



Arkivnr: 2017/13734-29

Saksbehandlar: Anne-Kathrine Vabø, Eva Katrine R. Taule

## Saksframlegg

### Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Fylkesutvalet		21.11.2018

## Handsaming av klage på avslag om samtykke til handelsareal i reguleringsplan for Smålonane, Fjell kommune

### Samandrag

Fylkesutvalet (FUV) handsama søknad om samtykke til handelsareal i reguleringsplan for Smålonane i møte 21.06.18 og fatta vedtak om å ikkje gi samtykke, sak 179/18. Dersom føresegnene vert endra til å opne for handel som er i samsvar med unntaka i den regionale føresegna for handel vedtok FUV at samtykke kan gis. Hordaland fylkeskommune har mottatt klage frå tiltakshavar på vedtaket om ikkje å gi samtykke til handelsareal i reguleringsplan for Smålonane, i brev av 13.09.2018.

*Regional plan for attraktive senter i Hordaland – senterstruktur, tenester og handel* (Senterplanen) erstattar *Rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre* når det gjeld føresegner for lokalisering av handel. Hordaland fylkeskommune har difor overtatt samtykkemynde og handsamar samtykkesøknadar etter den regionale føresegna. Føresegna set krav om samtykke ved planlegging av nytt eller samla handelsareal over 3000 m<sup>2</sup>. Det er delegert til fylkesutvalet (FUV) å gjere vedtak i saker om samtykke til handelsareal.

Klageretten følgjer etter forvaltningslova §28 og særlege reglar i Plan- og bygningslova §1-9. Klagen vert handsama av fylkesutvalet. Dersom klagen ikkje vert tatt til følgje vert den oversendt til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) for endeleg vedtak.

Klagen inneheld følgjande nye dokument; klagegrunngeving, vedlegg til handelsanalyse om dekningsgradar i ny kommune, og presentasjon av planområdet. Det er oppgitt hovudgrunngeving i sju punkt. Fylkesrådmannen har vurdert klagedokumenterna i høve til vedtaket i FUV, Senterplanen og regional føresegn for handel.

Det er Kommunedelplan for Straume som er gjeldande overordna plan, der Smålonane-området er sett av til næringsføremål og sal av plasskrevjande varer. Etter regional føresegn kan det i området etablerast handel av bilar, båtar, landbruksmaskinar, trelast og større byggjevarar, samt utsal frå hagesenter og større planteskular.

I klagen er det ikkje drøfta ei fordeling av handel i høve til senterstrukturen i kommunen og det vert lagt til grunn at all ny handel skal kome på Straume. Det er planar om etablering av handel og sentrumsutvikling i fleire senter i nye Øygarden kommune. Kommunane må sjølve bestemme korleis handelen skal fordelast i senterstrukturen, men skal det vere handel i fleire senter enn Straume, må det planleggast for dette. Det vil kunne vere behov for noko meir handelsareal på Straume framover, men ikkje uavgrensa. Det er difor viktig med strategisk plassering av nye handelsetableringar som stør opp om ønska utvikling av regionsenteret og dei andre sentera i den nye storkommunen.

I klagen vert det hevda at Smålonane er ein naturleg del av utviklinga av regionsenteret. Retningslinjene i Senterplanen seier at det skal leggast til rette for samlokalisering av handel og tenester i sentera innafor ei kompakt og gangbar kjerne. Fylkestinget har vedtatt lokalisering av ny vidaregåande skule og ny kollektivterminal i området ved rådhuset, som er i motsett retning enn Smålonane, og det er her sentrum bør utvidast. Når ny kollektivterminal vert flytta nordover vert avstanden til Smålonane lengre enn det som er presentert i samtykkesøknad og klage.

Det vert hevda i klagen at etableringa på Smålonane vil styrke det etablerte handelstilbodet. Tilbodet av utvalsvare-butikkar som det søkast etablert eksisterer allereie i Straume sentrum. Når reguleringsplan for Smålonane er utforma med god tilgjenge for biltransport og parkeringsplassar rett utanfor døra, vil dette skape eit uheldig konkurransefortrinn i høve til butikkane i sentrum med parkeringsplassar i parkeringsgarasje.

Påstanden i klagen om at innbyggjarane vil måtte køyre til fastlandet utan Smålonane-etableringa er ikkje underbygga. Kommunane Fjell, Øygarden og Sund har svært lav dekningsgrad når det gjeld unntaksvarene etter regional føresegn (bilar, båtar, landbruksmaskinar, trelast og større byggjevarar, samt utsal frå hagesenter og større planteskular). Etablering av handelsareal til unntaksvarene på Smålonane vil kunne motverke handelslekkasje til fastlandet og redusere trafikk over Sotrabraua.

For å skape attraktive senter og bidra til bruk av miljøvenleg transport er det avgjerande med styring av handelslokalisering. Gjennom samtykkehandsaming ser fylkeskommunen på tvers av kommunegrensar og skapar føreseielege rammar for kommunar og private aktørar i heile fylket.

Handlemønsteret vårt er i endring der mellom anna netthandelen er aukande. Justert for prisveksten går omsetninga i Hordaland per innbyggjar ned. Handel er ei avgrensa ressurs og det er avgjerande at nye handelsverksemdar vert lokalisert slik at dei kan bringe liv og aktivitet inn i sentera i fylket i samsvar med Senterplanen.

Etter fylkesrådmannen sin vurdering kjem det ikkje fram nye moment i klagen som endrar saka. Å opne for eit breitt handelstilbod på Smålonane vil vere med å svekke tilhøvet for handel i regionsenteret Straume og bidra til auka biltransport i strid med nasjonale og regionale føringar og nullvekstmålet. Fylkesrådmannen rår til at klagen ikkje vert tatt til følge og rår til at føresegnene i reguleringsplanen vert endra i samsvar med unntaka i den regionale føresegna for handel.

**Økonomi:** Ingen effekt

**Klima:** Reguleringsplan for Smålonane legg opp til eit bilbasert handelstilbod. Dette er i strid med nasjonale og regionale klimaføringar og nullvekstmålet i Bergensområdet.

