



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Fylkesmannen i Rogaland
Postboks 59
4001 STAVANGER

Deres ref
2015/4558

Vår ref
16/392-4

Dato
27.06.2016

Klage på fylkesmannens vedtak om ikke å gi samtykke til utvidelse av Oasen Storsenter i Karmøy kommune

Klagesaken er oversendt Kommunal- og moderniseringsdepartementet til behandling ved fylkesmannens brev datert 27. november 2015, men dette er først mottatt i departementet 20. januar 2016.

Fylkesmannens vedtak om ikke å gi samtykke til utvidelse av Oasen Storsenter på Norheim i Karmøy kommune er påklaget til departementet, jfr. rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre av 27. juni 2008.

Vedtak

Kommunal- og moderniseringsdepartementet omgjør Fylkesmannen i Rogaland sitt vedtak 12. juni 2015. Departementet gir samtykke etter rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre til utvidelse av Oasen Storsenter i Karmøy kommune. Klagen tas dermed til følge.

Bakgrunn for saken

Hille Mellbye Arkitekter AS søkte 2. februar 2015 om dispensasjon fra reguleringsplan for Norheim og samtykke til å fravike rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre for utvidelse av forretningsarealene på Oasen Storsenter med 2.454 m² BRA. Tiltakshaver er Olav Thon Eiendomsselskap ASA. Utvidelsen vil gi et samlet forretningsareal på 29.177 m² BRA og

innebærer at et eldre frittstående bygg skal erstattes av et tilbygg til kjøpesenteret, og at parkeringsplasser på bakkeplan blir flyttet ned i parkeringskjeller.

Karmøy kommune anbefalte i brev 8. april 2015 at det gis tillatelse til nytt tilbygg i samsvar med søknaden. Kommunen peker på at hensikten med søknaden er å rydde opp i trafikkmønster, parkering og estetikk. Byggeprosjektet vil være en fornying av et relativt gammelt kjøpesenter, og utvidelsen vil også styrke konkurransesituasjonen i forhold til Raglamyr og kjøpesentrene der. Kommunen mener en fornyelse og utvikling av Oasen storsenter vil være viktig for en forbedring av tettstedet Norheim.

Kommunen viser til Fylkesdelplan for areal og transport på Haugalandet. Norheimområdet defineres der som "regionalt målpunkt". Det fremgår av retningslinjene at eksisterende kjøpesentre i disse områdene ikke skal utvides, men at dette likevel ikke skal være til hinder for mindre utvidelser knyttet til en arronderingsmessig og/eller estetisk opprustning av de allerede eksisterende sentrene. Det vises til merknad fra departementet ved godkjenning av fylkesdelplanen 29. januar 2009 om at retningslinjene for regionale målpunkt er lite presise og gir usikkert grunnlag for behandling av enkeltsaker, slik at fylkesmannen må foreta en vurdering av den enkelte søknad i forhold til den rikspolitiske bestemmelsen.

Rogaland fylkeskommune uttalte seg i brev 8. juni 2015. Med bakgrunn i nasjonale styringssignaler, vedtatt fylkesdelplan og regionalpolitiske signaler i prosessen mot ny regionalplan, fraråder fylkeskommunen at det gis samtykke til utvidelsen av handelsareal. Fylkeskommunen vurderer en utvidelse av handelsareal på Oasen som negativt i forhold til mål om å styrke de større sentrene i den regionale senterstrukturen. Samtidig vurderes det slik at en utvidelse vil fremme bilbasert handel. Utvidelsen vurderes som vesentlig, selv om den ikke er omfattende i forhold til senterets størrelse.

Fylkesmannen i Rogaland vedtok 12. juni 2015 ikke å gi samtykke til å fravike rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre for etableringen. Etter gjeldende fylkesdelplan krever utvidelse av handel på Haugalandet samtykke fra fylkesmannen. Utvidelsen anses å være i strid med det langsiktige målet og hensikten med kjøpesenterforskriften, om en mer bærekraftig og robust by- og tettstedsutvikling og å begrense klimagassutslipp.

Fylkesmannen viser til at Oasen har handelsareal som overgår areal avsatt til handel i Haugesund sentrum, og derfor er overdimensjonert i forhold til handelsomlandet. En utvidelse vil føre til økning i konkurransen mellom Haugesund sentrum og senterområdet i Norheim. Utvidelsen på 2.454 m² vil gi en betydelig økning i handel i et område som allerede er overdimensjonert, og gi økt konkurranse og biltrafikk som svekker regionsenteret på Haugalandet. Fylkesmannen viser også til at Norheim er definert som områdesenter i forslag til regionalplan for areal og transport på Haugalandet, men med forbud mot utvidelse av handelsareal.

Advokatfirmaet Schjødt AS v/advokat Martin Støren påklaget på vegne av tiltakshaver fylkesmannens vedtak 21. august 2015, etter utsatt klagefrist.

