



Arkivnr: 2017/13734-21
Saksbehandlar: Anne-Kathrine Vabø

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Utval for kultur, idrett og regional utvikling		19.06.2018
Fylkesutvalet		21.06.2018

Fråsegn til reguleringsplan for Smålonane og søknad om samtykke til etablering av handelsareal - Fjell kommune

Samandrag

Hordaland fylkeskommune har mottatt reguleringsplan for Smålonane på høying, i brev datert 10.04.18, samt søknad om samtykke til etablering av handelsareal, i brev datert 05.04.18, frå Fjell kommune.

Detaljreguleringsplan for næringsareal på Smålonane legg til rette for etablering av eit handelsareal på 19 000 m² fordelt på fire bygningar, som vil innehalde 3 – 7 handelsverksemdar. Planen regulerer handelsarealet det vert søkt om samtykke til. Som vedlegg til samtykkesøknaden er det utarbeida handelsanalyse av tiltakshavar. Handelsanalysen omtalar handelen som bilbasert.

Regional plan for attraktive senter i Hordaland – senterstruktur, tenester og handel (Senterplanen) erstattar *Rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre* når det gjeld føresegnar 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 m². Det er delegert til fylkesutvalet (FUV) å gjere vedtak i saker om samtykke til handelsareal. Utval for kultur, idrett og regional utvikling (KIRU) skal gje tilråding før vedtak i FUV. Fylkeskommunen skal ved handsaming av samtykkesøknad samrå seg med kommunen og fylkesmannen. KIRU har motsegnsmilde og gjer endeleg vedtak når det gjeld fråsegn til reguleringsplanen.

Fylkesrådmannen har vurdert reguleringsplanen og samtykkesøknaden mot mål, føresegn og retningslinjer i Senterplanen, og tilhøvet til utvikling av regionsenteret Straume. Regional føresegn seier at samla bruksareal for detaljhandel i sentrum skal vere i samsvar med senteret sitt nivå i senterstrukturen og det omlandet senteret skal betene. Analysane i saksframlegget viser at det vil vere behov for noko meir handelsareal på Straume framover, men ikkje uhemma. Det er difor viktig at nye handelsetableringar står opp om ønska utvikling av regionsenteret.

Føresegna set krav om at nytt bruksareal for detaljhandel skal vere innafor sentrumsutstrekning definert i kommunal plan. Smålonane ligg rett utanfor kjerneområde for dagens sentrum, men i feil retning i høve til kor kommunen planlegger at sentrum skal vokse og utvidast. Å utvide både mot sør (Smålonane), nord (Rådhuset) og vest (sjøen) vil ikkje vere tenleg for å utvikle eit attraktivt sentrum.

Handelsverksemd der den dominerande delen av vareutvalet er bilar, båtar, landbruksmaskinar, trelast og større byggjevarar, samt utsal frå hagesenter og større planteskular er ikkje naturleg i sentrum, men randsona av sentrum er ein god lokalisingsstad. Smålonane kan vere godt eigna for etablering av desse verksemdene. Dette er også varegrupper med låg dekningsgrad i kommunane Fjell, Øygarden og Sund.

Fylkesmannen viser til handelsanalysen om at bilbruken i Straume sentrum er forventa å auke som følgje av reguleringsplanen, og at handelsetableringane difor kjem i motstrid med byvekstavtalen og nullvekstmålet. Handelsområdet vil kunne svekke dagens sentrum og fylkesmannen konkluderer med at handelskonseptet strir mot statlege og regionale føringar for handelslokalisering og er for omfattande i storleik til at det bør opnast for samtykke.

Føresegnene i reguleringsplanen opnar for møbelsenter, teppesenter og utsal av kvite- og brunevarer med meir, dette er ikkje i samsvar med regional føresegn. Reguleringsplanen legg til rette for meir bilbasert handel og er i strid med regionale mål og føringar. Fylkesrådmannen rår til å fremje motsegn til reguleringsplanen på grunnlag av dette. Motsegn kan trekkjast dersom føresegnene vert endra til å opne for handel som er i samsvar med unntaka i den regionale føresegna.

Å opne for eit breitt handelstilbod på Smålonane vil vere med å svekke tilhøvet for handel i regionsenteret Straume og bidra til auka biltransport. Fylkesrådmannen vurderer at søknad om samtykke til handelsareal i reguleringsplan for Smålonane ikkje er i samsvar med føresegna i Regional plan for attraktive senter i Hordaland, og det vert rådd til å ikkje gi samtykke. Dersom føresegnene vert endra i samsvar med unntaka i den regionale planen rår fylkesrådmannen til å gi samtykke.

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 innafør 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 innstilling/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 m² 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.
4. 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.

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Bård Sandal
fylkesdirektør regional utvikling

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Vedlegg

- 1 Saksframlegg - Reguleringsplan for Smålonane
- 2 Planskildring
- 3 Plankart
- 4 Føresegner
- 5 Fråsegn til oppstart av detaljregulering for Smålonane, Straume - Fjell kommune
- 6 Saksframlegg - Søknad om samtykke
- 7 A Søknad til Hordaland Fylkeskommune
- 8 Handelsanalyse
- 9 Uttale til søknad om samtykke til etablering av handelsareal på Smålonane - gnr. 35 bnr. 498 på Straume - Fjell

