



Arkivnr: 2014/1141-23

Saksbehandlar: Tina Sinclair

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Utval for kultur, idrett og regional utvikling		12.10.2016

Fråsegn til Plan 368 - Askøyparken - Askøy kommune

Samandrag

Planforslaget for Askøyparken vart varsla lagt ut på høyring i brev 18.08.2015. Planen legg til rette for kjøpesenter og forretningar med tilhøyrande infrastruktur og tilkomst. Planområdet ligg på Nedre Kleppe, i krysset mellom FV 562 og FV 216, i underkant av 3 km frå Kleppestø regionsenter. Det er utarbeidd ei handelsanalyse for planen, som bekreftar at det er stor handelslekkasje frå Askøy i dag. Planforslaget legg opp til at 80% av det totale berekna behovet for detaljvarehandel i kommunen skal dekkast inn i Askøyparken.

Parallelt med planforslaget for Askøyparken er og områdeplan for regionsenteret Kleppestø på høyring. Her legg ein opp til at om lag 70 % av det totale berekna behovet for detaljvarehandel i kommunen skal dekkast inn på grunnlag av tilhøyrande handelsanalyse. Til saman vil desse to planane gi ei overdekking av berekna behov for handelsareal. Dei to planane vil påverke kvarandre innbyrdes og må difor sjåast i samanheng.

Regional plan for attraktive senter i Hordaland har som hovudmål at Hordaland skal ha attraktive senter som fremjar livskvalitet, robust næringsliv og miljøvenleg transport. Sentera skal legge til rette for vekst i heile fylket, og skal vere attraktive for handel med handelsverksemd dimensjonert etter nivå i senterstrukturen. Senterplanen fastsetter Kleppestø som nytt regionsenter av omsyn til folketal og trong til å gjere kommunen meir sjølvforsynt. I tillegg har Askøy kommune gjennom kommuneplanarbeidet innarbeid ein underordna senterstruktur, der Florvåg, Strusshamn, Ravnanger og Fromritoppen er definert som lokalsenter. I denne senterstrukturen ønsker ein at nye etableringar av handel og offentlege og offentlege og private tenester skal etablere seg.

Jamfør regional føresegn § 4.1 er nytt areal for handel berre tillatt i vedtatte senter i regional eller kommunal plan. Etablering av nytt handelsareal skal vere i eit omfang som skal balanserast mot folketallet i det omlandet dei skal betene. Dersom nytt eller samla bruksareal for detaljhandel overstig 3000m² vert det kravd samtykke frå fylkeskommunen, basert på ei handelsanalyse.

Dei regionale føresegnene gjer unntak for daglegvarehandel, som kan lokaliserast i bustadkonsentrasjonar eller nærsenter. Det gjeld også unntak for areal til ny detaljhandel kor vareutvalet i hovudsak er bilar, båtar, landbruksmaskinar, trelast og større byggevarar, samt utsal frå hagesenter og større planteskular.

Planforslaget for Askøyparken er ikkje i samsvar med mål, retningslinjer og føresegner i regional plan for attraktive senter i Hordaland. Askøyparken er ikkje definert som eit senter og planforslaget oppfyller ikkje kriteria for unntak. Vi finn at konsekvensane av planforslaget for senterstrukturen i kommunen ikkje er

tilfredsstillende vurdert. Planforslaget legg opp til bilbasert detaljvarehandel som ikkje er i tråd med behovet for å redusere utslepp av klimagass knytt til transport.

Forslag til vedtak

1. Utval for kultur, idrett og regional utvikling meiner at planforslaget for Askøyparken legg opp til bilbasert detaljvarehandel som ikkje bidrar til å redusere utslepp av klimagass knytt til transport og er i strid med Regional plan for attraktive senter. Utvalet fremjar difor motsegn til planforslaget.
2. Dersom planforslaget for Askøyparken vert endra til berre å gjelde areal for plasskrevjande varer i samsvar med unntaka i dei regionale føresegnene samt daglegvarer tilpassa lokal bustadkonsentrasjon, kan motsegnet trekkjast.