Tiltakshaver er uenig i at det omsøkte tilbygget utgjør en utvidelse i kjøpesenterforskriftens forstand, og mener at kjøpesenterforskriften derfor ikke gjelder. Det vises til at Oasen Storsenter, som i henhold til reguleringsplan for Norheim kunne ha vært etablert med et bruksareal på 33.800 m², er bebygget med 31.323 m². I dag brukes ca 4.600 m² til andre formål. Tilbygget vil medføre at bygningsmassen vil øke til 33.777 m², hvorav 29.177 m² til forretning, dvs. mindre enn lovlig etablert handelsareal. Det hevdes at tiltaket utgjør en fysisk utvidelse av bygget, men ikke en utvidelse av handelsarealet i forskriftens forstand. Så lenge handelsarealet ikke utvides sammenliknet med eksisterende lovlig etablert handelsareal, vil forskriftens bestemmelser ikke komme til anvendelse.

Det hevdes at oppføringen av tilbygget, både i art og omfang, er innenfor rammene trukket opp i gjeldende fylkesdelplan, slik at tiltaket er lovlig i henhold til kjøpesenterforskriften. Det vises til at fylkesdelplan for areal og transport på Haugalandet åpner for "mindre utvidelser knyttet til en arronderingsmessig og estetisk opprustning av de allerede eksisterende sentrene". De mener oppføringen av det omsøkte tilbygget er tillatt etter en objektiv tolkning av denne bestemmelsen, hvor dessuten utviklingen de senere år taler for at det planlagte tiltaket anses å være i tråd med fylkesdelplanen. Netto økning av areal utgjør 2.454 m² og må betraktes som en mindre utvidelse sett hen til kjøpesenterets totale bruksareal på 31.323 m². Det vises også til at fylkeskommunens høringsuttalelse er gitt på administrativt nivå, og forskutterer vedtak i fylkestinget, som ikke er truffet.

Videre hevdes at tiltaket både er forenlig med og styrker kjøpesenterforskriftens formål, og tiltakshaver er derfor av den klare oppfatning at fylkesmannen har grunn til å gi samtykke i saken. Tiltaket er ønsket av kommunen, og utgjør en meget beskjeden utvidelse, uten økning av handelsareal ut over det som allerede er etablert, og som anses helt nødvendig for å oppgradere og forskjønne området.

Fylkesmannen opprettholdt sitt tidligere vedtak og sendte saken til departementet ved brev 27. november 2015, mottatt i departementet 20. januar 2016.

Fylkesmannen peker på at kjøpesenterforskriften gjelder foran reguleringsplanen, slik at søknad om utvidelse til handelsformål omfattes av forskriften. At reguleringsplanen åpner for mer handel, endrer ikke dette. Selv om utvidelsen av handelsarealet er mindre enn 3000 m², vil samlet handelsareal utløse krav om samtykke etter kjøpesenterforskriften. At reguleringsplanen inneholder også andre næringsformål, endrer ikke dette, og bruksendring av annet areal til handel vil kreve samtykke.

Fylkesmannen viser til at det framgår av retningslinje 6.6.1 i gjeldende Fylkesdelplan for Haugalandet at det ikke skal åpnes for utvidelse av Oasen kjøpesenter. Likevel åpnes det for mindre arronderingsmessige utvidelser av eksisterende kjøpesenter. Da

Miljøverndepartementet godkjente fylkesdelplanen ble retningslinjen vurdert å gi et for usikkert grunnlag for behandling av enkeltsaker, og at fylkesmannen skulle ta stilling til hver enkelt søknad. Slik fylkesmannen vurderer saken er omsøkte utvidelse noe langt mer enn en arronderingsmessig utvidelse. Fylkesmannen vurderer det slik at samtykke i denne saken vil være i strid med forskriftens § 1.

Advokat Martin Støren har kommet med ytterligere merknader på vegne av tiltakshaver i brev 18. april 2016. Han mener klagen ikke er tilstrekkelig kommentert i brevet fra fylkesmannen. Det vises spesielt til at Oasen i henhold til reguleringsplan har rett til å utnytte et større areal til handel, tolkingen av fylkesdelplanen angående mindre utvidelser, og de positive sidene ved tiltaket, blant annet det estetiske aspektet.

I brevet vises også til at formannskapet i Karmøy kommune behandlet saken 22. februar 2016, og vedtaket er vedlagt. Her vises til at riving av eksisterende bygning for oppføring av tilbygg vil rydde opp i trafikkmønster, parkering og estetikk. Oasen er Norheim sentrum og for kommunen er det viktig at dette området får en god utvikling. Kommunen mener Norheim sentrum må utvikles i et godt samarbeid mellom kommunale myndigheter og eierne.

Departementets vurdering

Saken behandles etter rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre, som er vedtatt ved kongelig resolusjon 27. juni 2008.

Formålet med den rikspolitiske bestemmelsen for kjøpesentre er ifølge § 1 å legge til rette for en sterkere regional samordning av politikken for etablering av større kjøpesentre. Hensikten er å styrke eksisterende by- og tettstedssentre og bidra til effektiv arealbruk og miljøvennlig transportvalg. Det langsiktige målet er å oppnå en mer bærekraftig og robust by- og tettstedsutvikling og begrense klimagassutslippene.

