



Fylkesmannen i Rogaland
Postboks 59
4001 STAVANGER

Saksbehandlar, innvalstelefon
Arnt Erik Nordheim, 5764 3191

Vedtak i klagesak som gjeld dispensasjon for fullsortiments Biltema varehus, gbnr. 15/737, Stavanger kommune

Fylkesmannen i Vestland er i brev av 14.05.2020 frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet oppnemnt som setjefylkesmann for å handsame klagesaka. Saksdokumenta kom inn til oss den 18.05.2020. Klagen er framsett innanfor fristen, og vilkåra for å handsame klagen er oppfylte.

Vedtak

Fylkesmannen i Vestland omgjer vedtaket frå Stavanger kommune 19.12.2019, sak 145/19, og vi avslår søknaden om dispensasjon for fullsortiments Biltema varehus på gbnr. 15/737.

Bakgrunn for saka

Saka har ein lengre historikk, mellom anna oppsummert i Stavanger kommune sitt saksframlegg 09.12.2019, ref. 18/23359-41. Som det følgjer av oppsummeringa vart Biltema AS sitt forretningskonsept på gbnr. 15/737 første gong omsøkt 26.06.2015. Etter klage frå Fylkesmannen i Rogaland vart kommunen sitt dispensasjonsvedtak omgjort til avslag herifrå, jf. vedtak i klagesak 19.01.2018.¹ Vi viser til avgjerda, som vi legg til grunn er kjent for partane i saka.

Biltema Real Estate AS (tiltakshavar) fekk den 10.10.2018 rammeløyve til bruksendring på eigedomen gbnr. 16/737, Maskinveien 1. Eigedomen er regulert til kombinerte utbyggingsformål for forretning, kontor og industri i reguleringsplanen for Forus næringspark.² Arealet er avsett til næringsformål i kommuneplan for Stavanger (2014-2019).³ Den godkjente bruksendringa gjaldt endring frå bilforretning/-verkstad til byggevarerhus – «Biltema Bygg» – som omfattar plasskrevjande handel med trelast og byggevarer. Endringa var i samsvar med gjeldande arealplanar.

Tiltakshavar v/ Kristiansen & Selmer-Olsen AS søkte i ettertid om dispensasjon for etablering av fullsortiments Biltema varehus, inklusive detaljhandel, jf. skriv datert 11.04.2019. Bakgrunnen for søknaden er at Biltema sitt varehus ved Kvadratsenteret i Lura (Gamle Stokkavei 4) må avviklast.

¹ Då Fylkesmannen i Hordaland, vår ref. 17/13281.

² PlanID: 1103_1767, i kraft 20.06.2005.

³ Vidareført i gjeldande kommuneplanen (2019-2034), jf. planvedtak 09.12.2019.



Tiltakshavaren ønsker derfor å relokalisere varehuset til Maskinveien 1. Tiltaket er avhengig av dispensasjon frå kommuneplanen pkt. 2.5.1; *Bestemmelser om etablering av handel og for sentrumsformål*. Tiltaket krev også dispensasjon frå reguleringsplanen § 8 (detaljhandel i felt A7), og frå krav om utbyggingsplan, jf. § 1.2.

Søknaden er i hovudsak grunngeven med at Maskinveien 1 ligg i eit eksisterande område for storhandel, og at «Biltema Bygg» allereie var i ferd med å bli etablert på søknadstidspunktet. Korkje handelsflate eller parkeringsplassar vil bli utvida, kun varesortimentet i varehuset. Føretaket meiner at det samla sett vil gje redusert biltrafikk å leggje til rette for samlokalisering og storhandel. Maskinveien 1 ligg også gunstig til for kollektivtransport og sykkel, og tiltaket konkurrerer ikkje med annan tradisjonell sentrumshandel. Vi viser til søknaden, jf. også utfyllande skriv av 16.05.2019.

Stavanger kommune av slo søknaden 29.07.2019. Etter klage frå tiltakshavar v/ adv. Tone Gjertsen omgjorde kommunen vedtaket, og innvilga dispensasjon som omsøkt den 19.12.2019.⁴ Vedtaket har følgjande ordlyd og grunngeving:

«Klagen på vedtak tas til følge.

