



Arkivnr: 2014/14561-88
Saksbehandlar: Per Nordmark, Eva Katrine R. Taule

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Fylkesutvalet		19.05.2016

Søknad om samtykke for handelsareal i Områdereguleringsplan for Smelteverkstomta - sentrum i Odda by - Odda kommune

Samandrag

Regional plan for attraktive senter i Hordaland – senterstruktur, tenester og handel set krav om samtykke ved planlegging av nytt/utviding av handelsareal med meir enn 3000m². Slikt samtykke skal gjevast av fylkeskommunen etter høyring hos fylkesmannen. Å gjera vedtak er delegert til fylkesutvalet. Søknad om samtykke for *Områdereguleringsplan for Smelteverkstomta – sentrum i Odda by* er den fyrste saka som vert handsama med heimel i den regionale planen.

Som grunnlag for vurdering av samtykke skal det leggjast fram handelsanalyse. Kommunen har nytta retningslinene til planen som rettleiing.

Det vart utarbeidd handelsanalyse for Odda i 2008, og ei enkel handelsanalyse til områdereguleringsplanen i 2015. Søknaden legg til grunn Oddaregionen (Odda, Jondal og Ullensvang kommunar) som handelsomland, legg vekt på Odda si rolle som regionsenter og at nytt handelsareal vert lokalisert i sentrum. Handelsanalysane gjev ikkje detaljert informasjon for fastsetjing av behov for handelsareal, men gjev eit vurderingsgrunnlag for handsaming av denne konkrete søknaden om samtykke.

Fylkesmannen er høyrd i saka og har lagt til grunn handelsanalyse frå 2008, men har kommentert at det er uklart korleis handelsomlandet vil samsvara med definert handelsomland i Senterplanen. Fylkesmannen legg til grunn at konklusjonen om underdekning av handel ikkje vert endra. Fylkesmannen finn difor at det er rom for ein viss auke av handelsareal i regionsenteret Odda. Det vert referert til at handelsanalysen frå 2008 tilrår auke på 6000m² handelsareal med tilhøyrande 120 p-plassar for bil.

Fylkesrådmannen vurderer at søknaden er tilstrekkeleg opplyst, og at den byggjer opp under hovudmål i Senterplanen om handel og sentrumsutvikling: *Sentera skal vera attraktive for handel med handelsverksemd dimensjonert etter nivå i senterstrukturen.*

Det vert tilrådd samtykke.

Forslag til vedtak

Med heimel i *Regional plan for attraktive senter i Hordaland – senterstruktur, tenester og handel* får Odda kommune samtykke til etablering av nytt handelsareal i samsvar med framlegg til *Områdereguleringsplan for Smelteverkstomta–sentrum i Odda by*.

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Bård Sandal
fylkesdirektør regional utvikling

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Fylkesrådmannen, 27.04.2016

BAKGRUNN:

Heimel for Hordaland fylkeskommune si handsaming

Hordaland fylkesting vedtok 10. desember 2014, sak 83/2014 *Regional plan for attraktive senter i Hordaland – senterstruktur, tenester og handel* (heretter omtala som *Senterplanen*). Denne regionale planen erstattar *Rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre* når det gjeld føresegner for lokalisering av handel.

Kapittel 4 i senterplanen omhandlar handel og kjøpesenter. For dette tema er det i planen definert eit overordna mål, og delmål i tre punkt. Desse er:

- Overordna mål: - Sentera skal vera attraktive for handel med handelsverksemd dimensjonert etter nivå i senterstrukturen.
- Delmål: - Dekningsgrad for detaljvarehandel skal balanserast mot folketal i handelsområdet definert av kommunen.
- Ny detaljvarehandel skal i hovudsak lokalisert i senter og innanfor sentrumsområdet.
- Daglegvarehandel skal lokalisert i senter eller nære bustadområde.

Senterplanen har både føresegner (4.1) og retningslinjer (4.2 – 4.6) når det gjeld etablering av handel. Føresegnene definerer dei krav som må oppfyllest. Retningslinjene gir rettleiing om prosess og sakshandsaming knytt til handelslokalisering.

Føresegner

Regionale føresegner for arealbruk

Med heimel i § 8-5 i plan- og bygningslova gjeld føresegn pkt. 4.1 i 10 år frå 10.12.2014 eller til punktet blir erstatta av føresegner i kommunal arealplan:

4.1 Nytt bruksareal for detaljhandel er berre tillatt i fylkessenter, regionsenter, kommunesenter, bydelssenter og lokalsenter definert i Regional plan for attraktive senter eller i kommuneplan.