Fylkesrådmannen, 31.05.2018

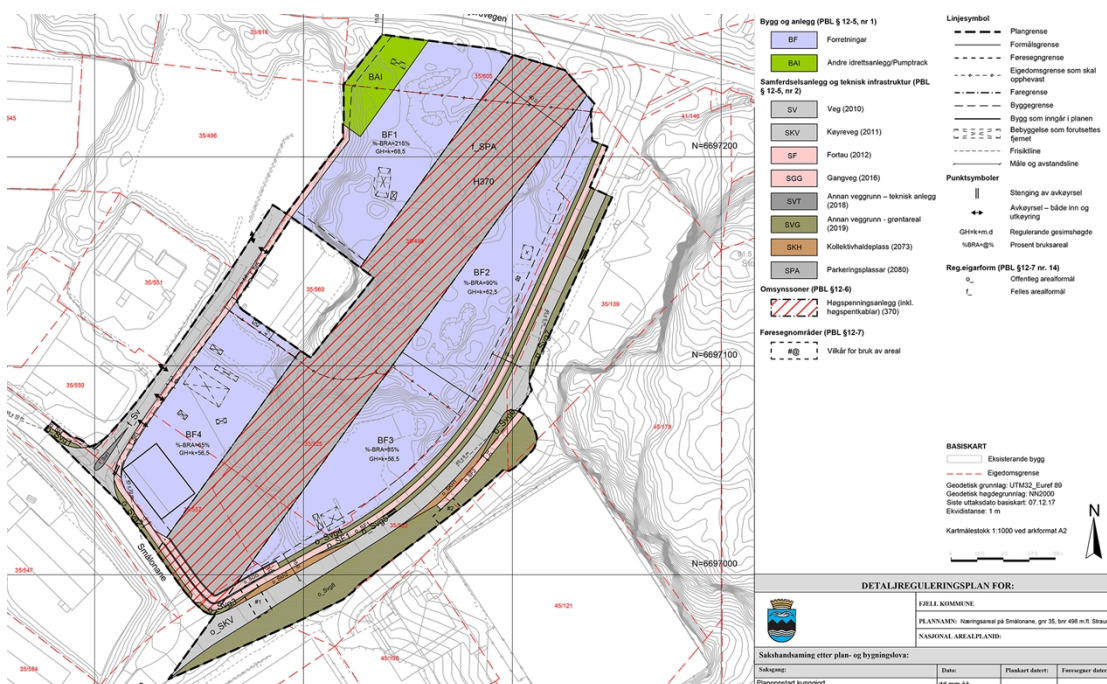
BAKGRUNN

Hordaland fylkeskommune har mottatt reguleringsplan for Smålonane på høying, i brev datert 10.04.18, samt søknad om samtykke til etablering av handelsareal, i brev datert 05.04.18, frå Fjell kommune.

Reguleringsplan for Smålonane

Detaljreguleringsplan for næringsareal på Smålonane legg til rette for etablering av eit handelsareal på 19 000 m² fordelt på fire bygningar, som vil innehalde 3 – 7 handelsverksemdar. Bygga vert planlagt oppført i to til tre etasjar over terreng med delvis utnyttta kjellaretasjar. Det går ei kraftleidning gjennom området, dette arealet er sett av til parkering da det ikkje eigna for «varig opphald».

Planen var lagt ut til offentlig ettersyn i perioden 10.04 – 22.05.2018. Det er føremålstenleg å sjå framlegg til reguleringsplan på høyring saman med samtykkesøknaden, og at dette vert handsama politisk i same møte. På bakgrunn av dette har Hordaland fylkeskommune fått utsett frist for å kome med fråsegn til reguleringsplanen til etter politisk handsaming. Reguleringsplanen legg til rette for handelsarealet det vert søkt om samtykke til.



Reguleringsplan for Smålonane

Fjell kommune sin handsaming av reguleringsplanen

Tiltakshavar og planavdelinga i kommunen hadde oppstartsmøte 28.03.17 og administrasjonen tilrådde å avvente oppstart av planarbeidet til det var avklart om arbeidet med rullering av kommunedelplanen for Straume ville starte opp, eventuelt sende ein førespurnad til Komité for plan og utvikling (KPU) om løyve til oppstart. Førespurnaden vart handsama i KPU 06.06.2017. Rådmannen tilrådde at endringar om arealføremål og avgjerd om ønskjeleg handel burde gjerast gjennom ein overordna plan for å sjå heilskapleg på utviklinga av regionsenteret. KPU gav løyve til oppstart og viste til at dette ville vere ein naturleg del av den vidare utviklinga av Straume. Oppstart av planen var på offentleg høyring 05.07 - 26.08.2017. Framlegg til reguleringsplan vart handsama i KPU 03.04.2018. Rådmannen skreiv i innstillinga at det er svakheiter ved analysane som følgjer planen og at det difor ikkje er tilstrekkeleg grunnlag for å vurdere kva effekt tiltaket vil ha for regionsenterutviklinga. Rådmannen meinte at planframlegget ber preg av at det er uklårt korleis tiltakshavar definerer tiltaket sitt, både når det gjeld kva type handel dei skal tilby og kven som er kundegruppa. Søknaden gjeld bilbasert handel utanfor sentrum, samstundes som tiltakshavar argumenterer for at konseptet deira må ligge tett på sentrum. Rådmannen tilrådde at planforslaget ikkje vart lagt ut til offentleg ettersyn, medan KPU vedtok å leggje planen ut til offentleg ettersyn.

Gjeldande planar i Fjell kommune

Senterstruktur i Fjell kommune

Kommuneplanen for Fjell (2015 – 2026) definerer Straume som regionsenter og kommunesenter. Kommunen har lokalsenter av ulik storleik og med ulike funksjonar. Den regionale senterplanen definerer Straume som regionsenter for kommunane Fjell, Øygarden og Sund.

Dei største tettstadene og pressområda i Fjell (Straume, Ågotnes og Bildøy) har vedtekne kommunedelplanar, og vart difor ikkje inkludert i rulleringa av kommuneplanens arealdel i 2015.