Biltema som i dag er lokalisert i Sandnes kommune må flytte derfra med bakgrunn i utvidelse av vei til Bussveien. Søknaden her vil kun være en relokalisering, og ikke en vanlig utvidelse. Konseptet passer ikke inn i et vanlig bysentrum pga. størrelse og vareutvalg. Videre har Biltema et regionalt nedslagsfelt, og denne tomten ligger utmerket til ifht motorveien. I tillegg kan kunder også reise kollektivt for å handle her.

Biltema har et konsept med store varer og variert vareutvalg som krever større bygg. Dette bygget passer utmerket også for dette forholdet.

Kommunalstyret for byutvikling mener at ved å ikke legge dette med tanke på et regionalt perspektiv så vil det gi mer kjøring. Biltema har et handelshus også på Bryne, som vil gi merkjøring fra alle kommuner på Nord-Jæren dersom dette blir det eneste alternativet i regionen. Kommunalstyret for byutvikling finner derfor at fordelene veier mer enn ulempene og at dispensasjon kan gis.»

De klaga på dispensasjonsvedtaket den 10.02.2020, etter at de fekk melding om vedtaket 29.01.2020. I klagen viser de til at det tidlegare er gitt avslag for tilsvarande tiltak, også den gongen etter klage frå dykk. Avslaget vart i tillegg oppretthalde av departementet, etter at tiltakshavar hadde kravd omgjering etter forvaltningslova § 35. Argumentet om relokalisering er heller ikkje nytt, dette meiner de også var tema ved førre klagehandsaming. Klagen har elles same grunngeving som sist, jf. tidlegare fråsegner og klage datert 18.07.2017.

Kommunen handsama klagen i møte 23.04.2020, sak 53/20, men fann ikkje grunn til å ta klagen til følge. Saka vart deretter oversendt klageinstansen for endeleg klagehandsaming.

Regelverk

Fylkesmannen i Vestland kan som klageinstans prøve alle sider ved vedtaket, også dei skjønnsmessige vurderingane som kommunen har gjort, jf. forvaltningslova § 34. Ved prøving av det kommunale skjønnnet skal Fylkesmannen leggje stor vekt på omsynet til det lokale sjølvstyret.

Det går fram av plan- og bygningslova §§ 11-6 og 12-4 at kommune- og reguleringsplanen er juridisk bindande for nye eller utviding av eksisterande tiltak. Tiltak i strid med plan eller føresegner i plan-

⁴ Vedtak frå kommunalstyret for byutvikling, KBU-sak 145/19.



og bygningslova, kan berre godkjennast dersom det samstundes vert gjeve dispensasjon frå føresegna tiltaket strid mot, jf. plan- og bygningslova kapittel 19.

Med heimel i plan- og bygningslova § 19-2 kan kommunen dispensere frå føresegner gjevne i eller i medhald av plan- og bygningslova. Kommunen kan ikkje dispensere dersom omsyna bak føresegna det vert dispensert frå, eller omsyna i formålsføresegna i lova, vert sett vesentleg til side. I tillegg må fordelane ved å dispensere vere klart større enn ulempene etter ei samla vurdering.

Vilkåra i plan- og bygningslova § 19-2 er rettslege vurderingstema, ikkje eit kommunalt skjønn. Der er derfor ikkje høve til å leggje nemneverdig vekt på omsynet til det lokale sjølvstyret.

Dispensasjon krev grunnngjeven søknad. Etter forvaltningspraksis skal grunnngjevinga for å dispensere vere spesiell og gjelde særleg for tiltaket, og kommunen skal ikkje dispensere ut frå meir generelle vurderingar.

Fylkesmannen si vurdering

Vi presiserer at klagesaka skal handsamast med grunnlag i planane som gjaldt på vedtakstidspunktet for det første vedtaket i kommunen, altså etter plansituasjonen per 29.07.2019. Dette følgjer av plan- og bygningslova § 21-7 femte ledd, jf. fjerde ledd.

