



Stord kommune
Postboks 304
5402 Stord

Klage på løyve til bygg for etablering av Biltema på Heiane Vest – vedtak i strid med reguleringsplan

Stord kommune gjorde den 20.11.2017 vedtak om løyve i eit trinn til oppføring av næringsbygg innan Heiane Vest med tiltakshavar Heiane Vest AS og for utleige til Biltema. I brev av 01.12.2017 frå kommunen til Fylkesmannen i Hordaland uttalte kommunen at ein gav bygge-løyve i saka den 20.11.2017, sjå nedanfor. Vi fekk tilsendt vedtaket den 07.12.2017 som då er utgangspunktet for klagefristen vår, jf. forvaltningslova (fvl) § 29.

Stord kommune har funne at Biltema er ei verksemd som går inn under reguleringsplanen for Heiane Vest. Kommunen har gitt dispensasjon frå føresegna til reguleringsplanen for innvendig høgde for første etasje i bygget. Det er ikkje gitt dispensasjon utover det.

Fylkesmannen klagar på vedtaket av 20.11.2017 i Stord kommune. Klagen gjeld at bygget er gjeve løyve for bruk av Biltema og at bruken med det er i strid med reguleringsplanen for området. Vi presiserer at vi ikkje klagar på at det blir gitt løyve til eit bygg på eigedommen eller på dispensasjonen for innvendig høgde for første etasje, men på den tiltenkte bruken av bygget.

Vi slår fast at bygget berre er omsøkt til bruk for Biltema. Vi har ikkje fått tilsendt søknaden, men det går fram av vedtaket samt at det er søkt om samtykke frå Hordaland fylkeskommune til etableringa av Biltema. Etableringa på denne delen av Heiane er det vesentlege i saka slik vi ser ho.

Kva kan etablerast på Heiane Vest etter reguleringsplanen?

Tiltaket er i regulert område, der kommunen omtalar reguleringa slik:

«Tiltaket ligg innanfor reguleringsplan 1221-2011-06, gnr/bnr 46/289 m.fl., Nye Heiane Vest – detaljregulering.

Tiltaket/tomt er lokalisert innanfor delområdet F/K/I – 1, område for næringsverksemd, forretning, kontor og industri. I føresegnene § 3.1.1 er dette detaljert til mellom anna «- - - tyngre- og plasskrevjande varehandel, som t.d. bilar og motorkøyretøy, møbel, teppe, og utsal av kvite- og brunevarar samt kontorrekvisita og liknande. Vidare kan det etablerast handel med landbruksmaskinar, trelast og byggevarer, kontor- og administrasjonsverksemdar og lettare industriproduksjon, samt lager. Detaljhandel med daglegvare, klede, bøker, gåveartiklar og serviceverksemd som kontor for lege, tannlege, fysioterapeut og liknande er ikkje tillate.»

Reguleringsplanen fastset at det er eit næringsområde der ein kan etablere industri, kontor og forretningsverksemd. Forretningsverksemda er vidare definert som sal av «*tyngre- og plasskrevjande varehandel*». Det er også den type varehandel som det er naturleg å kombinere med kontor- og industriområde. Det er som ei vidare eksemplifisering av dette at føresegna tek inn «*kontorrekvisita og liknande*». Det skal vere ein del av hovudtemaet «*tyngre- og plasskrevjande varehandel*» og må sjåast i samanheng med eksempla elles som er tunge, store varegrupper. Det er då mest naturleg å tale om kontorrekvisita i stort samt naturleg knytt til at formålet opnar for kontorverksemd som treng å få dekkja trongen sin for rekvisita. Føresegna avgrensar vidare forretningsverksemda mot ulike former for daglegvarehandel «*og liknande*», som også gir grunn for denne forståinga.

Vi ser det nemnde som den mest naturlege forståinga av omgrepet «*kontorrekvisita*» her. Det er i alle tilfelle tale om kontorrekvisita, og det som kan samanliknast med det, ikkje anna. Det opnar klårt ikkje for vidare detaljvarer innan eit breitt varespekter. Det ville ha vore i motstrid til det førande omgrepet her som er «*tyngre- og plasskrevjande varehandel*» og også til dei andre vareslaga som det er vist til. Det ville ha endra innhaldet i føresegna totalt. Ein kan ikkje legge til grunn ei slik forståing som ville ha underminert hovudinnhaldet i planen og gjort den til noko heilt anna.