Gjeldande planar for Straume-området

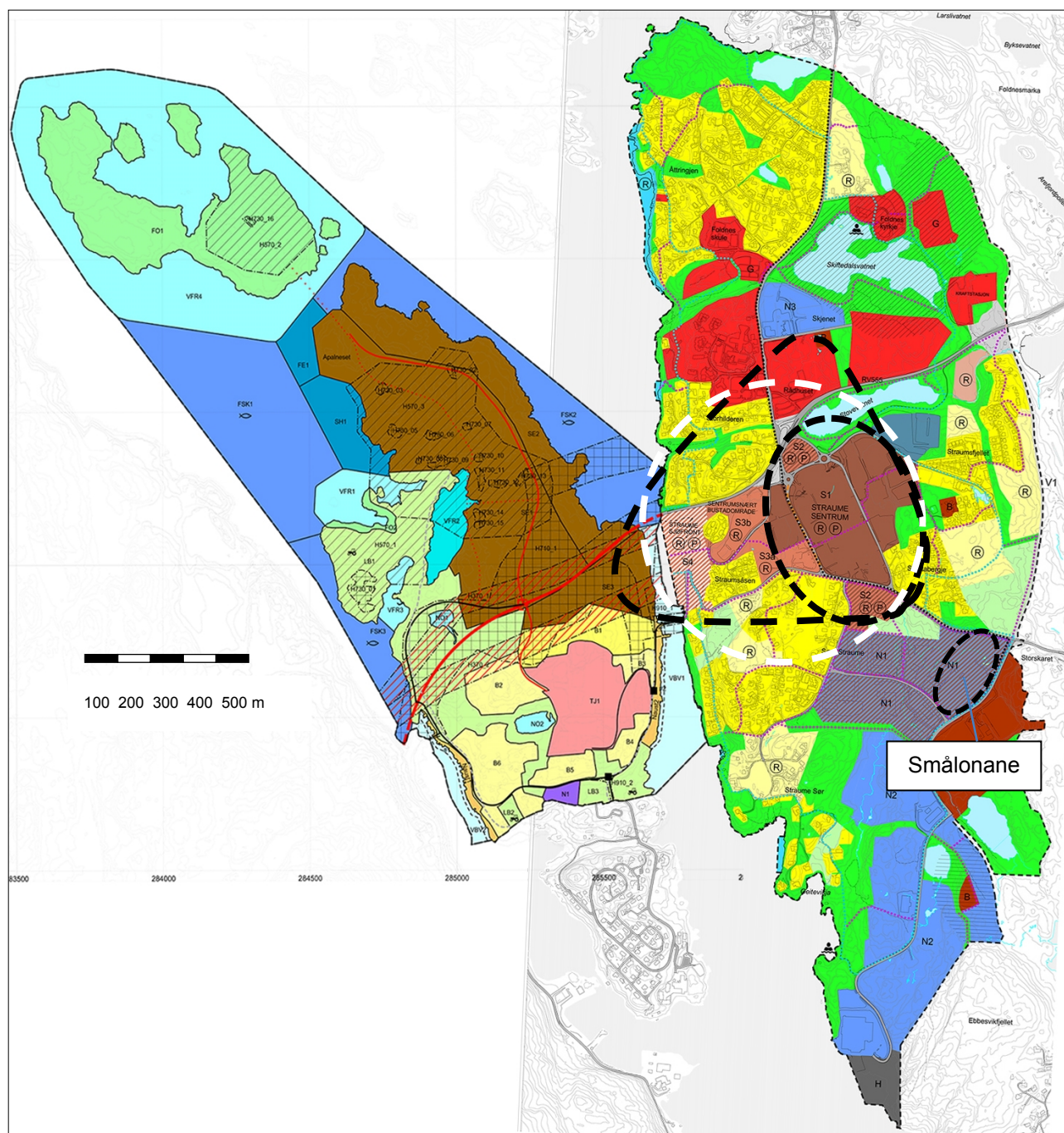
Kommunedelplan for Straume (2005 – 2018) omfattar sentrumsområde og kringliggjande område for bustad, næring, offentlege føremål, samt friområde. Kommunedelplanen for Straume skal no rullerast. Sentrumsutstrekning for regionsenteret Straume skal avgrensast gjennom planarbeidet. Kommunen har nyleg fått støtte frå fylkeskommunen sine midlar gjennom Handlingsprogram for næringsutvikling i Hordaland til arbeidet med å definere sentrumsutstrekning, samt til å gjennomføre ein handelsanalyse som skal leggest til grunn for planarbeidet.

Områdereguleringsplan for Straume sentrum, vedtatt i 2011, regulerer deler av sentrumsområdet.

Kommunedelplan for Bildøyna/Sotra Kystby (2013 – 2024) legg til rette for sentrumsføremål, bustad, offentlege føremål, næring, naust og friområde.

Gjeldande planar - Smålonane

Planområdet er i KDP for Straume sett av til nærings- og forretningsområde, N1. Føresegnene gjev føringar om 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.



Ei samanstilling av Kommunedelplan for Bildøyna/Sotra Kystby (til venstre) og Kommunedelplan for Straume (til høgre):

- Liten svart sirkel viser Smålonane, mellomstor svart sirkel viser kjernen av Straume sentrum, og stor sirkel viser område for sentrum av Sotra Kystby.
- Kvit sirkel angir storleik på anbefalt sentrumsutstrekning på 800 m (jamfør retningslinjene i Senterplanen).

Søknad om samtykke

Hordaland fylkeskommune har mottatt søknad om samtykke til etablering av handelsareal i reguleringsplan for Smålonane, i brev datert 04.05.18, frå Fjell kommune. Som vedlegg til søknaden er det utarbeida handelsanalyse av tiltakshavar, «Handelsanalyse for næringsområde på Søre Straume i Fjell Kommune». Det vert søkt om samtykke til etablering av 19 000 m² handelsareal.

Heimel for Hordaland fylkeskommune sin handsaming av søknad om samtykke

Hordaland fylkesting vedtok 10. desember 2014, sak 83/2014 *Regional plan for attraktive senter i Hordaland – senterstruktur, tenester og handel* (heretter omtala som Senterplanen). Den regionale planen 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.

Senterplanen har som hovudmål at Hordaland skal ha attraktive senter som fremjar livskvalitet, robust næringsliv og miljøvenleg transport.

Kapittel 4 i Senterplanen omhandlar handel og kjøpesentre. 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 handelsomlandet definert av kommunen.
- Ny detaljvarehandel skal i hovudsak lokaliserast i senter og innanfor sentrumsområdet.
- Daglegvarehandel skal lokaliserast i senter eller nære bustadområde.

Senterplanen har både ei føresegn (4.1) og retningsliner (4.2 – 4.6) når det gjeld etablering av handel. Føresegna definerer dei krav som må oppfyllest og er juridisk bindande for både kommunar og utbyggjarar. Retningslinene gir rettleiing om prosess og sakshandsaming knytt til handelslokalisering.

Føresegn

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 sentrumsutstrekninga definert i kommunal plan. Der det ikkje er fastsett ei sentrumsutstrekning i kommunal plan, gjeld retningsliner for arealplanar i sentrumsområde pkt. 2.3 i denne planen.

Dersom nytt eller samla bruksareal for detaljhandel i reguleringsplan eller ved søknad om byggjeløyve/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 byggevarar, samt utsal frå hagesenter og større planteskular.

Føresegna set krav om at ved nytt eller samla bruksareal for detaljhandel over 3000 m² (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 føresegna 4.1 sett krav om at det skal leggjast fram handelsanalyse.

Retningsliner

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 retningsliner 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.

Retningsline 4.2 set krav om at planfremjar skal gjennomføre handelsanalyse. Alternativt kan det leggjast til grunn overordna handelsanalyse utarbeidd av kommunen. Retningslina 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 vedtatt eit tiltak som gjeld utarbeiding av mal for handelsanalyser. Malen er under ferdigstilling, og utkastet vart sendt til kommunen og tiltakshavar i forkant. Retningslinene i Senterplanen for utarbeiding av handelsanalyser i Hordaland er også gjeldande.

VURDERING AV REGULERINGSPLAN OG SAMTYKKESØKNAD

Reguleringsplanen og samtykkesøknaden er vurdert mot mål, føresegn og retningsliner i Senterplanen. Senterplanen har som hovudmål at Hordaland skal ha attraktive senter som fremjar livskvalitet, robust næringsliv og miljøvenleg transport. Vidare seier hovudmålet i planen at sentera skal vere attraktive for handel med handelsverksemd dimensjonert etter nivå i senterstrukturen.

Andre viktige regionale planar er Regional transportplan (2017), Regional areal- og transportplan for Bergensområdet (2017), Regional klima- og energiplan (2014) og Regional plan for folkehelse (2014).