I § 3 i bestemmelsen er det fastsatt at kjøpesentre bare kan etableres eller utvides i samsvar med godkjente fylkesplaner eller fylkesdelplaner med retningslinjer for lokalisering av varehandel og andre servicefunksjoner. Av § 5 fremgår det at bestemmelsen fastsetter med juridisk bindende virkning at godkjente fylkesplaner og fylkesdelplaner skal legges til grunn for behandling av søknader om etablering eller utvidelse av større kjøpesentre. I § 3 siste ledd fremgår det at fylkesmannen kan gi samtykke til å fravike den rikspolitiske bestemmelsen dersom det etter en konkret vurdering anses å være forenlig med formålet i § 1.

Fylkesdelplan for areal og transport på Haugalandet gjelder for området. Planen ble godkjent av Miljøverndepartementet 29. januar 2009. I planen gis det retningslinjer for lokalisering av kjøpesentre. Følgende fremgår av pkt. 6.6.1:

"Nordheim næringsområde med Oasen storsenter og Raglamyr næringsområde med Amanda storsenter er regionale målpunkt. Det skal ikke etableres nye kjøpesentre i disse områdene, og eksisterende kjøpesentre

skal heller ikke utvides. Dette skal likevel ikke være til hinder for mindre utvidelser knyttet til arronderingsmessig og/eller estetisk opprustning av de allerede eksisterende sentrene. Det tillates heller ikke etablert andre funksjoner av regional karakter som bør ligge i de sentrale deler av Haugesunds byområde. Begge næringsområdene kan videreutvikles for plasskrevende varer (jfr. Rikspolitisk bestemmelse om midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre), samt møbler, tepper og hvitevarer."

Som det fremgår er det her satt forbud mot å utvide eksisterende kjøpesentra på Norheim. Det er likevel åpnet for arronderingsmessig og estetisk opprustning. I brevet fra Miljøverndepartementet er denne retningslinjen kommentert slik:

"Planen inneholder retningslinjer for lokalisering av kjøpesentre. Retningslinje "6.6 Retningslinjer for regionale målepunkt" er lite presis. De gir derfor et usikkert grunnlag for behandling av enkeltsaker. Sett i lys av hva som var nasjonal kjøpesenterpolitikk på det tidspunkt planen ble vedtatt legger departementet til grunn at intensjonen med retningslinjene var å legge til rette for en begrenset utvidelse av forretningsarealet på Raglamyr-området. Dette innebærer at fylkesmannen må foreta en vurdering av den enkelte søknad i forhold til den rikspolitiske bestemmelsen i samsvar med de saksbehandlingsregler som gjelder for denne typen saker. Vurderingen skal skje med utgangspunkt i fylkestingets intensjon om å legge til rette for en begrenset utvidelse av forretningsarealet i området og i samråd med fylkeskommunen."

Videre fremgår at departementet forutsetter at det ved revisjon av planen blir utformet mer presise retningslinjer.

Reguleringsplanen for området er fra 1994. Selv om utvidelsen er i samsvar med formålet i reguleringsplanen, går kjøpesenterforskriften foran reguleringsplanen slik at det kreves samtykke for å gjennomføre den. Det kreves derfor samtykke for å utvide kjøpesenteret med 2.454 m².

Det er spørsmål om rekkevidden av forbudet i fylkesdelplanen. Departementet har i brevet om godkjenning av fylkesdelplanen uttalt at retningslinjen er lite presis, og at fylkesmannen må foreta en konkret vurdering av hver enkelt søknad. I dette tilfellet har fylkeskommunen frarådet samtykke og fylkesmannen har ikke gitt samtykke etter rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre. Departementet mener at det slik retningslinjen er utformet sammenholdt med departementets kommentarer, må anses å gjelde et forbud mot utvidelse av Oasen kjøpesenter som omsøkt. Departementet mener likevel at det som fremgår av retningslinjen i fylkesdelplanen om utvidelse, får betydning for vurderingen av om det er grunnlag for å gi samtykke i dette tilfellet.

Fylkesmannen har i sitt vedtak lagt vekt på målet med den rikspolitiske bestemmelsen og at kjøpesenteret er overdimensjonert i forhold til handelsområdet.

Departementet viser til at det gjelder en begrenset utvidelse av et eksisterende kjøpesenter. Selv om det ligger 5 km fra Haugesund sentrum, fungerer det som et selvstendig senter. Det

er gang- og sykkelvegforbindelser til senteret, og det er busstasjon rett ved. Tilbygget skal erstatte en eldre frittstående bygning, som skal rives, og dette vil innebære en opprustning. Parkering skal flyttes under bakken. Kommunen har lagt vekt på at dette vil rydde opp i trafikkmønster, parkering og estetikk, og er opptatt av utviklingen av området. Departementet mener dette er viktige momenter i vurderingen av saken.

Departementet finner på denne bakgrunn at det er grunnlag for å fravike den rikspolitiske bestemmelsen i dette konkrete tilfellet.

Med hilsen

Jarle Jensen (e.f.)
ekspedisjonssjef

Bjørn Casper Horgen
avdelingsdirektør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.

Kopi:
Advokatfirmaet Schjødt AS
Karmøy kommune