da nye etableringer vil kunne konkurrere med sentrum og svekkes sentrums attraktivitet. For at nye næringsområder skal være attraktive bør de plasseres i tilknytning til sentrum og/eller i tilknytning til overordnet veinett. Det vil være vanskelig å finne slike arealer uten å ta i bruk dyrka mark. Rådmannen anbefaler å prioritere økt utnyttelse og transformasjon i de områdene som ligger inne i gjeldende kommuneplan, framfor å utarbeide en egen kommunedelplan for handel og næring med mål om å legge ut mer areal til utbyggingsformål.

Hvordan man skal gjøre Stjørdal mer attraktiv for handels- og næringsetableringer bør sees i sammenheng med den generelle samfunnsutviklingen i kommunen. Arbeidet med å revidere kommuneplanens samfunnsdel skal starte opp i 2017, og overordnede føringer for næringsutvikling i kommunen bør knyttes opp til dette. Rådmannen anbefaler derfor at det ikke utarbeides en egen kommunetemaplan for handel og næring, men at dette blir en del av kommuneplanens samfunnsdel.

Når det kommer til områdereguleringer er behovet for revisjon og nye planer i kommunens regi ivare tatt gjennom kommunal planstrategi. I de områdene som mangler plan ligger ny utbygging så langt fram i tid at det vil være fornuftig å avvente regulering til nærliggende områder nærmer seg full utbygging.

Kommuneplanens arealdel med tilhørende kommunedelplaner skal trekke de store linjene for langsiktig arealbruk i kommunen. Det lange perspektivet gjør at ikke alle endringer i samfunnet kan fanges opp. I løpet av en planperiode vil det kunne komme private initiativ som ikke er i tråd med KPA. Plan- og bygningsloven har tatt høyde for dette gjennom bestemmelser om dispensasjon og regulering i strid med overordnet plan.

Fordi KPA og kommunedelplaner er omfattende langsiktige planer er også prosessen med å rullere slike planer omfattende og tidkrevende. Det er normalt å beregne 2-3 år på rullering av KPA, noe mindre på en kommunedelplan, avhengig av planens kompleksitet. Rullering av disse planene er et lite egnet verktøy for å håndtere enkeltsaker i strid med KPA. Rullering av KPA

bør gjennomføres når summen av slike enkeltsaker tilsier at KPA ikke lenger er et egnet styringsverktøy.

Enkeltsaker som ikke er i tråd med KPA bør som hovedregel håndteres med reguleringsplan i strid med overordnet plan. Dette vil normalt være en raskere prosess enn rullering av kommuneplanen, og gir bedre forutsigbarhet for omgivelsene enn en dispensasjonsbehandling. I slike saker bør kommunen gjøre en vurdering av om tiltaket er i tråd med ønsket utvikling i kommunen, slik denne er beskrevet i kommuneplanens samfunnsdel. Det bør også vurderes om tiltaket er i tråd med intensjonene i KPA, omtalt i planbeskrivelsen. Planer som ikke er i tråd med kommunens overordnede mål bør i utgangspunktet avvises, mens planer i tråd med disse målene bør behandles som alle andre reguleringsplansaker.

Detaljregulering bør knyttes til konkrete tiltak. For å imøtekomme endringene i næringslivet bør saksbehandlingskapasitet prioriteres framfor planer som ikke er knyttet til kjente tiltak eller etableringer.