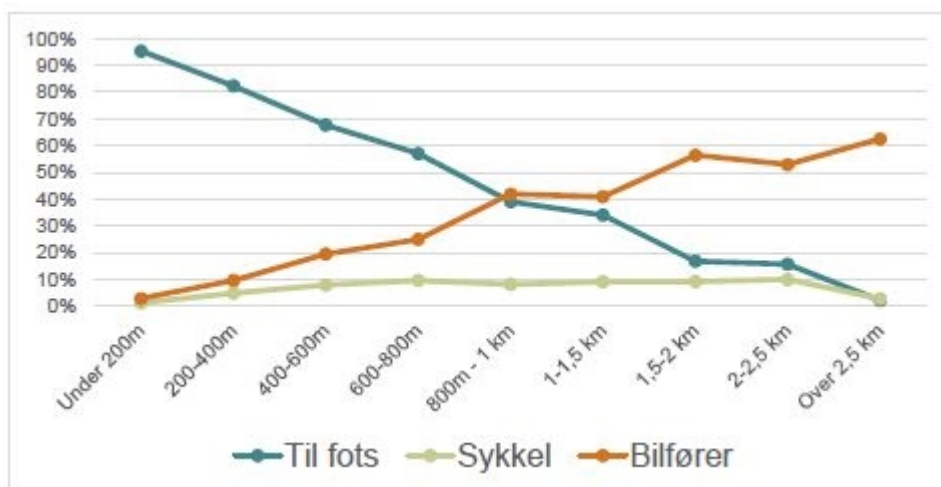
Regional planstrategi vedtatt i 2016 er ein overordna utviklingsplan for Hordaland dei neste fire åra med eit langsiktig mål at Hordaland skal vere berekraftig, attraktiv og nyskapande. Med mål om eit berekraftig fylke og ei klima- og miljøvenleg utvikling er det avgjerande at areal og transport vert samordna. Ein viktig strategi for å få til dette er å utvikle meir attraktive og funksjonelle regionale senter.

Vurderinga av reguleringsplanen og samtykkesøknaden tek for seg handelsetablering på Smålonane i høve til regional føresegn for handel og utvikling av regionsenteret Straume. I vår fråsegn til oppstart, datert 29.08.2017, trakk vi fram at fylkeskommunen er positiv til utvikling av senterområdet på Straume. Fråsegna viste til nullvekstmålet og regional føresegn om handel, og bad om at planarbeidet la dette til grunn. Det vart opplyst om samtykkehandsaming og krav til handelsanalyse.

Lokalisering av handel i senter og innafor sentrumsutstrekninga

Den regionale føresegna §4.1 seier at nytt bruksareal for detaljhandel berre er tillat i fylkessenter, regionsenter, kommunesenter, bydelssenter og lokalsenter definert i Regional plan for attraktive senter eller i kommuneplan. Det gjeld unntak for lokalisering av ny eller utvida detaljhandel med opptil 3.000 m² samla bruksareal i bustadkonsentrasjonar eller i nærsenter.

Føresegna set og krav om at nytt bruksareal for detaljhandel skal vere innafor sentrumsutstrekning definert i kommunal plan. Retningslinjene seier at inntil kommunen har fastsett sentrumsutstrekning bør planlegginga ta utgangspunkt i retningsgivande utstrekning frå ytterkant til ytterkant på 800 m for eit regionsenter. Dette talet er satt med utgangspunkt i avstandskriterier utarbeida av Miljøverndepartementet.¹ Transportøkonomisk institutt (TØI) nyttar 800 meter som standard for gangavstand, dette svarar til 600-650 meter i luftlinje.² TØI viser til at på avstandar over 800 meter (éin veg) overtar bilen som mest brukte transportmiddel.



Transportmiddelfordeling for fotgjengarar, syklistar og bilførarar (kun turar med stopp/ærend undervegs, utifrå total lengd på turen). Figuren er laga av TØI på bakgrunn av tal frå RVU 2013/14.

Smålonane ligg omlag 800 meter i luftlinje frå dagens kollektivknutepunkt på Straume. Dette er akkurat på grensa for kva som er gåavstand, men kan utifrå lokale vurderingar vere innafor maksimal utstrekning på eit regionsenter. Det er kommunen som avgjer kor sentrum skal vere og kor stort, innafor 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/>).*

¹ Veileder - Planlegging av by- og tettstedsstruktur, Miljøverndepartementet 2001

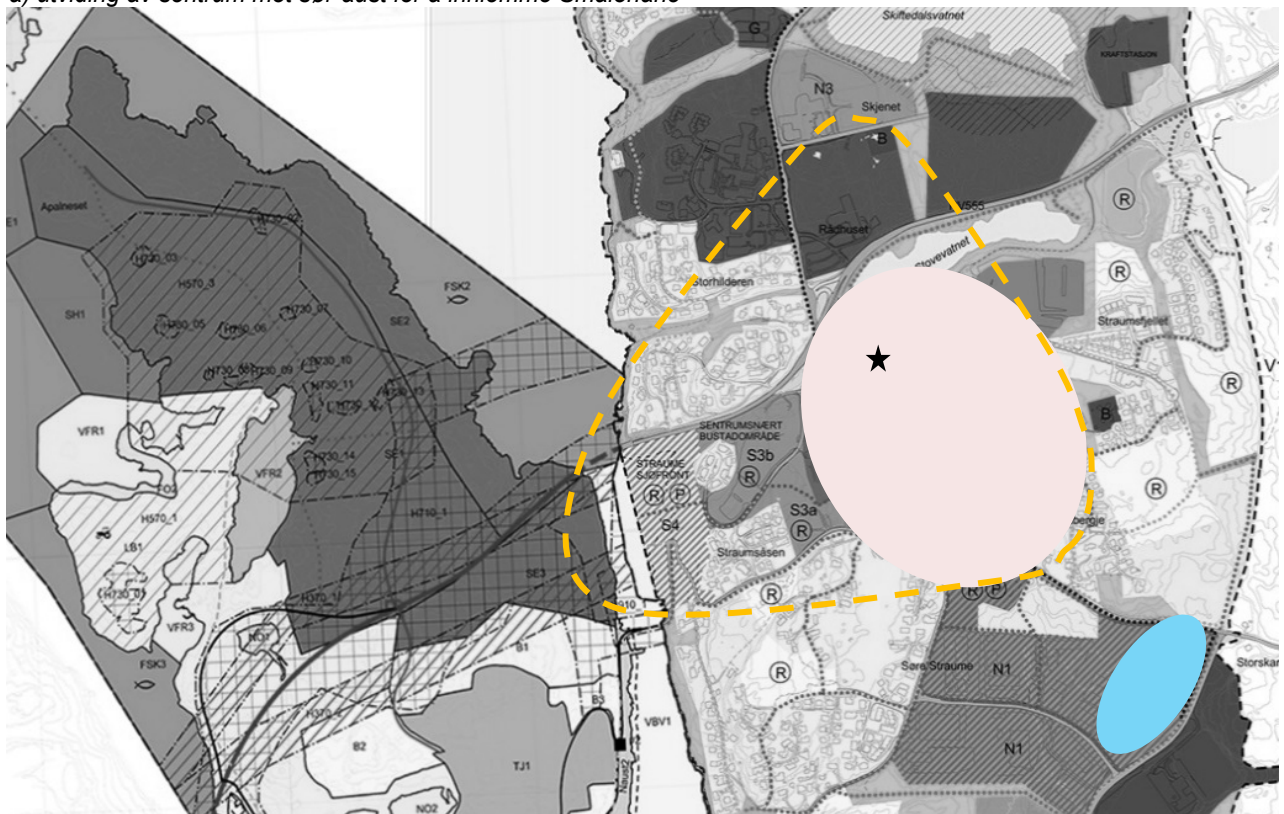
² Hvordan utforme selvforsynte boligsatellitter med lav bilavhengighet?, TØI-rapport 1530/2016