Nytt bruksareal for detaljhandel skal vere innanfor sentrumsuttrekninga definert i kommunal plan. Der det ikkje er fastsett ei sentrumsuttrekning i kommunal plan, gjeld retningslinjer for arealplanar i sentrumsområde pkt. 2.3 i denne planen.

Dersom nytt eller samla bruksareal for detaljhandel i reguleringsplan eller ved søknad om bygge- og ramme- eller rammeløyve overstig 3.000 m² krevst det samtykke frå fylkeskommunen. Tiltaket skal vere i samsvar med hovudmål i Regional plan for attraktive senter. Samla bruksareal for detaljhandel i sentrum skal vere i samsvar med senteret sitt nivå i senterstrukturen og det omlandet som er definert i regional plan eller i kommuneplan vedtatt etter 10.12.2014. Det blir kravd handelsanalyse for å vurdere samtykke.

Det gjeld unntak for:

- Ny eller utvida detaljhandel med opptil 3.000 m² samla bruksareal lokalisert i bustadkonsentrasjonar eller i nærsenter.
- Ny detaljhandel kor vareutvalet i hovudsak er bilar, båtar, landbruksmaskinar, trelast og større byggevarer, samt utsal frå hagesenter og større planteskular.

Føresegnene set krav om at dersom det er planlagt nytt, eller utviding av eksisterande handelsareal ut over 3000 m² bruksareal (BRA) skal planen ha samtykke for etableringa. Samtykke vert gitt av Hordaland fylkeskommune. I planvedtaket av 10.12.2014 er det delegert til fylkesutvalet å avgjerda slikt samtykke. Før samtykke kan gjevast skal fylkesmannen høyrast i saka.

Som grunnlag for samtykke er det i føresegnene 4.1 sett krav om at det skal leggjast fram handelsanalyse.

Retningslinjer

Retningslinjer for arealbruk

4.2 Handelsanalysen skal gjennomførast av planfremjar som ein del av ny reguleringsplan eller ved søknad om byggjeløyve/rammeløyve. Dersom kommunen har utarbeida overordna handelsanalyse som er tilstrekkeleg grunnlag for regional vurdering av det nye handelsarealet fell kravet vekk.

Handelsanalysen skal innehalde følgjande vurderingspunkt:

- Handelsbalansen i kommunen/området og vurdering av trong for auka handelsareal.
- Definerings av tiltakets handelsomland.
- Framskriving av folketal i handelsomlandet i 20 år ut i frå SSB sin middelprognose. Framskrive folketal kan justerast i høve til bustadutbygging vedtatt i kommuneplan.
- Tiltakets bruksareal i høve til samla bruksareal for handel innanfor sentrumsområdet
- Totalt arealbehov for handel med utgangspunkt i gjennomsnitt 2 m² handelsareal pr. person i omlandet.
- Totalt arealbehov for handel fordelt på dei ulike senternivåa.
- Verknader av reguleringsplanen/tiltaket for eksisterande senter.
- Særlege tilhøve som effekten av gjestearbeidarar, studentar, turisme.

4.3 Behov for areal til handel skal vere tema i kommuneplanens arealdel.

4.4 Behov for areal til daglegvarehandel skal vurderast ved regulering av nye bustadområde.

4.5 For utforming av handelsbygg gjeld retningslinjer i Kapittel 2 – Attraktive sentrum.

4.6 Fylkeskommunen skal ved handsaming av søknad samrå seg med kommunane og fylkesmannen før samtykke vert gitt. Dersom tiltaket er openbart i strid med nasjonale interesser skal samtykke normalt ikkje gjevast.

Retningslinjene 4.2 set krav om at planfremja skal gjennomføra handelsanalysen. Alternativt kan det leggjast til grunn overordna handelsanalyse utarbeidd av kommunen. Retningslinjene listar opp vurderingspunkt som skal inngå i handelsanalysen.

Handelsanalyse

Det er ikkje definert nokon standard metode for utarbeiding av handelsanalyse. Metodar og resultat varierer difor mykje. I handlingsprogrammet til Senterplanen for 2015 – 2019 er det eit tiltak som inneber etablering av ein mal for handelsanalyser: Tiltak 4.1. Denne malen skal deretter nyttast for handelsanalyser som skal leggjast til grunn ved handsaming av søknader om samtykke for nytt handelsareal i Hordaland.