**Folkehelse:** Attraktive sentrumsområde er ein viktig faktor for trivsel og velferd, og konsentrering av tilbod og tenester innafor ein gangbar kjerne legg til rette for bevegelse til fots og på sykkel. Reguleringsplan for Smålonane støtter ikkje opp om dette.

**Regional planstrategi:** Reguleringsplan for Smålonane er ikkje i samsvar med hovudmålet i regional planstrategi om klima- og miljøvennleg utvikling, og strategien om å utvikle meir attraktive og funksjonelle regionale senter under hovudmålet Eit inkluderande samfunn.

## Forslag til vedtak

1. Fylkesutvalet tek ikkje klagen til følge, og det vert ikkje gitt samtykke til forretningsområde på Smålonane slik det er søkt om. Å opne for eit breitt handelstilbod på Smålonane vil vere med å svekke tilhøvet for handel i sentrum av regionsenteret Straume og bidra til auka biltransport.
2. Det vert gitt samtykke dersom føresegnene i reguleringsplanen vert endra i samsvar med unntaka i den regionale føresegna.

Ingrid Kristine Holm Svendsen  
kst. fylkesrådmann

Bård Sandal  
fylkesdirektør regional utvikling

*Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.*

- 1 Klage på avslag om samtykke til etablering av handelsareal

- 2 Vedlegg til handelsanalyse
- 3 Presentasjon av planområdet
- 4 Fråsegn til reguleringsplan for Smålonane og søknad om samtykke

## BAKGRUNN

Hordaland fylkeskommune har mottatt klage på vedtaket om å ikkje gi samtykke til handelsareal i reguleringsplan for Smålonane i brev av 13.09.2018. Klagen inneheld følgjande nye dokument:

- Klagegrunngeving
- Vedlegg til handelsanalyse – dekningsgrader i ny kommune
- Presentasjon av planområdet

### Saksgang – søknad

Hordaland fylkeskommune mottok søknad om samtykke til etablering av handelsareal i reguleringsplan for Smålonane, i brev datert 05.04.18, frå Fjell kommune. Til søknaden om samtykke var det utarbeida ei handelsanalyse. Detaljreguleringsplan for Smålonane legg til rette for etablering av eit handelsareal på 19 000 m<sup>2</sup> fordelt på fire bygningar, som vil innehalde 3 – 7 handelsverksemdar. Planen regulerer handelsarealet det vert søkt om samtykke til.

Utval for kultur, idrett og regional utvikling handsama fråsegn til reguleringsplan for Smålonane i møte 18.06.18 og fatta følgjande vedtak:

1. *Utval for kultur, idrett og regional utvikling ønskjer å stø opp om utvikling av Straume til eit attraktivt regionsenter, og er positiv til kommunens oppstart av rullering av kommunedelplanen. Reguleringsplan for Smålonane er lokalisert tett opp mot sentrum av regionsenteret og må sjåast i samanheng med regionsentersatsinga.*
2. *Planforslaget legg til rette for 19 000 m<sup>2</sup> med bilbasert handelstilbod. Utval for kultur, idrett og regional utvikling meiner planen vil vere med å svekke tilhøvet for handel i sentrum av regionsenteret Straume og bidra til auka biltransport, i strid med regionale føringar og nullvekstmålet.*
3. *Føresegnene i reguleringsplanen opnar for møbelsenter, teppesenter og utsal av kvite- og brunevarer med meir, dette er i strid med regional føresegn. Utval for kultur, idrett og regional utvikling fremjar motsegn til dette punktet. Motsegn kan trekkjast dersom føresegnene vert endra til å opne for handel som er i samsvar med unntaka i den regionale føresegna.*

Fylkesutvalet handsama søknad om samtykke til handelsareal i reguleringsplan for Smålonane i møte 21.06.18 og fatta følgjande vedtak:

1. *Med heimel i Regional plan for attraktive senter i Hordaland – senterstruktur, tenester og handel gir Fylkesutvalet ikkje samtykke til forretningsområde på Smålonane slik det er søkt om. Å opne for eit breitt handelstilbod på Smålonane vil vere med å svekke tilhøvet for handel i sentrum av regionsenteret Straume og bidra til auka biltransport. Det vert gitt samtykke dersom føresegnene i reguleringsplanen vert endra i samsvar med unntaka i den regionale føresegna.*

### Saksgang – klage

Tiltakshavar har klaga på vedtaket om å ikkje gi samtykke til handelsareal i reguleringsplan for Smålonane i brev av 13.09.2018. Konsulentselskapet Sweco har utforma klagen på vegne av tiltakshavar.

Klageretten følgjer etter forvaltningslova §28 og særlege reglar i Plan- og bygningslova §1-9. Klagen skal sendast til fylkeskommunen innan 3 veker. Det vart gitt utsett klagefrist grunna politisk handsaming i kommunen. Kommunen oppgir at klagen er handsama som referatsak i formannskapet. Klagen vert handsama av fylkesutvalet. Dersom klagen ikkje vert tatt til følgje vert den oversendt til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) for endeleg vedtak. Dersom klagen vert tatt til følgje, gjeld klagerett for fylkesmannen som er part i saken. Fylkeskommunen oversender klagen til KMD for endeleg vedtak.

## VURDERING AV KLAGEN

I klagen vert det trekt fram følgjande hovudgrunngeving for at vilkår for samtykke til etableringa er oppfylt:

- *Etableringa er i samsvar med kommunens langsiktige planer for utvikling av området.*
- *Etableringa er i samsvar med de overordna, statlige retningslinjene for arealplanlegging og fortetting.*
- *Smålonane er eit område i vekst kor planlagde handelsområde er en naturlig del av utviklinga av regionsentrum*
- *Med utvidinga vert handelslekkasje til fastlandet motverka.*
- *I samsvar med målsettinga om nullvekst ettersom langkjøring vil reduserast, i tillegg til at det blir redusert trafikk over Sotrabraua.*
- *Etableringa vil styrke det etablerte handelstilbodet.*
- *En tillatelse vil være i samsvar med departementspraksis i nyare tid.*

Vår vurdering av klagen tar for seg momenta som er satt opp som hovudgrunngeving, argument som kjem fram i klagedokumentet, samt analysedokumentet som er utarbeida som tillegg til handelsanalysen.