Illustrasjonane under syner a) utviding av sentrum mot sør-aust for å innlemme Smålonane, b) utviding mot sjøen i vest og rådhuset mot nord, som er kommunen sitt utgangspunkt, og c) utviding både mot Smålonane, sjøen og rådhuset. Førsetnaden for at eit senter skal fungere optimalt er at flest mogleg tilbod og funksjonar er lokalisert innafør ei gangbar kjerne. Å utvide både mot sør, nord og vest vil ikkje vere tenleg for å utvikle eit attraktivt sentrum.

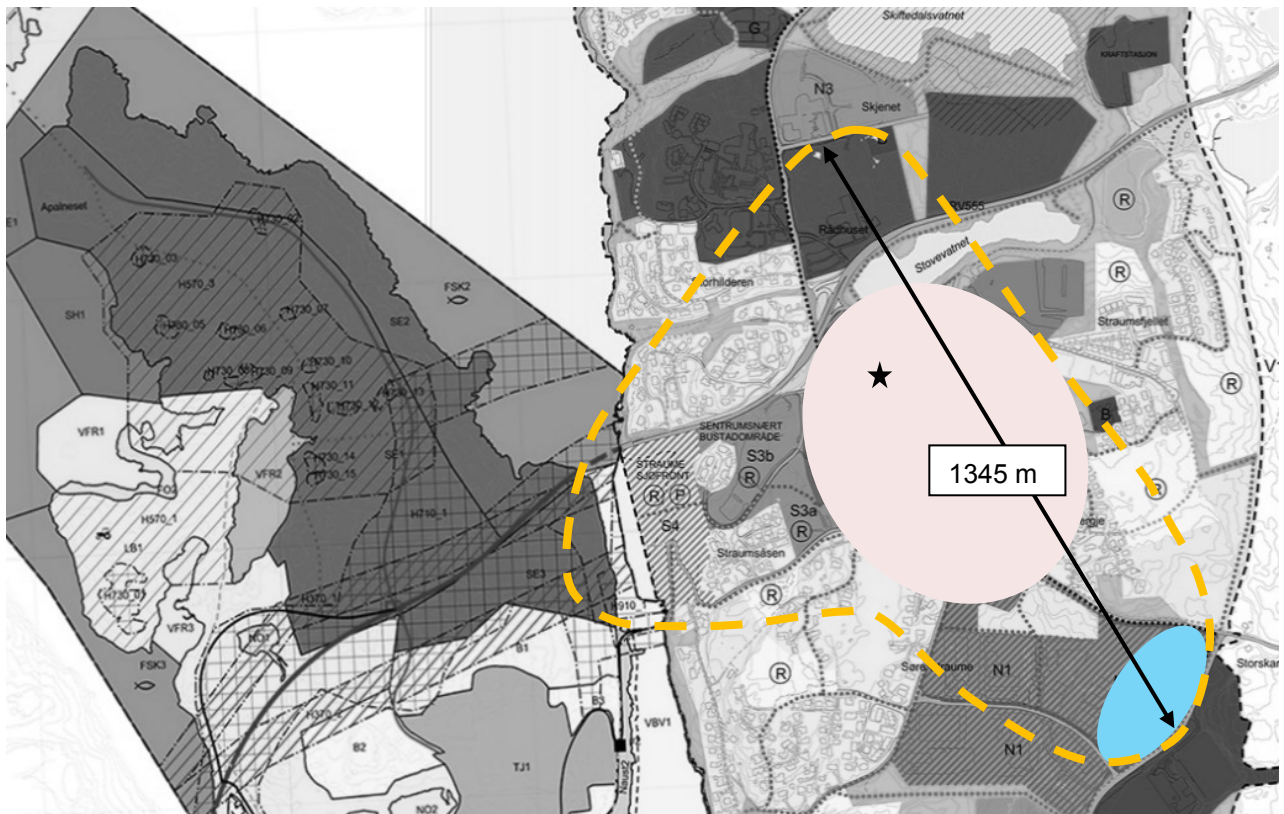
På alle tre figurene viser lyserosa runding dagens sentrum, stjerna markerar kollektivknutepunktet, lyseblå runding viser Smålonane. Stiplet oransje linje viser dei tre ulike skjematiske sentrumsavgrensingane.



a) utviding av sentrum mot sør-aust for å innlemme Smålonane



b) utviding mot sjøen i vest og rådhuset mot nord, som er kommunen sitt utgangspunkt



c) utviding både mot Smålonane, sjøen og rådhuset, utstrekning 1350 meter fra ytterkant til ytterkant.

Behov for areal til handel

Regional føresegn seier at samla bruksareal for detaljhandel i sentrum skal vere i samsvar med senteret sitt nivå i senterstrukturen og det omlandet senteret skal betene.

Retningslinjene til Senterplanen seier at handelsanalysen mellom anna skal vurdere kva som er totalt arealbehov for handel i eit omland og korleis dette skal fordelast i senterstrukturen. Det skal takast utgangspunkt i eit bruksareal for detaljhandel på 2 m² pr. busette i det definerte omlandet.³

Handelsanalysen for Smålonane legg til grunn at det i 2036 vil vere over 50 000 innbyggjarar i kommunane Fjell, Øygarden og Sund og konkluderer med at det da vil verte behov for til saman 100 000 m² handel. Sjølv om dette er eit tal på handelsarealbehov i alle dei tre kommunane nyttar handelsanalysen vidare dette talet som arealbehov for berre Straume.

Det er kommunane sjølve som må bestemme korleis handelen skal fordelast i senterstrukturen. Men skal det vere handel nokon andre stader enn Straume må dei 100 000 m² fordelast på dei aktuelle sentera i dei tre kommunane. Fjell kommune skal no i gang med dette arbeidet i samband med rullering av kommunedelplan for Straume og at dei har fått midlar frå fylkeskommunen til å utarbeide ei overordna handelsanalyse.