Det ovannemnde framstår også klårt som forståinga av reguleringsplanen då den vart utarbeidd. Hordaland fylkeskommune peikar i uttale av 02.06.2005 på at naboområdet Heiane har hatt anna formål som gjer at alle typar næringsverksemd har kunne etablere seg. Fylkeskommunen tilrår difor at «*reguleringsformålet vert presisert slik at det ikkje vert høve til å etablere dagligvarehandel eller kjøpesenterliknande verksemd i Heiane Vest, men at området kan leggjast til rette for sal av arealkrevjande vareslag som byggje- og anleggsvarer, bilsal og anna meir industriprega verksemd.*»

Planomtalen seier til dette på side 7:

«Ein har i planomtalen gått nærare inn på tilhøvet til senterstruktur, og har med detaljerte føresegner som skal sikre at område ikkje vert nytta til daglegvarehandel og liknande.»

Fylkesmannen i Hordaland seier i uttalen sin av 29.08.2006 til planarbeidet for reguleringsplanen Heiane Vest:

«Vi finn det positivt at det i reguleringsplanen er sett grenser for kva slags handel som er tillete i planområdet og at dette er avgrensa til plasskrevjande varer (tyngre varehandel). Det er viktig å sikre Leirvik som hovudsete for detaljhandel på Stord og såleis sikre eksisterande handelssentrum.»

Planomtalen seier til dette på side 7:

«Ein har lagt strenge føringar for bruken av området i samsvar med merknaden.»

Uttalane frå Hordaland fylkeskommune og Fylkesmannen i Hordaland ligg altså til grunn for utarbeidinga av og forståinga av reguleringsplanen og føresegna. Trekking av grensene for handelen i Leirvik sentrum og på nye Heiane Vest elles i planomtalen må også lesast med grunnlag i desse uttalene frå Hordaland fylkeskommune og Fylkesmannen i Hordaland. Både fylkeskommunen og Fylkesmannen har forstått reguleringsplanen slik då den blei vedtatt. Det

var ikkje grunnlag for anna forståing og ein såg ikkje grunnlag for motsegn. Det har ikkje vore hevda anna forståing av planen før denne saka kom opp.

Sjølve ordlyden i føresegna, den naturlege forståinga av den, samt planomtalen og planprosessen for reguleringsplanen seier at planen skal forståast slik som vi skildrar ovanfor. Eksempellet «*kontorrekvisita og liknande*» kan ikkje tolkast utvidande, men skal forståast innan det overordna formålet «*tyngre- og plasskrevjande varehandel*» og dei rammer som føresegna elles trekk opp. Vi stiller oss difor ikkje bak den forståinga av planføresegnene som Stord kommune no legg til grunn.

Kva type handelsverksemd er Biltema ?

Hordaland fylkeskommune har gått igjennom handelsverksemda til Biltema i utgreiinga og innstillinga si av 04.10.2017, til sak om samtykke til etablering av handelsareal til Biltema i Heiane Vest. Sjølv om fylkeskommunen vurderer vareutvalet etter den regionale senterplanen og vilkåra for unntaket for samtykke til etablering av detaljhandel med over 3.000 m² bruksareal, har vurderingane og merknadene til vareslaga relevans også for vilkåra i føresegna til reguleringsplanen. Fylkesmannen er samd i merknadene frå Hordaland fylkeskommune, i utgreiing deira til både forståinga av vareutvalet til Biltema og korleis verksemda kan tilpasse seg ein ordinær senterstruktur. Vi viser difor til desse vurderingane frå administrasjonen i Hordaland fylkeskommune og gjer dei gjeldande som vår eige forståing.

Kjem handelsverksemda til Biltema inn under føresegna for reguleringsplanen ?

Vi kan ikkje sjå anna enn at Biltema driv detaljhandel med varer som i hovudsak er mindre vareslag, ikkje er arealkrevjande og ikkje kan karakteriserast som tyngre- og plasskrevjande varehandel. I den grad Biltema kan seiast å ha tyngre- og plasskrevjande vareslag, kan den delen av verksemda skiljast frå og plasserast innan Heiane Vest. Det vil i så fall berre vere ein mindre del av verksemda. Det vil då sannsynlegvis vere mest naturleg å ha desse varene her i eit hentelager, jf. utgreiinga til Hordaland fylkeskommune.

Det synest klårt at Biltema si hovudverksemd ikkje er sal av kontorrekvisita. Korkje søkjar eller kommunen hevder det. Vi kan heller ikkje legge til grunn at det som Biltema då sel, er «*liknande*» til kontorrekvisita. Liknande må vise til kontorrekvisita eller til dei tyngre- og plasskrevjande vareslaga som føresegna elles viser til, jf. ovanfor. Det er ikkje ei opning for alle andre typar vareslag.

Biltema kjem ikkje inn under definisjonen av tyngre- og plasskrevjande vareslag som er eit vilkår i reguleringsplanen § 3.1.1. Etablering av Biltema er i strid med reguleringsplanen.