### **Avklaring om tilhøve til overordna planar**

Klagegrunngeving: *Etableringa er i samsvar med kommunens langsiktige planar for utviklinga av området.*

I klagen vert det trekt fram at Smålonane er sett av til nærings- og forretningsområde i Kommunedelplan for Straume (KDP Straume), men at kommuneplanens arealdel (KPA) er sist vedtekne plan og at plankartet viser sentrumsføremål. Areal som inngjekk i kommunedelplanar var ikkje ein del av rulleringa av gjeldande KPA. Dette er stadfesta i planprogrammet: *Areal som inngår i kommunedelplanar er ikkje del av denne rullering. Sentrumsområda Straume og Ågotnes vert forvalta etter eigne kommunedelplanar.* Fylkeskommunen var tydeleg på dette i fråsegna til KPA, handsama i KURE 21.10.14: *Dei største tettstadene og pressområda i Fjell (Straume, Ågotnes og Bildøy) har vedtekne kommunedelplanar, og er derfor ikkje inkludert i denne rulleringa. Fjell kommune bør prioritere utviklinga av desse kommunedelplanane.*

Det er KDP Straume som er gjeldande overordna plan for planområdet Smålonane. Føresegnene seier at det kan leggest til rette for lett industri, engrosfirma og lager og sal av plasskrevjande varer. Retningslinene viser til at plasskrevjande varer omfattar sal av bilar og motorkjøretøy, båtar, landbruksmaskiner, trelast og andre større byggjeverar, hagesenter, møbelsenter, teppesenter og utsal av kvite- og brunevarer med meir. Dette er ikkje i tråd med unntaksvarerne i regional føresegn for handel. Kommunedelplanen vart vedtatt i 2005, ni år før Regional plan for attraktive senter i Hordaland (Senterplanen).

Senterplanen har som mål at Hordaland skal ha attraktive senter som fremjar livskvalitet, robust næringsliv og miljøvenleg transport. Sentera skal vere attraktive for handel med handelsverksemd dimensjonert etter nivå i senterstrukturen. Senterplanen er sist vedtekne plan og det er difor føresegna i den regionale planen som er gjeldande. Etter regional føresegn og vedtak i FUV 21.06.18 kan det i området etablerast handel av bilar, båtar, landbruksmaskinar, trelast og større byggjeverar, samt utsal frå hagesenter og større planteskular.

### **Lokalisering av handel i sentera i nye Øygarden kommune**

Det er som vedlegg til klagen utarbeida eit analysedokument om dekningsgrad for handel i nye Øygarden kommune. Vedlegget viser til kommunesamanslåinga der Fjell, Øygarden og Sund frå 2020 vil bli nye Øygarden kommune. Det vert hevda i klagen at fylkeskommunen ikkje har vurdert kommunesamanslåinga. Straume er i dag er regionsenter for Fjell, Sund og Øygarden og fylkeskommunen si vurdering byggjer på at regionsenteret allereie har dei tre kommunane som regionalt handelsomland.

#### Strategisk lokalisering av handel

Befolkninga i Hordaland brukte i 2017 gjennomsnittleg 83 400 kr i butikkane i fylket. I tillegg kjem det vi handla via internett. Handlemønsteret vårt er i endring der mellom anna netthandelen er aukande. Justert for prisveksten går omsetninga i Hordaland per innbyggjar ned. Handel er ei avgrensa ressurs og i det er avgjerande at den vert lokalisert strategisk for å bringe liv og aktivitet inn i sentera i samsvar med Senterplanen.

#### Handel dimensjonert i høve til folketal

I nye Øygarden kommune er det i dag 37 687 innbyggjarar. I følgje befolkningsprognosane til fylkeskommunen vil befolkninga dei neste 20 åra vokse til 47 786.

Befolkning	2018	2038
Fjell	25 725	34 648
Øygarden	4 877	5 341
Sund	7 085	7 797
<b>Nye Øygarden kommune</b>	<b>37 687</b>	<b>47 786</b>

Retningslinjene til Senterplanen seier at handelsanalysen mellom anna skal vurdere kva som er totalt arealbehov for handel i høve til omlandet og korleis dette skal fordelast i senterstrukturen. Det skal takast utgangspunkt i eit bruksareal for detaljhandel på 2 m<sup>2</sup> pr. busette i det definerte omlandet.<sup>1</sup>

Dagens innbyggjarar i dei tre kommunane vil utifrå dette kunne halde liv i omlag 75 500 m<sup>2</sup> handelsareal. Reknar vi 2 m<sup>2</sup> per person vil befolkningsveksten legge grunnlag for omlag 20 000 m<sup>2</sup> meir handelsareal dei neste 20 åra, med eit behov for omlag 95 500 m<sup>2</sup> handelsareal i 2038. Av dette må det gjerast eit fråtrekk til netthandel og noko handel i fylkessenteret.

#### Fordeling av handel mellom regionsenter, kommunesenter og lokalsenter

Behov for handelsareal i dag og i framtida må fordelast mellom dei ulike sentera i nye Øygarden kommune. Det er planar for etablering av handelsareal i fleire senter i den nye storkommunen.

FUV og KIRU handsama i møte 21. og 30. august i år fråsegn til områdeplan for Rong senterområde i Øygarden kommune og søknad om samtykke til utviding av handelsareal, PS 100/2018. KIRU handsama også fråsegn til kommunedelplan Rongøy i Øygarden kommune, PS 95/2018. Hovudføremålet med områdeplanen er fortetting og vidareutvikling av kommunesenteret Rong, og planen legg til rette for samla etablering av 10 000 m<sup>2</sup> detaljhandel. Fylkesutvalet ga samtykke til handelsutvidinga.

Interkommunal kommunedelplan for Skogsskiftet er under rullering, der planprogram vart vedtatt i 2017. Hensikta med planarbeidet er å styrke Skogsskiftet som senterområde i ein framtidig storkommune, der det skal fungere som eit sterkt og mangfaldig lokalsenter. Det er starta opp arbeid med detaljregulering av Skogsskiftet sentrum der det skal leggast til rette for handel. I følgje Vestnytt, 19.10.18, er det her planar om eit kjøpesenter på 10 000 m<sup>2</sup>.