For å på noverande tidspunkt få eit bilete på kor mykje handelsareal det er trong for på Straume kan vi sjå på befolkningsgrunnlaget i dei tre kommunane i dag og ved framskriving, og ta utgangspunkt i ei prosentvis fordeling. Det er viktig å understreke at dette er berre eit utgangspunkt og at det er kommunane som skal avgjere fordelinga i arbeid frem over.

Fjell	Befolkning	Behov for handelsareal
2018 (HFK middelprognose):	25 725 personar	= 51 450 m ²
Framskriving 20 år – 2038 (HFK middelprognose):	34 648 personar	= 69 296 m ²

Øygarden	Befolkning	Behov for handelsareal
2018 (HFK middelprognose):	4877 personar	= 9 754 m ² handelsareal
Framskriving 20 år – 2038 (HFK middelprognose):	5341 personar	= 10 682 m ² handelsareal

³ 2 m² 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. m² 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 m² (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 m² butikkareal (Senterstruktur og handelslokalisering i Stavanger – Fagrapport til kommuneplan 2014 – 2029). I Hordaland har vi tal på omsetning per m² salsareal i kjøpesentera, snitt for Hordaland i 2014 var omlag 36 000 kr per m². Gjennomsnittleg omsetning per innbyggjar i fylket same år var omlag 78 500 kr. Dette gir oss 2,18 m² 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 m².

Sund	Befolkning	Behov for handelsareal
2018 (HFK middelprognose):	7085 personar	= 14 170 m ² handelsareal
Framskriving 20 år – 2038 (HFK middelprognose):	7797 personar	= 15 594 m ² handelsareal

Dersom vi legg til grunn at 75 % av handelen i Fjell, Sund og Øygarden kommunar skal skje på Straume, vil vi få følgjande retningsgivande tal:

Kommune	Behov for handelsareal på Straume i dag	Behov for handelsareal på Straume 2038
Fjell	38 588	51 972
Øygarden	7 316	8 012
Sund	10 628	11 696
SUM	56 532	71 953

Handelsanalysen til samtykkesøknaden gir ei oversikt over handelsareal i sentrum av Straume knytt til Sartor Holding AS. Handelsanalysen vurderer dette som eit godt anslag på totalt handelsareal i Straume sentrum i dag:

Bygg	areal m ²
Sartor Storsenter	45 000
Sartorgården	1 900
Straumehagen	1 200
Sartorparken	5 000
«Coop Obs»-bygget	4 600
Totalt	57 700

Dette viser at det vil vere behov for meir handelsareal på Straume framover, men ikkje uhemma. Det er difor viktig at nye handelsetableringar står opp om ønska utvikling av regionsenteret.

Behov for kva type handel

Handelsanalysen presenterer samla tal for omsetning og dekningsgrad. Det kan vere interessant å sjå nærare på korleis dekningsgraden er på ulike typar varer. Dekningsgrad er eit prosenttal som viser omsetting i ein kommune, i forhold til heile Hordaland, og er ein indikator på kor stor del av handelen innbyggjarane i ein kommune gjer innanfor kommunen sine grenser versus utanfor. Dette talmaterialet ligg tilgjengeleg på statistikk.invest.no. Grunnlaget for statistikk knytt til detaljhandel er gitt i Norsk standard for næringsgruppering (SN2007). På statistikk.invest.no er næringskodene kopla saman i fire ulike kategoriar i høve til regional føresegn; daglegvarer, utvalsvarer, utvalsvarer/unntaksvarer, og unntaksvarer.

Daglegvarer omfattar daglegvareforretningar, *unntaksvarer* er varer som kjem inn under unntaksføresegna i regional plan. *Utvalsvarer* er den resterande detaljvarehandelen, bortsett frå *utvalsvarer/unntaksvarer*, ein kategori som tek for seg næringskodar som inneheld både utvalsvarer og varer som kjem inn under unntaksføresegna. I denne kategorien inngår følgjande næringskodar:

- 45.32 Detaljhandel med delar og utstyr til motorvogner med unntak av motorsyklar
- 45.402 Detaljhandel med motorsyklar, delar og utstyr
- 47.521 Butikkhandel med breitt utval av jernvarer, fargevarer og andre byggjevarer
- 47.599 Butikkhandel med innreiingsartiklar ikkje nemnt annan stad
- 47.761 Butikkhandel med blomstrar og planter

Dekningsgrad %		Daglegvarer	Utvallsvarer	Utvallsvarer/ unntaksvarer	Unntak/ føresegn	Samla dekningsgrad
Kommune	År					
Fjell	2012	110	118	134	69	117
	2013	105	97	125	66	104,2
	2014	105	96	139	50	104,7
	2015	103	99	150	49	105,6
	2016	101	105	135	44	108
Øygarden	2012	80	9	-	-	39
	2013	80	9	-	-	39,8
	2014	78	7	-	-	38,7
	2015	75	11	-	-	38
	2016	77	12	-	-	38,4
Sund	2012	49	11	-	31	32
	2013	48	13	-	26	32
	2014	47	12	-	28	31,2
	2015	46	12	-	24	30,1
	2016	50	13	-	26	31,9

Tala viser at Fjell kommune har litt overdekking når det gjeld daglegvarer (101 %) og utvalsvarer (105 %). Fjell kommune har god overdekking (135 %) innafor kategorien utvalsvarer/unntaksvarer. Når det gjelder varegruppene som vert omfatta av unntaka i den regionale føresegna er dekningsgraden synkende. I 2016 hadde Fjell kommune berre 44 % dekning av unntaksvarerne, Sund hadde 26 % og Øygarden 0 %.

Føresegner i reguleringsplanen og unntaksvarer i regional føresegn

Regional føresegn er tydeleg på at det berre gjeld unntak for etablering av handel i sentrum og innafor sentrumsuttrekninga for bilar, båtar, landbruksmaskinar, trelast og større byggjeverar, samt utsal frå hagesenter og større planteskular.

I søknaden ber ein om samtykke til etablering av 4000 m² detaljhandel. Planen legg opp til 19 000 m² handel, men søkjar presenterer at 15 000 av dei skal nyttast til «plasskrevjande varehandel» og at det difor ikkje er krav om samtykke. Det vert vist til retningslinjene til KDP Straume som definerer plasskrevjande varer breiare enn den regionale føresegna, der også møbelsenter, teppesenter og utsal av kvite- og brunevarer med meir inngår. Kommunedelplanen er ein 12 år gamal plan som no skal rullerast og som vart vedtatt mange år før Senterplanen og regional føresegn for handel.

Føresegnene i framlegg til reguleringsplan seier at forretningsbygga skal nyttast til detaljvarehandel, daglegvarehandel og arealkrevjande volumhandel, og definerer plasskrevjande varehandel som «sal av bilar og motorkøyretøy, båtar, landbruksmaskinar, trelast og andre større byggjeverar, hagesenter, møbelsenter, teppesenter og utsal av kvite og brunevarer med meir.» Dette er i strid med den regionale føresegna.