Klagegrunnar

Grunnlaget for klaga er det ovannemnde, at det er i strid med reguleringsplanen å gi løyve til Biltema på staden. Kommunen sitt løyve av 20.11.2017 har ikkje heimel i reguleringsplanen for Heiane Vest.

Vi finn at ein naturleg rekkefølgje for våre klagegrunnar er å vise til sakshandsamingsfeila først. Det gir også bakgrunn for det som er hovudgrunnane våre for klaga, nemleg at løyvet er i strid med innhaldet i reguleringsplanen, har følgjer for senterutviklinga i området, vil fremme bilbasert handel og er i strid med overordna planomsyn og nasjonale føringar.

Sakshandsamingsfeil med mangelfull og uklår grunngeving

I sjølve løyvet av 20.11.2017 med saksutgreiing av 31.10. – 20.11.2017 har Stord kommune gitt følgjande vurdering og grunngeving for om tiltaket kjem inn under føresegna til reguleringsplanen:

«Tiltaket ligg innanfor reguleringsplan 1221-2011-06, gnr/bnr 46/289 m.fl, Nye Heiane Vest – detaljregulering.» Vidare er det vist til reguleringsføresegna § 3.1.1.

Ytterlegare er det uttalt på side 8:

«Vurdering i høve til krav i reguleringsplan:

- *Etablering på området etter planens føresegner § 3.1.1: Stord kommune som plan- og bygningsmynde meiner at etableringa klårt er innanfor denne føresegna, jf. saks-handsaming i høve søknad om samtykke frå fylkeskommunen.»*

Vi kan ikkje sjå at dette er ei tilstrekkeleg vurdering eller at sakshandsaminga ved søknaden om samtykke frå Hordaland fylkeskommune gir grunnlag for konklusjonen. Fylkeskommunen gir i utgreiinga si klårt uttrykk for anna samt at også sjølve vedtaket om samtykke frå fylkesutvalet i fylkeskommunen ikkje gir grunnlag for ein slik konklusjon. Grunngevinga til kommunen er mangelfull, i alle tilfelle uklår. Det er sakshandsamingsfeil som klårt har verknad for resultatet, jf. forvaltningslova § 41. Ein meir fullstendig og meir grundig gjennomgang av varetvalet til Biltema vil klårt vise at verksemda er i strid med innhaldet i føresegna § 3.1.1, jf. ovanfor.

Dersom ein skulle meine at det er anna av dokumenta som kommunen viser til med det ovannemnde, kjem ikkje det fram i kommunen sine merknader. Det er i alle tilfelle svært uklårt. Det er i så fall også mangelfull eller uklår grunngeving med klår verknad for resultatet, jf. forvaltningslova § 41.

Stord kommune har seinare, i brev av 01.12.2017, gitt ytterlegare merknader i saka. Dersom ein skal sjå det som ei etterfølgjande grunngeving, er heller ikkje ho tilfredsstillande. Her viser kommunen til uttrykket «kontorrekvisita og liknande» og seier at det skal gjerast ei konkret vurdering av sortimentet. Men kommunen gir ikkje uttrykk for ei slik vurdering. Kommunen si negative vurdering om kva varetval Biltema ikkje har, er heller ikkje tilstrekkeleg.

Følgjene av kommunen si forståing av reguleringsplanen

Ei vesentleg utviding av varesortimentet for ordinær forretningsdrift innan området for Heiane Vest er ikkje ønskeleg av omsyn til senterstrukturen, tilhøvet til Leirvik sentrum, klimapolitikk og bustad-, areal- og transportplanlegging (BATP). Det vil føre til meir bilbasert handel for mange forbrukarar samt til ein enda større reduksjon av handelsgrunnlaget innan Leirvik sentrum. Det er ei klårt uheldig utvikling og i motsett retning av det som er ønskeleg vurdert i lys av statlege planretningslinjer og nasjonale forventningar til regional og kommunal planlegging.

Stord kommune opnar med dette løyvet for mange typar detaljhandel innan området for reguleringsplanen Heiane Vest. Kommunen gir klårt uttrykk for sitt syn i slutten av brevet av 01.12.17:

«Plan- og bygningslova er ei ja-lov. Kommunen må ha heimel for å gi avslag til eit tiltak. Stord kommune ser ikkje at gjeldande reguleringsplan for Heiane Vest gir heimel for å avslå etableringa av Biltema og gav byggjeløyve i saka den 20. november 2017.»