Kommunedelplan for Ågotnes 2013 – 2024 har som mål å utvikla og styrka Ågotnes som senter nummer to i kommunen, der Ågotnes skal verte eit urbant sentrum med eit mangfald av tenester og handel. Det er sett av område i planen med sentrumsføremål, forretning og kombinerte føremål som opnar for handel.

Det er ikkje i handelsanalysen eller i vedlegget til analysen drøfta ei fordeling av handel i høve til senterstrukturen, og det vert lagt til grunn at all ny handel skal kome på Straume. Det er kommunane sjølve som må bestemme korleis handelen skall fordelast i senterstrukturen, men skal det vere handel i fleire senter enn Straume må det planleggast for dette.

Under viser vi to moglege fordelingseksempel. I eksempel nr 1 er det lagt opp til 5 % handel i sentera Rong, Ågotnes og Skogsskiftet, i eksempel nr 2 er det tatt utgangspunkt i 10 %. I begge eksempla er det gjort eit

<sup>1</sup> 2 m<sup>2</sup> handel per person byggjer på «Stavangermodellen». Stavanger sin modell for å berekne dimensjonering av handelstilbod er ei tilpassing og vidareutvikling av den såkalla «Oslomodellen». Både Oslo- og Stavangermodellen nyttar omsetning pr. m<sup>2</sup> butikkareal på 40 000 kr. Stavangermodellen tek utgangspunkt i kjøpekraft på ca. kr 77 000 per person i Stavangerområdet i 2014. Slik kjem dei fram til eit forenkla storleiksforhold mellom kjøpekraft og omsetning per m<sup>2</sup> (77 000/40 000 = 1,9), og ei tommelfingerregel om at kvar innbyggjar i regionen gjennomsnitt har kjøpekraft til å holde liv i ca. 2 m<sup>2</sup> butikkareal (Senterstruktur og handelslokalisering i Stavanger – Fagrapport til kommuneplan 2014 – 2029). I Hordaland har vi tal på omsetning per m<sup>2</sup> salsareal i kjøpesentera, snitt for Hordaland i 2014 var omlag 36 000 kr per m<sup>2</sup>. Gjennomsnittleg omsetning per innbyggjar i fylket same år var omlag 78 500 kr. Dette gir oss 2,18 m<sup>2</sup> handelsareal per innbyggjar. Fagrapporten til Stavanger peiker også på at det er rimeleg å tru at krava til arealeffektivitet vil auke i handelsnæringa, særleg med tanke på sterk konkurranse frå netthandelen. Vidare visar rapporten til tal frå Tyskland og trendar internasjonalt om høgare arealeffektivitet (opp mot 1,5-1,6) enn 2 m<sup>2</sup>.

fråtrekk på 5 % til fylkessenteret og 5 % til netthandel. Det kan argumenterast for at dette er noko lågt. I tillegg er ikkje handel i daglegvarebutikkar i bustadkonsentrasjonar eller bygder inkludert.

Eksempel 1:

Senter	Fordeling av totalt handelsareal (%)	Behov for m <sup>2</sup> handelsareal i dag (2 m <sup>2</sup> per person)	Behov for m <sup>2</sup> handelsareal – framskriving 20 år (HFK middelpåprognose) (2 m <sup>2</sup> per person)
Fylkessenter	5		
<b>Straume</b>	<b>70</b>	<b>52 762</b>	<b>66 900</b>
Rong	5	3 769	4 779
Ågotnes	5	3 769	4 779
Skogsskiftet	5	3 769	4 779
Netthandel	5		
SUM	100		

Eksempel 2:

Senter	Fordeling av totalt handelsareal (%)	Behov for handelsareal i dag (2 m <sup>2</sup> per person)	Behov for handelsareal – framskriving 20 år (HFK middelpåprognose) (2 m <sup>2</sup> per person)
Fylkessenter	5		
<b>Straume</b>	<b>60</b>	<b>45 300</b>	<b>57 343</b>
Rong	10	7 537	9 557
Ågotnes	10	7 537	9 557
Skogsskiftet	10	7 537	9 557
Netthandel	5		
SUM	100		

Handelsanalysen presenterer at handelsareal i sentrum av Straume knytt til Sartor Holding AS er totalt 57 700 m<sup>2</sup>, og vurderer dette som eit godt anslag på totalt handelsareal i Straume sentrum i dag.

Ut i frå fordelingseksempel nr 1, der 70 % av handelen i den nye storkommunen vert lagt til Straume, vil det vere behov for noko meir handelsareal på Straume framover, men ikkje uavgrensa. Det er difor viktig med strategisk plassering av nye handelsetableringar som står opp om ønska utvikling av regionsenteret og dei andre sentera i den nye storkommunen.

#### Dekningsgrad for handel og handelslekkasje

Vedlegget til handelsanalysen viser til at Fjell har ein dekningsgrad for utvalsvarer på 111 %, medan den er svært lav i Sund og Fjell med høvesvis 14 og 11 %. Til saman har nye Øygarden kommune dekningsgrad for utvalsvarer på 80 %. Det må takast med i analysen og vurderinga at alle kommunane i fylket legg igjen noko handel i fylkessenteret Bergen. Om Bergen skal ha ei dekningsgrad på 105 % må regionsentera med omland ha ei dekningsgrad på 95 %. Nye Øygarden kommune, som eigen kommune med eit regionsenter, bør difor planlegge for mål om 95 % dekningsgrad.

Omsetning og dekningsgrad 2017	Omsetning pr. Innb. (kr)	Omsetning i alt (1000 kr)	Dekningsgrad, samla alle varegrupper (%)
Fjell	90 871	2 313 985	108,9

Sund	28 745	203 270	34,5
Øygarden	32 100	157 130	38,5
<b>Nye Øygarden kommune</b>	<b>71 448</b>	<b>2 674 370</b>	<b>85,6</b>

Dekningsgraden for nye Øygarden kommune er i dag på 85,6 %, med samla omsetning på 2,6 mrd. kr. For å kome opp i 95 % dekningsgrad må omsetninga auke med 292 mill. kr. Legg vi til grunn ei omsetning på 36 000 kr pr. m<sup>2</sup> «manglar» det i dag omlag 8 000 m<sup>2</sup> handelsareal. Legg vi til grunn omsetning på 30 000 kr eller 25 000 kr pr. m<sup>2</sup> får vi høves vis ein mangel på 9 700 m<sup>2</sup> eller 11 700 m<sup>2</sup>. Dette viser at det er behov for omlag 10 000 m<sup>2</sup> meir handelsareal i dag.<sup>2</sup> FUV har gitt samtykke til 10 000 m<sup>2</sup> samla handel på Rong og det er under planlegging handelsareal på 10 000 m<sup>2</sup> på Skogsskiftet.