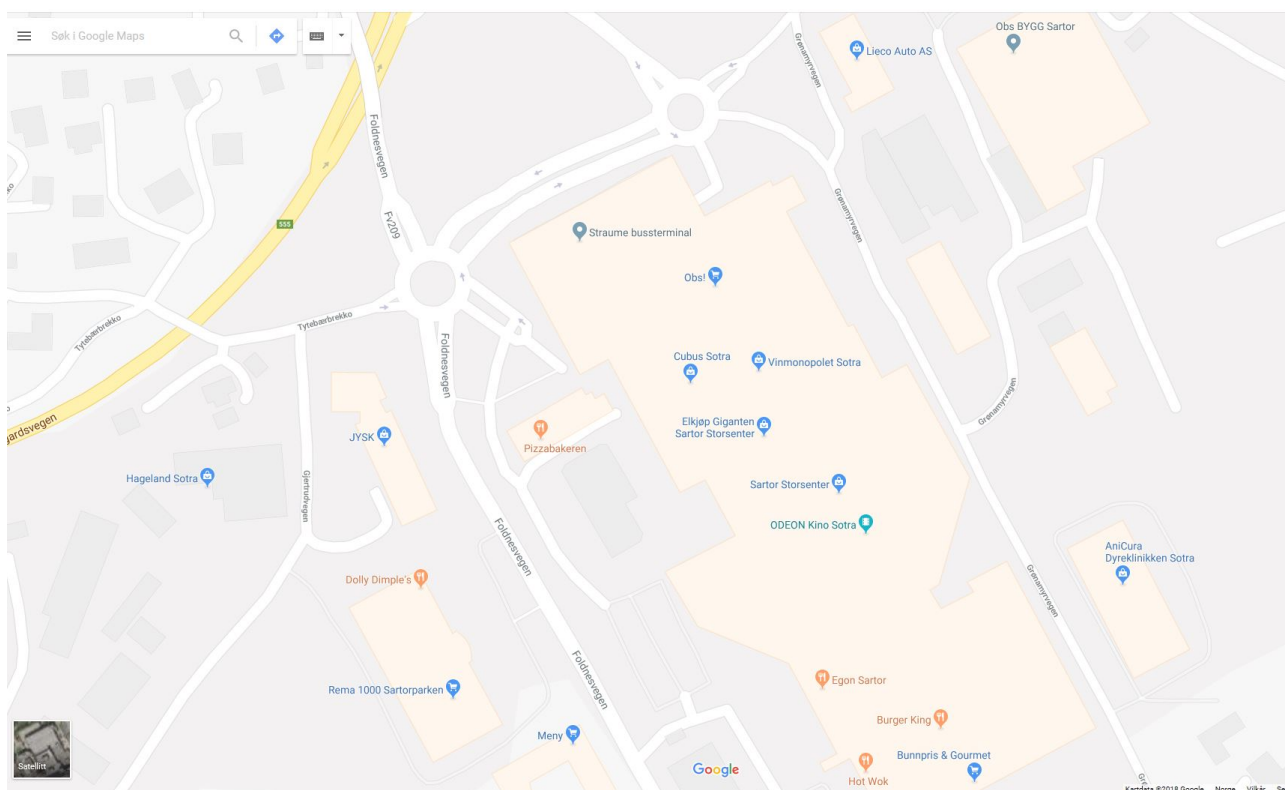
I lista over moglege handelsverksemdar som vert presentert i handelsanalysen vil nokon av dei komme inn under unntaka i føresegna. Dette kan sikrast i føresegnene og slik vere i tråd med regional føresegn.

Konkurransen til sentrum

Handelsanalysen seier at dei verksemdene som ynskjer å etablere seg på Smålonane ikkje direkte er konkurrentar, men eit supplement til dei allereie etablerte verksemdene som i dag er på Straume. I søknaden vert 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 verksemdar:

- Jula el
- Møbelbutikk
- Elkjøp, Power el
- Andre utvalsvarer
- Sal av motorsyklar og elektrisk utstyr
- Flisekompaniet, Megafliis el.
- Daglegvarebutikk på ca. 2000 m²

Tilsvarende butikkar som dei som er lista opp frå tiltakshavar er å finne i sentrum av Straume, det er difor uklårt kvifor handelsanalysen seier dei ikkje vil vere i direkte konkurranse. I Straume sentrum finn ein i dag for eksempel Bolia, Elkjøp, OBS Bygg, Jysk, Bertel O. Steen, Bilextra, Clas Ohlson, Europris, Frydenbø Bil, Rusta og Skousen.



Skjermbilete frå maps.google.com som visar nokre av verksemdene som i dag er å finne i sentrum av Straume.

Bilbasert handel

Regional Transportplan for Hordaland (RTP) og Regional areal- og transportplan for bergensområdet konkretiserer dei nasjonale måla om ny reisemiddelfordeling og nullvekst i privatbilismen for Bergensområdet. Bergensområdeplanen har som overordna mål at samordna planlegging og eit klimavenleg utbyggingsmønster skal leggje til rette for at transportveksten skjer i tråd med nullvekstmålet, der veksten i persontransporten skal tas med kollektiv, sykkel og gange. Regional plan for attraktive senter har som eit av hovudmåla at sentra skal vere tilrettelagt for effektiv og miljøvenleg transport i, til og frå sentrum. Staten har invitert inn kommunane rundt Bergen til runde to av Byvekstavtalen. Det er eit krav for deltaking at kommunane legg nullvekstmålet til grunn.

Transportarbeid i samband med handel har vore i stor vekst. I Senterplanen vert det trekt fram at i perioden 1985 – 2009 auka lengda på innkjøpsreiser med 40 %. Den regionale planen peiker på at lokalisering av handel i senter som er knutepunkt for kollektivtrafikk vil fremje eit berekraftig reisemønster og styrke tilgjenge for heile befolkninga, medan lokalisering av detaljhandel utanfor senterstrukturen vil legge til rette for auka bruk av bil.

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.*» Å legge til rette for meir bilbasert handel på Straume er i strid med nasjonale og regionale føringar.

Straume har eit stort tal på parkeringsplassar i dag. Ny handel i Straume sentrum bør ikkje legge til rette for auka bilbruk, men i staden basere seg på at det i regionsenteret er god tilgjenge til kollektivtransport. Dette er også viktig med tanke på kapasiteten på det eksisterande vegnettet.

Regionsenterutvikling

I saksframlegget til fyrstegongs handsaming av planforslaget i kommunen skriv rådmannen i Fjell at det er svakheiter ved analysane som følgjer planen. Dette gjer at dei ikkje har tilstrekkeleg grunnlag for å vurdere kva effekt tiltaket vil ha for regionsenterutviklinga.

