



Fylkesmannen i Hordaland

Saksbehandler, telefon
Laila Pedersen Kaland, 5557 2373

Vår dato
19.01.2018
Deres dato

Vår referanse
2017/13278 423.1
Deres referanse

Sandnes kommune
Postboks 583
4302 SANDNES

Sandnes - gnr 69 bnr 2573 - bruksendring møbelforretning

Vi viser til ekspedisjon fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet av 01.11.2017 der Fylkesmannen i Hordaland ble oppnevnt som settefylkesmann for å behandle denne klagesaken.

Vedtak

Fylkesmannen omgjør Sandnes kommunes vedtak av 22.06.2017, dispensasjon og tillatelse til bruksendring av næringsbygg på gnr 69 bnr 2573. Det innebærer at dispensasjonssøknaden blir avslått.

Bakgrunn for saken

Vi legger til grunn at partene er kjent med saksdokumentene, og de faktiske forholdene i saken. Vi vil likevel kort nevne følgende fra den tidligere behandlingen av saken:

Den 22.06.2017 gav Sandnes kommune v/byggesakssjefen dispensasjon og tillatelse til bruksendring for etablering av møbelforretning på eiendommen gnr 69 bnr 2573.

Fylkesmannen i Rogaland klaget på vedtaket og anførte i sin klage bl.a. at Forus/Lura-området er sensitivt til med hensyn til å åpne for ytterligere handel, da området over lang tid har utviklet for bruk av privatbil. Området har blitt et stort nærings- og handelsområde med mye biltrafikk, store parkeringsflater og kjøproblematikk. Tilgjengelighet for miljøvennlig transport er svak. Klager viser videre til at Forusområdet er den største trusselen mot hovedgrepet i regionalplanen når det gjelder handel. Klager anfører videre at lokalisering av ytterligere møbelbutikker på Forus, vil bidra til å flytte handel vekk fra senterstruktur i regionalplanen og kommuneplanen. Det vil svekke handel i både Sola, Stavanger og Sandnes. I klagen heter det videre at handel på den omsøkte lokaliteten i stor grad vil være bilbasert, slik at lokaliseringen vil komme i konflikt med målsettingen i nasjonal transportplan om at veksten i trafikken ikke skal skje med privatbil, men gjennom sykkel, gange og kollektivtrafikk. Det vises ellers til klagen over Rogaland fylkeskommunes samtykke til unntak fra regionalplanen.

Tiltakshaver ved advokatfirmaet BA-HR DA skriver i sitt tilsvarende til klagen at de forhold som Fylkesmannen tar opp i sin klage er forhold som er vurdert av fylkeskommunen da den gav sitt samtykke og av Sandnes kommune da den ga tillatelse til tiltaket. Det er ikke fremkommet forhold som tilsier en endring av vedtaket.

Sandnes kommune v/utvalg for byutvikling opprettholdt vedtaket 27.09.2017. Klagen ble ikke tatt til følge. Saken ble deretter sendt til Fylkesmannen for klagebehandling.

Advokatfirmaet BA-HR DA har på vegne av tiltakshaver kommet med tilleggsmerknader i saken i brev til Fylkesmannen i Hordaland av 11.12.2017. Her anføres det bl.a. at tiltakshaver har tenkt å bruke omtrent 47 % av eksisterende areal til salgsflate og resten til lager/logistikk-senter og noe kontor. Det vises videre til at Rogaland fylkeskommune som regional planmyndighet har samtykket til dispensasjonen. Det anføres videre at det skal legges vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøvingen av det frie skjønn. Tiltakshavers konsept med møbler på lager for omgående henting er ikke egnet for plassering i sentrum. Det finnes få, om noen, lokaler med tilstrekkelig størrelse. Fylkesmannen oppfordres til å komme på befaring.

Fylkesmannens syn på saken

Forvaltningsloven gjelder for Fylkesmannens saksbehandling. Fylkesmannen kan prøve alle sider av saken, og ta hensyn til nye omstendigheter. Klageinstansen kan selv treffe nytt vedtak i saken, eller oppheve det kommunale vedtaket og sende saken tilbake for ny eller delvis ny behandling, jf. forvaltningsloven (fvl) § 34.

Fylkesmannen finner saken tilstrekkelig opplyst uten befaring, jf. fvl § 17 første ledd.

Saken gjelder bruksendring av eksisterende næringsbygg som er godkjent som bilforretning, bilverksted og kontorbygg til møbelforretning. Det er søkt om dispensasjon fra § 3.2.1 i kommuneplanbestemmelsene. Det følger av denne bestemmelsen at detaljhandel skal lokaliseres i senterområder. Det er gjort unntak for detaljhandel med biler, båter, landbruksmaskiner, trelast og andre større byggevarer som kan lokaliseres i næringsområder kategori 2 (utenfor Sandnes øst). Det er en innarbeiding av bestemmelser fra regionalplanen for Jæren der det går frem i punkt 4.2 at nyetablering eller utvidelse av eksisterende handelsvirksomhet bare er tillatt i områder innenfor den regionale senterstrukturen. Det aktuelle området er videre vist med næringsformål i kommuneplanens arealdel med hensynssone omforming og byfornyelse.

Rogaland fylkeskommune har gitt dispensasjon fra den regionale planbestemmelser forutsatt at detaljhandelen er på under 10 %.