### Sentrumsutstrekning og areal til handel i regionsenteret Straume

Klagegrunngeving: *Smålonane er eit område i vekst kor planlagde handelsområde er ein naturleg del av utviklinga av regionsentrum.*

#### Sentrumsutstrekning

I klagen vert fylkeskommunen sin vurdering av sentrumsutstrekning omtala som mangelfull. Fylkeskommunen har i samband med reguleringsplan for Smålonane på høyring og søknad om samtykke gjennomført eit omfattande arbeid for å synleggjere og vurdere saka i høve til Regional plan for attraktive senter (Senterplanen) og regional føresegn for handel, herunder utstrekning av sentrum. Saksutgreiinga er tydeleg på at Smålonane ligg omlag 800 meter i luftlinje frå dagens kollektivknutepunkt på Straume. I saksutgreiinga vart dette omtala som følgjar:

*800 meter i luftlinje er akkurat på grensa for kva som er gåavstand, men kan utifrå lokale vurderingar vere innfor maksimal utstrekning på eit regionsenter. Det er kommunen som avgjer kor sentrum skal vere og kor stort, innfor rammene til Senterplanen. Fjell kommune har akkurat starta arbeidet med revisjon av kommunedelplanen og legg til grunn at dei ønskjer ei utviding av sentrum mot sjøen. Dette er og tanken bak utviklinga av Sotra Kystby; Når utbygginga på og nær Sartor Storsenter er ferdig, vil Sotra Kystby utvikle seg mot nord og vest. I nord vil området mellom Sartor Storsenter og Fjell Rådhus blir bygt ut når det nye Sotrasambandet blir lagt i tunnel i dette området. Mot vest blir byen utvida mot Straumssundet og Bildøy (<http://sotrakystby.no/om-sotra-kystby/>).»*

Fylkeskommunen framheva også viktigheita av sentrumsutstrekning i fråsegn til kommuneplanens arealdel for Fjell, handsama i KURE 21.10.14: *For at eit senter skal fungere optimalt må tilboda og funksjonane vere lokalisert innanfor ei gangbar kjerne. Føresegnene bør sikre at sentrumsutstrekninga i dei ulike sentera blir definert, anten i form av konkrete tal i kommuneplanens arealdel eller som krav at utstrekninga blir definert i område- eller detaljreguleringsplanar.*

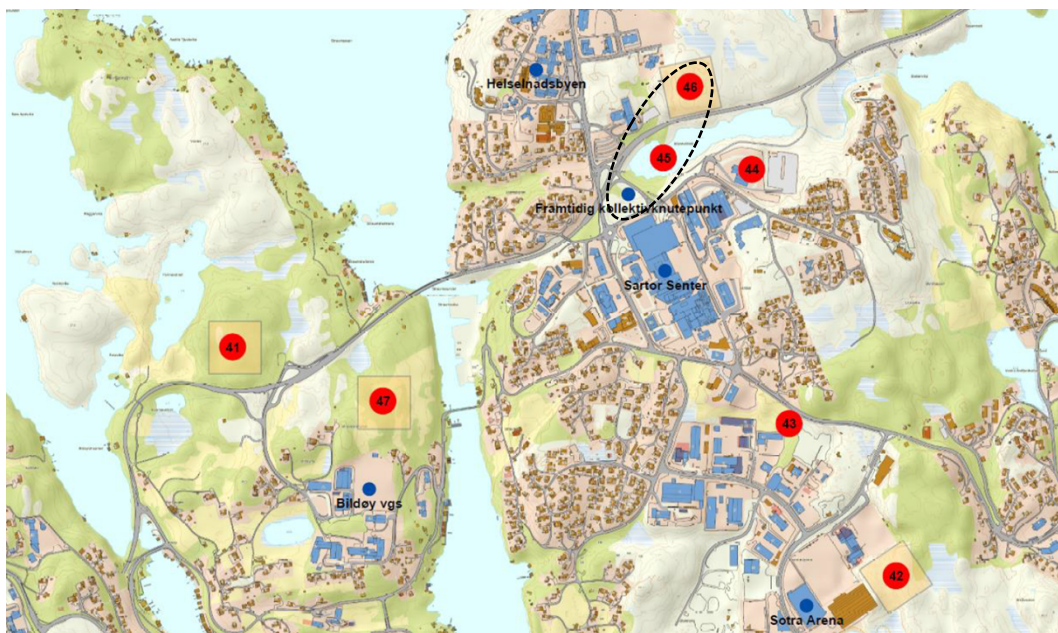
Illustrasjonen under viser at ei utviding av regionsenteret, både mot Smålonane, sjøen og rådhuset, ville resultere i ei utstrekning på omlag 1350 meter frå ytterkant til ytterkant. Dette er ikkje i tråd med retningslinjene i Senterplanen som skal legge til rette for samlokalisering av handel og tenester innfor ein kompakt og gangbar kjerne.

<sup>2</sup> I Hordaland har vi tal på at omsetning per m<sup>2</sup> salsareal i kjøpesentera i 2014, snitt for Hordaland var omlag 36 000 kr pr. m<sup>2</sup>. I rapporten «Senterstruktur og handelsanalyse Os kommune» (2017) nyttar Asplan Viak 30 000 kr pr. m<sup>2</sup> salsareal for daglegvarer og utvalsvarer og 25 000 kr pr. m<sup>2</sup> for så kalla plasskrevjande varer.





Sentrumsutviding mot både Smålonane (blå sirkel), sjøen og rådhuset. Dagens sentrum er markert med rosa sirkel, dagens kollektivknutepunkt er markert med stjerne.