Det er såleis kommuneplanen for perioden 2014-2019 som gjeld for saka. Reguleringsplanen for Forus næringspark gjeld side om side med kommuneplanen, likevel slik at kommuneplanen har forrang ved eventuell motstrid, jf. plan- og bygningslova § 1-5. Næringsformålet på gbnr. 15/737 er for ordens skuld vidareført i ny kommuneplan. Det same gjeld i hovudprinsippa i føresegnene om handel og sentrumsformål.

Den aktuelle føresegna i kommuneplanen pkt. 2.5.1 har følgjande ordlyd (utdrag):

« 2.5.1 Bestemmelser om etablering av handel og for sentrumsformål

1. *Detaljhandel (handel til privat sluttbruker) skal lokaliseres i senterområder slik de er definert i plankartet (området for bebyggelse og anlegg sentrumsformål) og innen for rammene for m²-BRA som er gitt i Tabell 7 under. Engroshandel (salg for videresalg til andre) omfattes ikke av bestemmelsen.*

Det er ikkje omtvista at tiltaket er avhengig av dispensasjon frå føresegna. Vidare er tiltaket i strid med gjeldande reguleringsplan § 8, der det går fram at det «... tillates kun handel med biler og motorkjøretøyer, båter og båtutstyr, landbruksmaskiner, trelast og byggevarer» (felt A7).

Tiltaket er i tillegg konflikt med regional planføresegn i gjeldande Regionalplan for Jæren⁵, jf. pkt. 4.2 om lokalisering av handelsetableringar i sentrumsformål, og med statlege planretningslinjer for samordna bustad-, areal- og transportplanlegging (BATP).⁶

Rogaland fylkeskommune v/fylkesutvalet har tidlegare gjeve samtykke til å fråvike regional plan, jf. brev frå fylkeskommunen av 05.07.2017. I høyringsfråsegna til nærverande sak viser fylkeskommunen til tidelegare samtykke, men ber samstundes kommunen om å ta høgde for endra retningslinjer for parkering i regional plan, og vurdere saka ut frå dette.

⁵ I kraft 22.10.2013.

⁶ FOR-2014-09-26-1222, pkt. 4.5, jf. plan- og bygningslova § 6-2.



Vi minner om at samtykke frå fylkeskommunen er ein nødvendig føresetnad for å kunne gje dispensasjon frå kommunale planar, når dispensasjonen er i strid med ei regional planføresegn. Ut frå fylkeskommunen sitt brev 13.12.2019, der dei viser til momenta i kommunen sitt avslag og til nye retningslinjer for parkering, er det litt uklart om samtykket frå 2017 framleis gjeld. Vi registrerer at i all fall kommunen legg til grunn at samtykket framleis er gyldig, jf. vedtak av 28.04.2020.

Det avgjerande er i alle høve om vilkåra for å dispensere frå reguleringsplanen § 8 og kommuneplanen pkt. 2.5.1 er oppfylte, jf. plan- og bygningslova § 19-2 andre ledd.

Når nokon søker om å utføre eit til tak i strid med det som følger av lov- og plangrunnlag, er utgangspunktet at søknaden skal avslåast, med mindre dei rettslege vilkåra for å dispensere er innfridde, og kommunen etter ei konkret vurdering finn å kunne innvilge slik dispensasjon.

Når det gjeld omsyna bak kommuneplanen, kan vi ikkje sjå at saka stiller seg vesentleg annleis enn ved søknaden avslått i 2018. Tiltaket har om lag same omfang, og bryt med dei same overordna prinsippa i kommuneplanen. Lokalisering av eit fullsortiments Biltema varehus på gbnr. 15/373 er i klar motstrid med lokale føresegner om handel- og senterstruktur, og vil kunne bidra til å flytte handelen frå dei definerte senterområda.