Hordaland fylkeskommune har ansvar for at malen vert utarbeidd. Malen skal, slik tiltaket er definert, utarbeidast i samarbeid med handelsnæringa, Næringsalliansen og fylkesmannen i Hordaland. Malen er under utarbeiding.

SØKNAD OM SAMTYKKE

Om søknaden

Odda kommune har sendt planforslag for områdereguleringsplan for Smelteverkstomta – sentrum i Odda by på høyring med høyringsfrist 30. april. Kommune sendte 10. april særskild søknad om samtykke for handelsareal i same plansak. Etter mottak av søknaden sendte Hordaland fylkeskommune søknaden vidare til Fylkesmannen i Hordaland for vurdering og uttale. Hordaland fylkeskommune mottok fylkesmannen sin uttale 19. april.

Odda kommune har hatt kontakt med Hordaland fylkeskommune, planseksjonen for råd om utarbeiding av handelsanalyse. Då det ikkje ligg føre nokon mal for handelsanalyse vart det vist til føresegnene, og at desse måtte leggjast til grunn.

Søknaden frå Odda kommune inneheld søknadsbrev med vedlegg av områdereguleringsplanen med planskildring, reguleringsføresegner, plankart (2016), Samfunnsanalyse for Oddaregionen (2015), og Handelsanalyse for Odda (2008).

Det er i søknaden ikkje søkt om eit konkret areal for handel, men vist til at gjeldande reguleringsplan har godkjent handelsareal som er langt over 3000 m², men der handelsarealet ikkje er konkretisert då planen inneheld store føremålsflater som er lite detaljert. Det vert i søknaden vidare vist til at det i planen er lagt vekt på å leggja til rette handelsareal fordelt utover planområdet. Dette er gjort slik at det gjev grunnlag for eit mangfald av tilbod, lokalisert på ein måte som gjer at ein håper å få liv og aktivitet inn i smelteverkstomta, og ved det skapar eit variert, aktivt og attraktivt sentrum. Planen legg ikkje til rette for kjøpesenter.

Vurderingsgrunnlaget

Dette er den fyrste saka om samtykke av handelsareal som kjem til handsaming etter vedtak av Senterplanen. Det er ingen praksis for handsaming av slike saker, og det er enno ikkje utarbeidd mal for korleis handelsanalyse skal utarbeidast og presenterast. Byggteknisk forskrift (TEK10) § 5-1 Fastsetting av grad av utnytting, - seier i punkt 3: «I områder for kjøpesentre/forretning skal grad av utnytting alltid fastsettes som bruksareal (BRA).» I kommunen sin søknad og dei dokument som følgjer søknaden er alle areal oppgitt som BYA (bebygd areal/ fotavtrykket), ikkje BRA.

Søknaden er vurdert mot vurderingspunktta i planretningslinene:

Handelsbalansen:

Handelsanalysen frå 2015 byggjer på tal frå 2013. For Odda (ikkje handelsområdet) er det oppgitt følgjande verdiar for dekningsgrad (butikkhandel):

○ Daglegvarer:	125 %
○ Kler, tekstilar og sko:	115 %
○ Møblar og elektro:	80 %
○ Handel og reparasjon av motorkøyrety, båtar og drivstoff:	80 %
○ Jernvarer, fargehandel og andre byggevarer:	110 %
○ Detaljvarer:	113 %
○ Sportsutstyr, spill og leker:	85 %
○ Anna utvalshandel:	113 %

Handelsomland:

Det er i søknaden vist til handelsanalyse frå 2008, og til samfunnsanalyse frå 2015 der det og er eit avsnitt om handel. Desse to analysane opererer med heilt ulike handelsomland. I 2008, før Jondalstunnelen, var det lagt til grunn eit handelsomland som omfatta Odda, Ullensvang, Etne og Kvinnherad – den nordlege delen inkludert Rosendal.

I samfunnsanalysen 2015, kapittelet om handelsanalyse, er handelsområdet definert til Oddaregionen som omfattar Odda, Jondal og Ullensvang kommunar.

Fylkesrådmannen vurderer at det er Oddaregionen som bør leggjast til grunn som handelsomland.