Valt tomt (og alternativ tomt) for ny VGS og framtidig kollektivknutepunkt er markert med sirkel

#### Samlokalisering av offentlige tenester og handel

Fylkestinget vedtok i møte 2.10.18 lokalisering av Nye Sotra videregående skule. Tomt 45 (alternativt 46) vart valt med følgjande grunngeving:

*Regional plan for attraktive senter i Hordaland fastsett som prinsipp for lokalisering av nye besøksintensive offentlege tenester, mellom anna Nye Sotra vgs, at dei skal lokaliserast i eller nær sentrum av senter definert i regional plan eller kommuneplan. Tomt 45 - Stovevatnet er evaluert til å ha særskild god måloppnåing på dette punktet. Lokalisering på denne tomte knytter saman offentlege og private funksjonar på Straume og gjev heilskap i dei overordna planane. Den vil også vere lokalisert rett ved den nye kollektivterminalen.*

Ny kollektivterminal vert flytta nordover, og avstanden til Smålonane vert difor lengre enn det som er presentert i samtykkesøknad og klage. Tomt 42 – *Straume Idrettspark* og Tomt 43 – *Arefjordsvegen*, som ligg på kvar sin side av Smålonane, vart i saka om skulelokalisering vurdert å vere uaktuelle med grunngeving om lengre gangtid til busshaldeplass/terminal enn 10 minutt.

Lokalisering av ny vidaregåande skule og ny kollektivterminal ved dagens rådhus forsterkar utviklinga av Straume sentrum mot nord. Det er viktig at stat, fylke og kommune drar i same retning og legg til rette for handel og tenester innafor ein kompakt og gangbar kjerne, med eit godt kollektivtilbod.

#### Sentrumskvalitetar

Det vert hevda i klagen at «*det er ingen alternative lokasjonar i kommunen for den typen etablering som her er aktuell.*» Vi saknar ei analyse som stadfester dette. Innafor området Rådhuset – Sartor senter/Straume sentrum – sjøen er det store område som ikkje er utbygd, vert nytta til parkering og som det er høve til å utnytte betre.

Kommunedelplan for Straume hadde eit klart mål allereie i 2006 om at Straume skal utviklast frå kjøpesenter til fullverdig urbant regionsenter med tilknytning til sjøen. Fortsatt vert Straume prega av store bygningsvolum og biltrafikk, men det er starta arbeid og gjennomført fleire gode grep for å gjere Straume til eit meir urbant sentrum. Det er viktig å fortsette dette arbeidet, og kommunen jobbar no med rullering av kommunedelplanen. For å skape eit attraktiv sentrum i regionsenteret er det trong for nye bygg som kan vere med å etablere bystruktur og byrom, og handlegatar med opne og aktive fasadar.

I klagen vert Smålonane presentert på ulike måtar. På eine sida vert det trekt fram at Straume sentrum har sentrumskvalitetar gjennom etablerte uteområde og samlingspunkt på gateplan, medan det på Smålonane vert lagt til rette for areal utan tilsvarende kvalitetar. På andre sida vert det hevda at Smålonane vil styrke kvalitetane i eksisterande sentrumsområde. Det er ikkje gjort greie for i handelsanalyse, søknad eller klage korleis Smålonane faktisk skulle fungere som ei naturleg del av utvikling av regionsenteret. Dette vert også omtala nærare i neste punkt om konkurranse til sentrum.

#### **Konkurranse til sentrum**

Klagemoment: *Etableringa vil styrke det etablerte handelstilbodet*

I klagen vert det hevda at verksemdene som søkast etablert på Smålonane vil supplere dagens sentrum på Straume og styrke statusen som regionsenter. Det kjem ikkje fram ny informasjon om dette i klagen, og vurderingane frå saksutgreiinga til samtykkevurderinga basert på handelsanalysen står difor ved lag:

*I samtykkesøknaden vart det presentert at verksemdene som er planlagt etablert i prosjektet ikkje vil konkurrere med etablert handel i Straume sentrum. Det er ikkje inngått konkrete leigeavtalar, men i søknad frå tiltakshavar vert det presentert følgjande verksemder:*

- *Jula el*
- *Møbelbutikk*
- *Elkjøp, Power el*
- *Andre utvalsvarer*
- *Sal av motorsyklar og elektrisk utstyr*
- *Flisekompaniet, Megafli el.*
- *Daglegvarebutikk på ca. 2000 m<sup>2</sup>*

*Tilsvarende butikkar som dei som er lista opp frå tiltakshavar er å finne i sentrum av Straume. Ein finn i dag for eksempel Bolia, Elkjøp, OBS Bygg, Jysk, Bertel O. Steen, Bilextra, Clas Ohlson, Europris, Frydenbø Bil, Rusta og Skousen.*

Det er uklårt kvifor handelsanalysen og klagen seier at verksemder som er tiltenkt på Smålonane ikkje vil vere i direkte konkurranse med sentrum. Reguleringsplan for Smålonane er utforma med god tilgjenge for biltransport og parkeringsplassar rett utanfor døra. Dette vil skape eit uheldig konkurransefortrinn i høve til butikkane i sentrum med parkeringsplassar i parkeringsgarasje.

#### **Unntaksvarer etter regional føresegn**

I klagen vert det hevda at unntaksvarane i regional føresegn er ei tradisjonell og snever forståing og at lista over unntaksvarane aldri var meint å vere uttømmande. Dette er ikkje riktig, lista over unntaksvarer vart først nytta i rikspolitisk føresegn for mellombels etableringsstopp for kjøpesenter utanfor bysentera i 1999. Det vart her spesifisert at lista er uttømmande og at unntaket ikkje gjaldt andre varegrupper som møblar og kvitevarer. Den regionale føresegna for handel i Hordaland følgjer opp dette.

Det er avgjerande at det vert lagt til rette for at det vert attraktivt og enkelt å handle utvalsvarer som til dømes hårfønarar, printerpatronar, puter og ljosestakar til fots eller med buss. Større varer som sofaar og vaskemaskinar skal sjølvstakt ikkje takast med på bussen, men det kan i Straume sentrum til dømes etablerast korttidsparkeringsplassar for varehenting rett utanfor butikken eller tilbod om heimkøyring. Slik kan det leggjast til rette for sal av både små og mellomstore varer i sentrum.