Kommunedelplan for Straume hadde 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 meir til eit urbant sentrum. Det er viktig å fortsette dette arbeidet, og kommunen jobbar no med rullering av kommunedelplanen. Handelsanalysen seier at tiltaket vil bidra til fleire kjøpesenterbygningar på Straume og argumenterer for at ettersom sentrumskjernen allereie består av denne type bygningsstruktur vil tiltaket vere med å bidra til einskapleg utforming.

For å skape eit attraktiv sentrum i regionsenteret er det ikkje trong for fleire tradisjonelle kjøpesenterbygg, men heller nye bygg som kan vere med å etablere bystruktur og byrom, og handlegatar med opne og aktive fasadar. Dette er avgjerande om kommunen vel å utvide sentrum mot Smålonane. Dersom Smålonane vert vidareutvikla til eit område for handel av unntaksvarer er det naturleg med store bygg.

FYLKESMANNEN I HORDALAND SIN UTTALE

Hordaland fylkeskommune sendte søknad om samtykke til Fylkesmannen i Hordaland for uttale i brev den 12.04.2018. Fylkesmannen gav uttale til samtykkesøknaden i brev datert 09.05.2018. Utdrag frå brev:

Vurderinga vår er at dette forretningsområdet ikkje ligg som ei naturleg utvidinga av dagens sentrumsområde på Straume. Med ein avstand på snaue ein kilometer frå dagens sentrum, vil dette sentrumsområde stå fram som eit nytt og delvis konkurrerende sentrum til dagens sentrum. Som det blir vist til i handelsanalysen som følgjer saka, vil den forventa bilbruken i sentrum av Straume auke som følgje av denne reguleringa. Området ligg for langt i frå Straume sentrum til at det ligg til rette for gang og sykkel og miljøvenleg kollektivtransport. Etablering av ny publikumsretta verksemd som bidrar til auka privatbilbruk, må vidare sjåast i samanheng med det pågåande arbeidet med byvekstavtale for Bergensområdet. Grunnlaget for byvekstavtalen er å sikra nullvekst for privatbil. Omsøkte handelsetableringar kjem i motstrid med føremålet med byvekstavtalen.

Ny handelsetablering bør kome som naturleg utviding av dagens sentrumsområde, som då vil gi ein konkurransesituasjon som ikkje svekker sentrum, men som gir meir aktivitet og mangfald.

I søknaden, inkludert handelsanalysen, blir dei trafikale utfordringane i mindre grad utgreia. I dag er vegnettet knytt til Straume overbelasta. Ei ytterlegare tilrettelegging for større handelsbedrifter, som er bilbaserte, vil forsterke denne overbelastninga. Eit viktig tiltak mot dagens vanskelege trafikale situasjon på

Straume, vil vere ei sentrumsutvikling med styrking av gang-sykkel og miljøvennleg kollektivtransport. Ei utviding av privatbilbruken inkludert markert auke i talet på parkeringsplassar i sentrumsområdet, vil bidra til ei forverring av dagens køsituasjon.

Oppsummering

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 planretningslinene for samordna bustad-, areal- og transportplanlegging.

Slik søknaden framstår no, blir utviklinga av området i stor grad bilbasert. Handelsvolumet det er søkt om er òg med på å gjere området til eit konkurrerande sentrum til dagens sentrum. På den måten vil dette handelsområdet kunne bidra til å svekke dagens sentrumsområde, særleg sidan Straume vil få ein betydeleg overkapasitet på handel.

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).

KONKLUSJON

Regional føresegn seier at samla bruksareal for detaljhandel i sentrum skal vere i samsvar med senteret sitt nivå i senterstrukturen og det omlandet senteret skal betene. Handelsanalysen tek utgangspunkt i tal der all handel skal vere på Straume, vi har difor presentert tal som viser eit bilete på korleis handelen kan fordelast. Det er viktig å understreke at dette er berre eit utgangspunkt og at det er kommunane som skal avgjere fordelinga i arbeid frem over. Vår talgjennomgang viser at det vil vere behov for meir handelsareal på Straume framover, men ikkje uhemma. Det er difor viktig at nye handelsetableringar stør opp om ønska utvikling av regionsenteret.

Å legge til rette for meir bilbasert handel er i strid med nasjonale og regionale føringar. I tråd med nullvekstmålet må ny handel lokaliserast i Straume sentrum og legge til rette for transport med kollektiv, sykkel og gange. Lokalisering i god gangavstand til kollektivknutepunktet vil skape god tilgjenge for kollektiv transport. Dette er også viktig med tanke på kapasiteten på det eksisterande vegnettet.

Gjennomgangen over viser at Smålonane ligg rett utanfor sentrumsutstrekninga og i feil retning i høve til kor kommunen planlegger at sentrum skal vokse og utvidast. Føresetnaden for at eit senter skal fungere optimalt er at flest mogleg tilbod og funksjonar er lokalisert innafor ei gangbar kjerne. Å utvide både mot sør, nord og vest vil ikkje vere tenleg for å utvikle eit attraktivt sentrum. Etablering av handelsverksemdar på Smålonane med same varetilbod som i sentrum av Straume, men med parkeringsplassar rett utanfor døra, vil skape ein uheldig konkurransesituasjon til regionsenteret.

Handelsverksemd der den dominerande delen av vareutvalet er bilar, båtar, landbruksmaskinar, trelast og større byggjevarar, samt utsal frå hagesenter og større planteskular er ikkje naturleg i sentrum. Ein bør likevel lokalisere slik handel for å skape minst mogleg transport. I utkanten av sentrumsområder, langs eksisterande vegar er gode lokaliseringsstader. Smålonane kan difor vere god eigna for etablering av desse verksemdene. Dette er også varegrupper med låg dekningsgrad i kommunane Fjell, Øygarden og Sund. Føresegnene i reguleringsplanen er i strid med regional føresegn, og å legge til rette for meir bilbasert handel er i strid med regionale mål og føringar.

Fylkesrådmannen rår til å fremje motsegn til reguleringsplanen på grunnlag av dette. Motsegn kan trekkjast dersom føresegnene vert endra til å opne for handel som er i samsvar med unntaka i den regionale føresegna.

Å opne for eit breitt handelstilbod på Smålonane vil vere med å svekke tilhøvet for handel i regionsenteret Straume og bidra til auka biltransport. Fylkesrådmannen vurderer at søknad om samtykke til handelsareal i reguleringsplan for Smålonane ikkje er i samsvar med føresegna i Regional plan for attraktive senter i Hordaland, og det vert rådd til å ikkje gi samtykke. Dersom føresegnene vert endra i samsvar med unntaka i den regionale planen rår fylkesrådmannen til å gi samtykke.