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Bård Sandal
fylkesdirektør regional utvikling

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Fylkesrådmannen, 20.09.2016

Sakshistorikk

Planforslaget for Askøyparken vart sendt på høyring i brev 18.08.2015. I fråsegn datert 06.10.2015 hadde Hordaland Fylkeskommune vesentlege merknader til planforslaget og vurderte å tilrå motsegn. Grunngevinga var omsynet til senterstruktur og handel, som er nedfelt juridisk bindande føresegn i Regional plan for attraktive senter i Hordaland. Ein ba om:

1. Handelsanalyse for tiltaket i planen
2. Drøftingsmøte med kommunen
3. Utsett frist

Det vart helde dialogmøte i regi av Fylkesmannen i Hordaland 01.12.2015. I brev datert 02.06.2016 mottok Hordaland fylkeskommune handelsanalyse. I e-post frå Askøy kommune 29.06.2016 vart det gitt utsatt frist for høyring slik at ein kunne vurdere saka i samanheng med pågåande høyring av Kleppestø områdeplan, der det og vert lagt opp til stor vekst i handelsareal.

Vurdering

Senterstruktur i Hordaland og Askøy

Hovudmålet i Regional plan for attraktive senter i Hordaland er at Hordaland skal ha attraktive senter som fremjar livskvalitet, robust næringsliv og miljøvenleg transport. Sentera skal legge til rette for vekst i heile fylket, og skal vere attraktive for handel med handelsverksemd dimensjonert etter nivå i senterstrukturen.

Senterplanen fastsetter regionsentera i Hordaland, og Kleppestø er definert som nytt regionsenter av omsyn til folketal og trong til å gjere kommunen meir sjølvforsynt. I tillegg har Askøy kommune gjennom kommuneplanarbeidet innarbeid ein underordna senterstruktur, der Florvåg, Strusshamn, Ravnanger og Fromritoppen er definert som lokalsenter,. Her ønsker ein at nye etableringar av handel og offentlege og offentlege og private tenester skal etablere seg.

Jamfør regional føresegn § 4.1 i senterplanen er nytt areal for handel berre tillatt i fylkessenter, regionsenter, kommunesenter, bydelsenter, lokalsenter eller nærsenter avsett i den regionale planen eller i kommuneplan. Nytt areal for detaljvarehandel skal vere innanfor sentrumsutstrekninga i sentera, slik det er definert i kommunal plan eller i regionalplan. Etablering av nytt handelsareal skal vere i eit omfang som skal balanserast mot folketalet i det omlandet dei skal betene. Dersom nytt eller samla bruksareal for detaljhandel overstig 3000m² vert det kravd samtykke frå fylkeskommunen, basert på ei handelsanalyse.

Dei regionale føresegnene gjer unntak for daglegvarehandel, som kan lokaliserast i bustadkonsentrasjonar eller nærsenter. Dette sikrar god tilgang til denne type kvardagshandel der folk bur, utan at det generere behov for transport. Handelsomlandet er då lokalt. Det gjeld også unntak for areal til ny detaljhandel kor vareutvalet i hovudsak er bilar, båtar, landbruksmaskinar, trelast og større byggevarar, samt utsal frå hagesenter og større planteskular. Denne type varer er plasskrevjande, og bør ikkje primært legge beslag på store areal i tette senter, men heller lokaliserast sentralt i forhold til det overordna vegnettet og kollektivtilbodet.

Prosedyre for handsaming av søknader om samtykke er følgjande:

- Planfremjar utarbeidar samtykkesøknad med handelsanalyse og sender til kommunen
- Kommunen sender søknad om samtykke til fylkeskommunen saman med ei vurdering av om tiltaket er i tråd med senterplanen
- Fylkeskommunen sender samtykkesøknaden til fylkesmannen med frist for uttale på 3 veker
- Fylkesutvalet fattar vedtak etter innstilling frå fylkesrådmannen

Fylkesrådmannen har ikkje mottatt søknad om samtykke i denne saka.

Handelsanalyser skal gjennomførast i tråd med retningsline 4.2 i senterplanen og innehalde følgjande vurderingspunkt:

- Handelsbalansen i kommunen/området og vurdering av trong for auka handelsareal.
- Definerings av tiltakets handelsomland.

- Framskrivning av folketal i handelsområdet 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 m²handelsareal 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.