Avsnittet over som omhandlar konkurransetil sentrum visar at det tilbodet som det søkast å etablere på Smålonane allereie eksisterer på Straume. Kommunane Fjell, Øygarden og Sund har derimot svært lav dekningsgrad når det gjeld unntaksvarane etter regional føresegn (bilar, båtar, landbruksmaskinar, trelast og større byggevarar, samt utsal frå hagesenter og større planteskular), og det er desse varene ein må kjøre til fastlandet for å handle.

Smålonane som ligg i utkanten av sentrum og langs eksisterande veg kan difor vere god eigna for etablering av desse verksemdene. Etablering av handelsareal til unntaksvarane vil kunne motverke handelslekkasje til fastlandet og redusere trafikk over Sotrabraua.

### **Smålonane i høve til nullvekst og nasjonale føringar**

Klagemoment: *Etableringa er i samsvar med dei overordna statlege retningslinjene for arealplanlegging og fortetting*

Klagemoment: *I samsvar med målsettinga om nullvekst ettersom langkøyring vil reduserast, i tillegg til at det blir redusert trafikk over Sotrabraua.*

Klagemoment: *Med utvidinga motverkas handelslekkasje til fastlandet*

I klagen vert det hevda at fylkeskommunens manglande samtykke kan føre til at innbyggjarane i Fjell og omliggande kommunar vil måtte bruke bil for å køyre til fastlandet for å handle dei varetypene som dei burde kunne handle nærare eige bustad og eige sentrum. Påstanden i klagen om at innbyggjarane vil måtte køyre til fastlandet utan Smålonane-etableringa er ikkje underbygga. Dette gjeld også illustrasjonen som skal vise handelslekkasje til kjøpesenter i Bergen (s. 5).

I klagen vert det trekt fram at det ikkje ligg føre berekningar som viset at nullvekstmålet vert vanskelig å nå med etablering av Smålonane. Men handelsanalysen er tydeleg på at Smålonane skal vere eit bilbasert handelstilbod og det er lagt opp til store parkeringsareal mellom bygga. Analysen konkluderer med at «Tiltakene som er tenkt plassert i dette området er i all hovudsak bilbasert handel, men ikke plasskrevende varer.» Det er uklart korleis det i klagen kan konkluderast med at etablering på Smålonane er i samsvar med dei overordna statlege retningslinjene for arealplanlegging og fortetting. Å legge til rette for meir bilbasert handel på Straume er i strid med både nasjonale og regionale føringar og nullvekstmålet for Bergensområdet.

Dette konkluderte også fylkesmannen med i sin uttale til samtykkesøknaden: *Vurderinga vår er at ei avgrensing av senterområdet på Straume bør bli definert og avgrensa i den komande behandlinga av kommunedelplanen for Straume. Før det har skjedd bør det ikkje opnast for større handelsetableringar som er i strid med dei statlege planretningslinjene for samordna bustad-, areal- og transportplanlegging.* I klagen vert det vist til planretningslinjene om at vekst i regionane bør knytast til kollektivknutepunkta slik at behov for transport reduserast. Ut i frå dette bør ny handel etablerast i sentrum av Straume med så kort avstand til kollektivknutepunktet som mogleg.

For å nå nullvekstmålet må auka persontrafikk skje ved gange, sykkel eller kollektivtransport. For å oppnå dette kan ikkje ny handelsverksemd leggje til rette for biltransport gjennom store parkeringsareal rett utanfor butikken og lang avstand til kollektivknutepunkt.

### **Fylkeskommunen som samtykkemynde**

Klagemoment: *En tillatelse vil være i samsvar med departementspraksis i nyere tid.*

I klagen vert det vist til saker der departementet har omgjort vedtak om avslag til etablering av handelsareal.

Den regionale føresegna for handel avløyste den nasjonale kjøpesenterføresegna da Senterplanen ble vedtatt i 2014. I den regionale føresegna vart samtykkemynde overført frå fylkesmannen til fylkeskommunen.

Det er utfordrande for kommunane å styre rett handel til rett stad og følgje opp føringar i regional føresegn for handel, når dette inneber å si nei til handelsetableringar. Kommunane ønskjer ikkje å si nei til auka handelstilbod og arbeidsplassar. For å skape attraktive senter og bidra til bruk av miljøvennlig transport er det derimot avgjerande med styring av handelslokalisering. Gjennom samtykkehandsaming ser fylkeskommunen på tvers av kommunegrensar og skapar føreseielege rammar for kommunar og private aktørar i heile fylket.

#### Nasjonale interesser

Fylkesmannen viste til rundskriv om Plan- og bygningsloven i sin uttale til søknaden. Her står det at regional planmyndigheit ikkje kan gi samtykke dersom planen openbart er i strid med nasjonale interesser: *Fylkesmannen sin konklusjon er at handelskonseptet det er søkt om, på ein del punkt strir mot statlege og regionale føringar for handelslokalisering, og er for omfattande i storleik til at det bør opnast for samtykke. Vi vil minne om at regional planmyndigheit ikkje kan gi samtykke dersom Fylkesmannen kan vise til at planen openbart er i strid med nasjonale interesser (jf. Rundskriv T-2/09 «Ikraftsetting av ny plandel i plan- og bygningslova», side 26).*

Dersom klagen vert tatt til følgje, og det vert gitt samtykke til handelsareal i strid med fylkesmannens uttale, gjeld klagerett for fylkesmannen som er part i saken.

#### KIRU har fremma motsegn til planen

Etter delegasjonsreglementet til fylkeskommunen er det høve til at KIRU fremjar motsegn til reguleringsplan og det er delegert til FUV å avgjere vedtak om samtykke. Ved motsegn kan ikkje kommunen vedta reguleringsplanen. Sjølv om Fylkesutvalet gir samtykke til handelsareal kan ikkje tiltakshavar sette i verk utbygging, da det er reguleringsplanen som heimlar utbygging. Dermed vert KIRU sitt vedtak om motsegn ståande.

### **KONKLUSJON**

Det vert i klagen hevda at det ligg føre spesielle tilhøve som fylkeskommunen ikkje har tatt tilstrekkelig omsyn til i si vurdering, og at dette bør medføre at samtykke kan gis. Fylkesrådmannen sin vurdering bygger på ei grundig gjennomgang av alle moment som er presentert i saka; gjennom framlegg til reguleringsplan, søknad om samtykke, handelsanalyse og klagen. Det kjem ikkje fram nye moment i klagen som endrar vurderinga.