Kommunen kan bare dispensere dersom hensynet bak planen og plan- og bygningslovens formål ikke blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene, jf. plan- og bygningsloven (pbl) § 19-2 andre ledd. Vurderingen av om lovens vilkår er oppfylt er rettsanvendelsesskjønn¹, slik at hensynet til det kommunale selvstyret er ikke et tema i denne saken.

Kommuneplanens arealdel har vært gjennom en omfattende prosess, og er vedtatt av kommunestyret. Det skal således ikke være kurant å gjøre unntak fra gjeldende plan. Ut ifra hensynet til offentlighet, samråd og medvirkning i prosessen er det viktig at endringer ikke skjer ved dispensasjoner, men blir behandlet etter reglene om kommune- og reguleringsplanlegging, jf. Ot.prp. 32 (07-08) s. 242.

¹ Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242

Møbler er som tiltakshaver peker på et relativt plasskrevende vareslag. Det gjelder særlig ved det konseptet som er skissert i søknaden. Man skal i stor grad skal ha møblene tilgjengelig på lager. Kommuneplanens arealdel har etter mønster fra den regionale planen likevel ikke gjort unntak for denne typen varer. Etter det vi forstår hadde man tidligere et slikt unntak. Ved revisjon av regionalplanen ble det tatt ut. Konsekvensutredningen til regionalplanen peker således på bransjeutglidning som utfordring ved at det selges også varer som ikke er plasskrevende særlig knyttet til møbler, hvitevarer og tepper. Her pekes det også på at ulike rammevilkår skaper forskjellsbehandling og handelsetablering utenfor sentrumsområdene. Det må således forutsettes at det er gjort et bevisst valg når man bare ønsker denne typen handel i områder med sentrumsformål.

Forus og Lura er et stort nærings- og handelsområde med mye biltrafikk. Området er ikke en del av senterstrukturen i den regionale planen og således heller ikke i kommuneplanens arealdel. Intensjonen i kommuneplanen og regionalplanen er at handel skal lokaliseres i bysentrene og bydelsetrene i Sandnes, Sola, Stavanger og andre nærliggende kommuner. Det gjør at planen må praktiseres strengt om den skal få virkning etter intensjonen. Vi vil i den forbindelse viser til konsekvensutredningen til regionalplanen der det går frem at handelsomsetningen på Forus/Lura-området er større enn handelsomsetningen i Stavanger og Sandnes sentrum til sammen.

Vi har en viss forståelse for argumentet med at lokalisering av flere møbelbutikker i samme område ikke nødvendigvis skaper mer trafikk, ved at man kan tenke seg at flere butikker besøkes ved samme anledning. Det er likevel slik at det vil kunne bety at bysentre og bydels-sentrene blir utkonkurrert og ikke vil kunne tilby denne typen varer som igjen kan føre til økt trafikk. Det er ikke busstopp i umiddelbar nærhet. Selv om deler av området har gang- og sykkelvei, innbyr området til bilkjøring grunnet de lange avstandene mellom de ulike butikkene/sentrene.

Fylkesmannen ser at det kan være samfunnsnyttig at eksisterende bygg blir tatt i bruk fremfor å stå tomme. Det er i sakspapirene gjort greie for vanskeligheter med å få tak i aktuelle leietakere innenfor det formål planen åpner for. Det vil imidlertid kunne gjelde flere eiendommer med samme formål i dette området. En dispensasjon i denne saken vil således kunne skape presedensvirkning for andre søknader i området slik at det på sikt vil kunne undergrave kommuneplanens arealdel som styringsverktøy for arealbruken i Sandnes kommune. Vi vil her legge til at arealdelen er to og ett halvt år gammel. Det er således relativt nylig vurdert hvordan senterstrukturen i kommunen skal være. Fremfor å gi dispensasjoner bør man vurdere arealbruken i en planprosess. Kommunen opplyser at det er igangsatt arbeid med utarbeidelse av ny interkommunal kommunedelplan for Forus. Slik vi ser det kan man ikke utelukke at nyetableringer av denne typen vil kunne vanskeliggjøre dette planarbeidet. Vi viser i så måte til at man etter kommuneplanens bestemmelser skal ha fokus på omforming og byfornyelse i dette området.

Det er etter dette Fylkesmannens vurdering at hensynet bak kommuneplanens arealdel blir vesentlig tilsidesatt om det gis dispensasjon som omsøkt, jf. pbl § 19-2 andre ledd.

Fylkesmannen finner således å måtte gjøre om Sandnes kommunes vedtak av 22.06.2017. Det innebærer at dispensasjonssøknaden blir avslått.

Fylkesmannens vedtak er endelig og kan etter forvaltningsloven § 28 tredje ledd ikke påklages videre.

Med hilsen

Rune Fjeld
assisterende fylkesmann

Anne Kjersti Sande
seksjonsleder

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen underskrift.

Kopi til:

Forus Park AS

Advokatfirmaet BA-HR DA v/adv Ellingsgård

Fylkesmannen i Rogaland

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane

Postboks 1396 Vika 0114 OSLO

Postboks 1524 Vika 0117 OSLO

Postboks 59 4001 Stavanger

Njøsavegen 2 6863 Leikanger