Samla vurdering av nytt areal til detaljvarehandel i planarbeidet i Kleppestø regionsenter og Askøyparken kjøpesenter og forretningsareal

Både planforslag for Askøyparken og områdeplan for Kleppestø legg opp til stor vekst i nytt areal til detaljhandel i eigen plan. Det er utarbeida handelsanalyser for begge planforslaga. Begge analysane bekreftar at det er stor handelslekkasje frå Askøy i dag, som ein ønsker å demme opp for i planarbeidet.

Områdeplanen for Kleppestø opererer med ein kalkulert underdekning for heile kommunen på grovt rekna 55.000m² (2014) Ein legg opp til å møte vel 70% av kommunen sitt totale berekna behov, innanfor planområdet for områdeplanen for Kleppestø, med ein auke av dagens handelsareal her frå 25.000m² til 40.000 m². Ein reknar heile kommunen som aktuelt handelsomland. Konsekvensane av planforslaget for senterstrukturen i kommunen er tilfredsstillande vurdert. Kleppestø er regionsenter og skal ha ei sentral rolle som handels- og tenesteknutepunkt i kommunen, som og kan avlaste Bergen kommune.

Reguleringsplanen for Askøyparken opererer med ein kalkulert underdekning for heile kommunen på grovt rekna 50.000m² (2014) Ein legg opp til å dekke 80% av kommunen sitt totale berekna behov innanfor planområdet for reguleringsplanen for Askøyparken, med ein nær tre dobling av dagens handelsareal her frå 14.000m² til 40.000 m². Når det gjeld handelsomland vurderer ein med dette at 80% av handelen i kommunen er grunnlaget for vurderinga av kva som inngår i handelsområdet. Konsekvensane av planforslaget for senterstrukturen i kommunen er ikkje tilfredsstillande vurdert. Særleg saknar vi ei grundig gjennomgang av konsekvensane for Kleppestø som regionsenter.

Vurdering av planforslaget for Askøyparken kjøpesenter og forretningsareal

Hovudføremåla i planforslaget for Askøyparken er 'Forretning' og 'Kjøpesenter'. Den type varehandel som er lista opp i føresegnene rommar eit spekter av varer som ikkje kjem inn under unntaksføresegnene i senterplanen for etablering utanfor senterstrukturen slik det er skildra i avsnittet over. Planforslaget oppfyller difor ikkje unntaksvilkåra.

Plan og bygningsloven gjer anledning til å gjere skilje mellom daglegvarer og plasskrevjande handel i reguleringsføresegnene for Forretningsformål. Handel med daglegvarer i bustadkonsentrasjonar skal betene eit lokalt handelsomland. Dersom ein ønsker å angi at heile eller delar av forretningsarealet skal være forretning for daglegvarer, må denne varetypen definerast i føresegnene til planen og omfanget av handelsareal må stå i forhold til det lokale behovet for dei som bur nær utsalet. Ein må og dokumentere korleis transportarbeidet vert tenkt løyst.

Dersom ein vil angi at heile eller delar av arealet skal være forretning for den type plasskrevjande varer som er lista opp i senterplanen, må desse varetypene definerast i føresegnene og omfanget av handelsarealet må stå i forhold til handelsområdet for desse varene. Ein må og dokumentere korleis transportarbeidet vert tenkt løyst. Alle typar handel og tenester skal ha god tilgang med kollektivtransport og sykkel- gange.

Handelsanalyse for Askøyparken

Det er utarbeidd ein omfattande handelsanalyse for utviding av handelsareal i Askøyparken. Analysen stadfester at det er vesentleg handelslekkasje frå Askøy, med underdekning for alle varegrupper. Målet med planen for Askøyparken er å demme opp for størstedelen av denne lekkasjen i form av ein utviding av dagens handelsareal på Nedre Kleppe.

Handelsanalyser skal gjennomførast i tråd med retningsline 4.2 i senterplanen. Vi har følgande kommentarar til handelsanalysen for Askøyparken.