Kommunen seier her klårt i frå om at ein vil sjå seg nøydd til å gi løyve til andre tiltak innan ein vid definisjon av «og liknande» i reguleringsplanen. Det opnar for mange andre tiltak som Fylkesmannen meiner er i strid med reguleringsformålet.

Det andre området av Heiane, aust for E39, har alt eit større spekter av meir daglegdagse vareslag. Av omsyn til sentrumsutvikling i Leirvik, klima og BATP var det eit viktig planomsyn å stramme inn på kva type forretningsdrift som skulle kunne etablere seg på Heiane Vest, sjå ovanfor om uttalene til reguleringsplanen. Det var og er her eit overordna viktig regionalt og nasjonalt planomsyn. Det er lagt til grunn for reguleringsplanen. Det var viktig å ramme inn handel av meir daglegdagse varer til sjølve Heiane og halde det der, medan ein gav rom for dei reelt tyngre og plasskrevjande vareslaga innan området for industri og kontor på Heiane Vest. Kommunen gir no løyve på Heiane Vest i strid med desse overordna planomsyna og gir også uttrykk for ei vidare utvikling i den retning. Fleire løyver for slike tiltak vil vere sterkt negative for utviklinga av Leirvik sentrum og gi ein auke i bilbasert handel i området.

Slik Stord kommune forstår reguleringsføresegna § 3.1.1 og den forståinga som kommunen gir uttrykk for knytt til denne, vil det ikkje vere mogleg for kommunen å vere negativ til søknader frå andre liknande aktørar. Løyvet kan bli vist til av andre, og kommunen kan ikkje avvise dei av omsyn til lik sakshandsaming. Det er såleis særskilt viktig å gjere om på dette løyvet.

Kommunen synest å støtte seg på samtykket frå Hordaland fylkeskommune frå den regionale føresegna for arealbruk, pkt. 4.1 i den regionale planen for attraktive senter. Vi viser til at utgreiinga og innstillinga i fylkeskommunen sier klårt at tiltaket ikkje er i samsvar med den regionale føresegna og den regionale planen for attraktive senter i Hordaland. Også sjølve vedtaket i fylkesutvalet synest å vise at ein ser at det ikkje er i samsvar med føresegna eller den regionale planen. Fylkesutvalet synest av den grunn også å ha sett det naudsynt å gi ei forklaring til samtykket sitt i grunngevinga si.

Vi gjer for ordens skuld merksam på at Hordaland fylkeskommune har gitt sitt samtykke til etableringa utan at fylkeskommunen har gjennomført samråd med Fylkesmannen etter plan- og bygningslova (pbl.) § 8-5 fjerde ledd. Forarbeida til regelen, Ot.prp. nr. 32, seier på side 203 at samråd med Fylkesmannen skal sikre at eit tiltak ikkje:

«bryter med nasjonale interesser som planbestemmelsen ev. skal ivareta. Det legges til grunn at regional planmyndighet ikke kan gi samtykke dersom fylkesmannen kan vise til at dette åpenbart er i strid med nasjonale interesser.»

Fylkesmannen i Hordaland gav i brev av 08.09.2017 uttrykk for at eit samtykke her er «klårt i strid med intensjonane i Regional plan for attraktive senter i Hordaland samt Forskrift om rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre.» Vi har elles ikkje vore kontakta i saka før fylkeskommunen gav samtykke. Hordaland fylkeskommune synest å vere klår over at tiltaket er i strid med dei nemnde regelverka.

Nasjonale omsyn

Etter pbl. § 1-9 kan statlege organ klage over einskildvedtak som direkte gjeld saksområda våre der nasjonale omsyn vert sette til sides. Som det går fram av klagen vår, er saka av vesentleg interesse for både regionale og nasjonale omsyn. Saka gjeld kjernepunkta innan dei statlege og nasjonale planføresetnadane, slik dei kjem til uttrykk i nasjonale forventningar til regional og kommunal planlegging, statlege planretningsliner for samordna bustad-, areal- og transportplanlegging, statlege føresegner for planlegginga av kjøpesenter som er vidareført i regional plan samt statleg planretningsline for klima- og energiplanlegging. Det er for tida eit av dei viktigaste planmessige og - politiske tema.

Klage og utsett iverksetting

Fylkesmannen i Hordaland klager over kommunen sitt løyve av 20.11.2017 i saka og krev at det blir omgjort. Vi ber samstundes om at det blir gitt utsett iverksetting av løyvet til klaga er avgjort.

Vi ber om at kommunen gjer tiltakshavar merksam på denne klaga.

Med helsing

Rune Fjeld
assisterande fylkesmann

Kjell Kvingedal
avdelingsdirektør

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Kopi til:
Hordaland fylkeskommune Postboks 7900 5020 Bergen