Slik vi ser det, er det klart at kommuneplanen pkt. 2.5.1 har til formål å motverke den utviklinga tiltaket legg opp til. Vi opprettheld elles grunngjevinga i vedtaket vårt 19.01.2018, og vi kjem til at nærverande tiltak inneber ei tilsvarande tilsidesetting av omsyna bak kommuneplanen. Dei rettslege vilkåra for å dispensere er derfor ikkje oppfylte, og vi lyt følgeleg omgjere kommunen sitt vedtak av 19.12.2019 til avslag. Etter dette er det ikkje nødvendig for Fylkesmannen å gjere ei nærare avveging av fordelane og ulempene ved å dispensere. Det er heller ikkje nødvendig for oss å ta stilling til kommunen sitt konkrete skjønn.

Det vi elles oppfattar er nytt i saka, er stenginga av tiltakshavaren sitt varehus ved Kvadratsenteret i Lura. Som de har påpeikt i klagen 10.02.2020, vil arealet i Lura kunne erstattast med annan detaljhandel. Vi er også einige i at momentet om relokalisering ikkje er heilt treffande. Formålet med kommuneplanen pkt. 2.5.1 er nettopp er å avgrense detaljhandel utanfor senterområda, uavhengig av arealbruken i dag. I den grad kommunen meiner det er grunnlag for å endre desse premissane, bør planendringar eventuelt skje etter framgangsmåtane i plan- og bygningslova kap. 11 og 12, slik at råka sektorstyresmakter får høve til å medverke, og om nødvendig fremje motsegn, jf. plan- og bygningslova §§ 5-4 til 5-7. Brot med vedteken struktur for handel vil også kunne ha verknad for andre kommunar, jf. dei same føresegnene.

I søknadsskrivet av 16.05.2019 meiner tiltakshavaren til at Biltema sitt konsept passar godt til intensjonane i framlegg til Regionalplan for Jæren 2050. Vi kommenterer dette kort.

Del 1 av dette Regionalplan for Jæren 2050 vart vedteken av fylkestinget 12.06.2019. Som det følger av høyringsutkastet til del 2, har utgreiinga av «store handelssenter» på Forus vore eitt av fleire sentrale utgreiingstema.⁷ Høyringsperioden for del 2 vart avslutta den 20. juni i år. Etter det vi kan sjå, legg utkastet framleis opp til å vidareføre gjeldande regional handelspolitikk, samstundes som desse rammene opnar for å vurdere mogleg vinst ved nyetablering og/eller relokalisering av store handelssenter. Planprosessen pågår framleis, og kan såleis ikkje gjevast særleg vekt i denne saka.

⁷ Jf. utkastet kap. 5.3.4 (s. 46), og bakgrunnsnotat av 18.03.2020.



Eit positivt vedtak i denne saka ville derimot kunne vere eigna til å leggje føringar for, eller i yttarste konsekvens direkte undergrave, dei demokratiske omsyna som planprosessen og slutthandsaminga skal ivareta. Det ville såleis vere uheldig å la intensjonane i høyringsutkastet få innverknad for denne enkeltsaka.

Oppsummering

Klagen har ført fram.

Fylkesmannen i Vestland har omgjort vedtaket frå Stavanger kommune av 19.12.2019 til avslag, idet omsyna bak den vedtekne handels- og senterstrukturen i kommuneplanen, vert sett vesentleg til sides. Dei rettslege vilkåra for å dispensere er då ikkje oppfylte, jf. plan- og bygningslova § 19-2 andre ledd.

Vedtaket på side 1 i dette brevet er endeleg og kan ikkje klagast vidare, jf. forvaltningslova § 28 tredje ledd.

Med helsing

Anne Kjersti Sande
fung. seksjonsleiar

Arnt Erik Nordheim
seniorrådgjevar

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

MASKINVEIEN 25 AS	c/o Biltema Real Estate Norway AS Industrivegen 17C	2069	JESSHEIM
KRISTIANSEN & SELMER-OLSEN AS	Strandgaten 32	4400	FLEKKEFJORD
ADVOKATFIRMA DLA PIPER NORWAY DA	Postboks 1364 Vika	0114	OSLO
STAVANGER KOMMUNE	Postboks 8001	4068	STAVANGER
ROGALAND FYLKESKOMMUNE	Postboks 130 Sentrum	4001	STAVANGER
REGIONALPLANAVIDELINGEN			