Handelsanalysen legg opp til eit maksimum scenario, der handelslekkasjen for kommunen som heilskap går i null og ein stor del av kommunen sin indre handel skal dekkast i Askøyparken. Vi meiner at handelsanalysen i større grad skal synleggjere usikkerheiten som ligg i fleire grunnlagsdata, som til dømes folketalsvekst, dekningsgrad, kjøpeevne og bustads- og næringsutvikling i kommunen generelt. Den burde og drøfta utviklinga i handlevaner, slik det kjem til uttrykk til dømes i den sterkt vaksande netthandelen som gjer seg gjeldande innan nokre vareslag. På bakgrunn av dette kan ein sjå for seg ulike alternative scenario for handelsvekst og lokalisering av naudsynt areal som kan vurderast mot kvarandre.

I tillegg skal handelsanalyse vise korleis behov for handelsareal bør fordelast på dei ulike nivåa i vedtatt senterstruktur i senterplan og kommuneplanens arealdel. Ein ønsker ein mindre bilbasert, berekraftig handel der alle har tilgang på ulike typar varer og tenester. I lys av dette er det relevant å drøfte arealbehova knytt til ulike vareslag fordelt på senterstruktur. Det er og aktuelt å vurdere det overordna samspelet i handels- og arbeidsvaner i Bergensregionen som heilskap.

Til sist skal handelsanalyses drøfta kva verknad auka handelsareal i områdeplanen har for senter i ulike nivå av det kommunal og regionale hierarkiet. Her er det aktuelt å drøfte ulike hovudvaregrupper for seg, for å få frem et nyansert bilde av behovet for nytt handelsareal i dei ulike sentera.

For Askøyparken handelsanalyse vil det være relevant med en grundig drøfting av verknaden av å løyse ein så stor del av berekna behov for areal til detaljvarehandel for kommunen som heilskap, *utanfor* senterstrukturen som er avsett i kommuneplan og regionalplan. Her vil særleg konsekvensane for regionsenteret Kleppestø være eit hovuddrøftingspunkt, ikkje minst fordi kommunen no og har på høyring ein områdeplan for regionsenteret Kleppestø som inneheld 45.000m² handel. Områdeplanen svarer på Kleppestø sin status som eit handels og tenestesenter for regionen Askøy kommune inngår i. I tillegg bør ein drøfte verknaden for handel og teneste i dei politisk vedtatte lokalsentera internt i kommunen.

Konklusjon

Hordaland fylkeskommune har gjort ei heilskapleg vurdering av privat reguleringsplan for Askøyparken på grunnlag av innsendt materiale, og finn at planforslaget ikkje er i tråd med Regional plan for attraktive senter i Hordaland.

Planen legg til rette for nytt areal for detaljhandel over 3000m² utanfor avsett senterstruktur i regional og kommunal plan. Med dei vareslaga som er lista opp i føresegnene og omfanget av areal til handel, vurderer vi at planforslaget ikkje kjem inn under unntaksføresegnene i senterplanen. Vi har ikkje mottatt søknad om samtykke

Handelsanalysen er ikkje tilfredstillande gjennomført etter retningslinjer i regional plan. Særleg saknar vi ei grundigare vurdering av totalt arealbehov for handel i kommunen fordelt på dei ulike senternivåa. Vi saknar og ei grundigare konsekvensvurdering av verknadene av reguleringsplanen for eksisterande senter. Særleg gjeld dette regionsenteret Kleppestø, der områdeplanen som no er på høyring tek sikte på ei dobling av areal til detaljvarehandel, med tanke på å demme opp for handelslekkasje. Handelsanalyses for Kleppestø legg til grunn at regionsenteret på Kleppestø, skal ha ei sentral rolle som handels- og tenestesenter ikkje berre i kommunen, men og i regionen, slik det er lagt opp til i regional plan og kommuneplan.

Fylkesrådmannen rår til at det vert fremja motsegn mot planforslaget slik det no ligg føre. Grunngevinga er omsynet til senterstruktur og handel som er nedfelt i Regional plan for attraktive senter. Regionalplanen opnar for regulering av areal til detaljhandel som kjem inn under unntaksføresegnene, og som er sikra i plankart og føresegn. Dette gjeld nærare definerte vareslag i regionalplanen og detaljhandel med opp til 3000m² samla bruksareal i bustadkonsentrasjonar.