Folketal:

Folketalet i handelsområdet; Oddaregionen er i samfunnsanalysen oppgitt å ha 11469 busette (2013) fordelt slik: 7006 i Odda, 3369 i Ullensvang og 1094 i Jondal.

Bruksareal for handel:

Det er ikkje oppgitt kva som er eksisterande handelsareal i handelsområdet, eller i Odda by. I handelsanalysen frå 2008 er det oppgitt: «Grovt rekna er det 21 000 m² forretningsareal i Odda sentrum.» Det er heller ikkje oppgitt kva som vil verta nytt handelsareal i planområdet, men kommunen meiner det vert lagt til rette for mindre handelsareal i ny plan enn i gjeldande reguleringsplan.

Områdereguleringsplanen viser reguleringsføremål innanfor plangrensa, og bebygd areal (BYA) for dei einskilde arealelement. Areal er ikkje oppgitt som bruksareal (BRA), slik TEK10 krev, men som BYA. Områdereguleringsplanen gjev rom for bygg i fleire etasjar, og dessutan vert det regulert til fleire føremål, der eit av føremåla er forretning. Det er ikkje fastsett kor stor del som kan nyttast til handel i dei einskilde

bygg. Kommunen legg her vekt på at planen må vera fleksibel for å kunna tilpassast aktørar som vil investera i området. Å trekka til seg aktørar/investorar er ei vesentleg utfordring i Odda.

I plankartet framgår desse føremål og areal (BYA):

○ F	Forretning	=	2 080 m ²
○ BFK	Bustad/forretning/kontor	=	12 675 m ²
○ FKT	Forretning/kontor/tenesteyting	=	9 425 m ²
○ IL	Industri/lager Totalt: 9415 m ²	<u>Anslag utsal:</u>	= 1 000 m ²
○ KB	Forretning/kontor/ tenesteyting gatetun	=	700 m ²
○	<u>Sum - nytt BYA der handel er eit av mogelege føremål:</u>	=	<u>25 880 m²</u>

Kommunen peikar sjølv på at det er vanskeleg å anslå nøyaktig m² handelsareal planen opnar for. Men kommunen har arbeidd lenge og grundig med å planleggja ny bruk av Smelteverkstomta. Kommunen ønskjer med denne planen å leggja til rette for å utvikla eit sentrumsområde med tiltalende butikkar og bygg i eit relativt konsentrert område knytt opp til gågata. For å oppnå dette ønskjer kommunen ei utvikling utan etablering av kjøpesenter.

Arealbehov til handel:

Kommunen har lagt til grunn at det er trong for omlag 2 m² * handelsareal pr innbyggjar i handelsomlandet. Totalt for handelsomlandet; Oddaregionen er det oppgitt eit behov på omlag 23 000 m² handelsareal.

(* 2 m² er brukt i regional plan for attraktive senter i Hordaland)

Det er ikkje konkretisert kva som kan verta verknaden for eksisterande handel av etablering av ny handel i planområdet.

Særlege tilhøve:

Odda by har fått sær store utfordringar ved at smelteverket vart nedlagt med store industrianlegg i sentrumsområdet. I tillegg er store delar av industrianlegga freda, og ny aktivitet må tilpassast dette. Kommunen har lagt ned mykje arbeid i å finna løysingar for vidare utvikling av Odda som by og regionsenter.

Fylkesmannen i Hordaland sin uttale

Fylkesmannen har lagt til grunn handelsanalyse frå 2008, men har kommentert at det er uklart korleis handelsomlandet vil samsvara med definert handelsomland i Senterplanen. Fylkesmannen legg til grunn at konklusjonen om underdekning av handel ikkje vert endra. Fylkesmannen finn difor at det er rom for ein viss auke av handelsareal i regionsenteret Odda. Det vert referert til at handelsanalysen frå 2008 tilrår auke på 6000m² handelsareal med tilhøyrande 120 p-plassar for bil.

VURDERING

Lokalisering i sentrum

Senterplanen legg til grunn at regionsenter skal ha eit tydeleg avgrensa sentrum. Kommunane er oppmoda om å vedta ei sentrumsavgrensing. Inntil det ligg føre eit slikt kommunalt vedtak skal retningslinene 2.3 leggjast til grunn. Odda by har ikkje definert ei sentrumsavgrensing, og då skal det leggjast til grunn at sentrum har ei utstrekning på 800 m frå ytterkant til ytterkant.