Å opne for eit breitt handelstilbod på Smålonane vil vere med å svekke tilhøvet for handel i regionsenteret Straume og bidra til auka biltransport. I tråd med nullvekstmålet og regionale og nasjonale føringar må ny handel lokaliserast i Straume sentrum og legge til rette for transport med kollektiv, sykkel og gange. Lokalisering med kort gangavstand til kollektivknutepunktet vil skape god tilgjenge for kollektiv transport. Dette er også viktig med tanke på kapasiteten på det eksisterande vegnettet. Smålonane som ligg i utkanten av sentrum og langs eksisterande veg kan vere god eigna for etablering av unntaksvarene etter regional føresegn.

Fylkesrådmannen rår til at klagen ikkje vert tatt til følgje og rår til at føresegnene i reguleringsplanen vert endra i samsvar med unntaka i den regionale føresegna for handel.

#### Avklaring om tilhøve til overordna planar

Areal som inngjekk i kommunedelplanar var ikkje ein del av rulleringa av gjeldande kommuneplanens arealdel. Kommunedelplan for Straume (2009) er difor gjeldande overordna plan. Planområdet Smålonane er her sett av til næringsføremål og sal av plasskrevjande varer. Regional plan for attraktive senter (2014) er sist vedtekne plan og det er føresegna i den regionale planen som er gjeldande. Etter regional føresegn og vedtak i FUV 21.06.18 kan det i området etablerast handel av bilar, båtar, landbruksmaskinar, trelast og større byggevarar, samt utsal frå hagesenter og større planteskular.

### Lokalisering av handel i sentera i nye Øygarden kommune

Retningslinjene til Senterplanen seier at handelsanalysen mellom anna skal vurdere kva som er totalt arealbehov for handel i høve til omlandet og korleis dette skal fordelast i senterstrukturen. Det er planar for etablering av ny handel i fleire senter i Nye Øygarden kommune, mellom anna Rong, Skogsskiftet og Ågotnes. I handelsanalysen er det ikkje drøfta fordeling av handel på dei ulike sentera, det vert lagt til grunn at all ny handel skal kome på Straume. Det vil kunne vere behov for noko meir handel på Straume framover men ikkje uavgrensa, det er difor viktig at nye handelsetableringar stør opp om ønska utvikling av regionsenteret og dei andre sentera i den nye storkommunen.

Handlemønsteret vårt er i endring der mellom anna netthandelen er aukande. Justert for prisveksten går omsetninga i Hordaland per innbyggjar ned. Handel er ei avgrensa ressurs og i det er avgjerande at den vert lokalisert strategisk for å bringe liv og aktivitet inn i sentera i samsvar med Senterplanen.

### Sentrumsutstrekning og areal til handel i regionsenteret Straume

Retningslinjene i Senterplanen seier at det skal leggjast til rette for samlokalisering av handel og tenester innfor ei kompakt og gangbar kjerne, og at utstrekninga på eit regionsenter bør ta utgangspunkt i 800 meter frå ytterkant til ytterkant. Utviding av regionsenteret Straume både mot Smålonane, sjøen og rådhuset ville resultere i ei utstrekning på 1350 meter. Fylkestinget har vedtatt lokalisering av ny vidaregåande skule og ny kollektivterminal i området ved rådhuset som er i motsett retning enn Smålonane, og det er her sentrum bør utvidast.

### Konkurransen til sentrum

I klagen vert det hevda at verksemdene som søkast etablert på Smålonane vil styrke dagens sentrum. Det er uklårt kvifor handelsanalysen og klagen seier at verksemdar som er tiltenkt på Smålonane ikkje vil vere i direkte konkurranse med sentrum. Tilbodet av utvalsvare-butikkar som det søkast å etablere på Smålonane eksisterer allereie i Straume sentrum. Når reguleringsplan for Smålonane er utforma med god tilgjenge for biltransport og parkeringsplassar rett utanfor døra, vil dette skape eit uheldig konkurransefortrinn i høve til butikkane i sentrum med parkeringsplassar i parkeringsgarasje.

### Unntaksvarer etter regional føresegn

I klagen vert det hevda at unntaksvarene i regional føresegn er ei tradisjonell og snever forståing og at lista over unntaksvarene aldri var meint å vere uttømmande. Dette er ikkje riktig, lista over unntaksvarer vart først nytta i rikspolitisk føresegn for mellombels etableringsstopp for kjøpesenter utanfor bysentera i 1999. Det vart her spesifisert at lista er uttømmande og at unntaket ikkje gjaldt andre varegrupper som møblar og kvitevarer. Den regionale føresegna for handel i Hordaland følgjer opp dette.

### Smålonane i høve til nullvekst og nasjonale føringar

Påstanden i klagen om at innbyggjarane vil måtte køyre til fastlandet utan Smålonane-etableringa er ikkje underbygga. Kommunane Fjell, Øygarden og Sund har svært lav dekningsgrad når det gjeld unntaksvarene etter regional føresegn (bilar, båtar, landbruksmaskinar, trelast og større byggjevarar, samt utsal frå hagesenter og større planteskular), og det er desse varene ein må kjøre til fastlandet for å handle. Etablering av handelsareal til unntaksvarene vil kunne motverke handelslekkasje til fastlandet og redusere trafikk over Sotrabraua.

Handelsanalysen er tydeleg på at Smålonane skal vere eit bilbasert handelstilbod. Det er uklårt korleis det i klagen kan konkluderast med at etablering på Smålonane er i samsvar med dei overordna statlege retningslinjene for arealplanlegging og fortetting. Å legge til rette for meir bilbasert handel på Straume er i strid med både nasjonale og regionale føringar og nullvekstmålet for Bergensområdet.

### Fylkeskommunen som samtykkemynde

Den regionale føresegna for handel avløyste den nasjonale kjøpesenterføresegna da Senterplanen vart vedtatt i 2014. I den regionale føresegna vart samtykkemynde overført frå fylkesmannen til fylkeskommunen. Gjennom samtykkehandsaming ser fylkeskommunen på tvers av kommunegrensar og skapar føreseielege ramar for kommunar og private aktørar i heile fylket.