Retningsliner for arealplanar i sentrumsområde

Retningsliner for arealbruk:

2.3 Sentrumsutstrekning skal fastsetjast i kommune(del)plan eller i reguleringsplan for sentrum.

Inntil kommunen har fastsett sentrumsutstrekning bør planlegging ta utgangspunkt i at sentrum har følgjande retningsgivande utstrekning frå ytterkant til ytterkant:

- Fylkessenter: inntil 1000m
- Regionsenter og bydelssenter i Bergen: inntil 800m
- Kommunesenter: inntil 600m
- Lokalsenter og nærsenter: tilbod bør i høg grad konsentrerast

Fylkesrådmannen vurderer det slik at lokalisering av nytt handelsareal er i samsvar med retningslinene 2.3 i Senterplanen.

Attraktivt regionsenter

Odda er eit regionsenter, og det er eit mål at dette skal vera ein motor for utviklinga i området, og ved det skapa attraktivitet både for byen og omlandet. Odda sitt handelsomland er avgrensa, og det er difor ikkje press på areal tilrettelagt for handel. Situasjonen er meir prega av at kommunen har behov for å gjera seg attraktiv for handel, tenesteyting og arbeidsplassar generelt. Det ligg ikkje til rette for stor overetablering av handel i planområdet.

Fylkesrådmannen vurderer at søknaden er i samsvar med måla i kap. 4 i Senterplanen når det gjeld dimensjonering og lokalisering av handel.

Handelsanalyse

Kommunen har søkt rettleiing for å få ei god og korrekt handtering av spørsmål om handelsanalyse, handelslokalisering, handelsomfang og samtykke for nytt handelsareal. Kommunen har lagt til grunn relevant kunnskapsgrunnlag, sjølv om dette er lite konkret når det gjeld etablering av nytt handelsareal.

Fylkesrådmannen vurderer dei handelsanalysane som er presentert som mangelfulle, men i denne konkrete saka gjev dei likevel eit tilstrekkeleg kunnskapsgrunnlag for vedtak.

Oppsummering

Odda kommune har lagt Regional plan for attraktive senter i Hordaland – senterstruktur, tenester og handel til grunn for sitt planarbeid med Områdereguleringsplan for Smelteverkstomta – sentrum i Odda by. Føresegner og retningslinjer i planen er brukt aktivt, og saka er handsama i samsvar med desse. Det er utarbeidd handelsanalyse i to omgangar. Desse er noko mangelfulle, men analysane er utarbeidd før det ligg føre ein mal for slike analysar.

Fylkesmannen har vurdert søknaden og gitt uttale i saka. Fylkesmannen vurderer at det er rom for auka handelsareal i Odda sentrum/planområdet, og for ytterlegare parkeringsplassar relatert til dette.

Planen legg til rette for etablering av store nye handelsareal, ved at dei fleste planelement har fleire føremål. Det er eit viktig moment at all ny etablering av handel med grunnlag i planen vil koma innanfor sentrum. Det er ikkje lagt til rette for etablering av kjøpesenter, derimot legg planen til rette for/ og styrer mot å fordela av ny aktivitet i planområdet. Målsetjinga er å utvikla ein variert og mangfaldig by med god kopling til den eksisterande gågata.

Det er ikkje sannsynleg at det vert ei handelsetablering i planområdet som får vesentlege skadeverknader for eksisterande handelsverksemd i Odda, Oddaregionen eller omkringliggjande regionsenter. Planen legg derimot grunnlag for ei utvikling av Odda by når det gjeld handelstilbod, noko som vil styrkja Odda som regionsenter og som motor for omlandet.

Konklusjon

Områdeplanen er gjennomarbeidd og i stor grad i tråd med Senterplanen. Handelsomlandet har ei relativt tydeleg avgrensing, det er oversiktleg, relativt lite og ligg relativt isolert. Handelsanalysen er noko mangelfull, men i denne relativt oversiktlege situasjonen er vurderingsgrunnlaget tilstrekkeleg for å gjera vedtak i saka.

Fylkesrådmannen tilrår å gje samtykke for etablering av nytt handelsareal i Odda by slik dette kjem til uttrykk i Områdeplan for Smelteverkstomta – sentrum i Odda by.

VEDLEGG:

Søknad om samtykke frå Odda kommune
Uttale frå Fylkesmannen i Hordaland