



Fylkesmannen i Hordaland

Saksbehandler, telefon
Svein Kornerud, 5557 2027

Vår dato
16.01.2018
Deres dato
10.01.2018

Vår referanse
2018/716 421.3
Deres referanse
17/25066

Bergen kommune
Postboks 7700
5020 Bergen

Oppheving av vedtak uten klage – forvaltningsloven § 35 - Bergen - gnr 199 bnr 220 (bnr 217) - Steinestøvegen 279 - oppføring av kjøpesenter

Vi viser til brev av 10.01.2018 fra Bergen kommune til Tag Arkitekter AS der kommunen administrativt gir rammetillatelse for flere tiltak på gnr 199 bnr 217 med tiltakshaver Haukås Senter as. Bergen kommune har ikke gitt melding til eller på annen måte informert Fylkesmannen om saken eller oversendt brevet til oss. Vi er gjort kjent med den på annen måte.

Som statlig klageinstans opphever Fylkesmannen i Hordaland Bergen kommunes rammetillatelse av 10.01.2018 for tiltak på gnr. 199 bnr. 220, Steinestøvegen 279, da denne er ugyldig, jf. forvaltningsloven § 35 fjerde ledd, jf. første ledd pkt. c.

Hva saken gjelder

Saken synes å gjelde gnr. 199 bnr. 220 og Steinestøvegen 279, men er i Bergen kommune registrert på gnr. 199 bnr. 217. Bergen kommune har gitt rammetillatelse for rivning av bygninger sammen med:

«Oppføring av bygning til kjøpesenter med samlet areal 69710 m², fordelt på 4 etasjer over bakkeplan, og 2 etasjer for parkeringsanlegg under bakkeplan.»

Den aktuelle reguleringsplanen nr. 16740000 er vedtatt den 19.06.2006. Det aktuelle området har formålet forretning/kontor uten angivelse av størrelse på forretningsarealet. Planen fikk en mindre vesentlig endring som plan nr. 16740001 den 24.03.2009 uten at det hadde betydning for arealformålet eller fastsetting av forretningsareal.

Regional plan for attraktive senter i Hordaland fylkeskommune

Etter plan- og bygningsloven (pbl.) § 8-5 og i henhold til forskrift om rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre av 2008 vedtok Hordaland fylkeskommune den 10.12.2014 regional plan for attraktive senter i Hordaland fylkeskommune med følgende regionale bestemmelse:

«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.»

Den regionale bestemmelsen gjelder for tilfellet

Denne regionale planbestemmelsen gjelder foran eldre reguleringsplaner, jf. pbl. § 1-5 annet ledd, og gjelder foran den aktuelle reguleringsplanen.

Den juridisk bindende regionale bestemmelsen fastsetter at nytt bruksareal for detaljhandel i utgangspunktet kun er tillatt i fastsatte senter. Det er noen unntak som ikke har betydning her. Utover samlet bruksareal på 3.000 m² handelsareal trenger en tillatelse for alle etableringer av detaljhandel. Det gjelder naturligvis også innen sentrene. Det framgår klart av ordlyden i bestemmelsen. Det er også nettopp i sentrene at en skal kunne etablere ytterligere/ny detaljhandel, og hvor bestemmelsen har en hovedfunksjon.

Fylkesmannens vurdering av tiltaket – den regionale bestemmelsen – senternivå - størrelse

Bestemmelsen krever tillatelse fra Hordaland fylkeskommune å etablere over 3.000 m² bruksareal detaljhandel, se ovenfor. Samtykke skal skje i samråd med Fylkesmannen, jf. pbl. § 8-5 siste ledd. Størrelsen på bruksarealet skal eventuelt være i samsvar med senteret sitt nivå i senterstrukturen. Haukås inngår ikke i fastsatte sentre etter regional plan for attraktive senter i Hordaland fylkeskommune. Bergen kommune sin nåværende arealdel til kommuneplanen av 2010 har et senterområde på Haukås sammen med og som en del av større områder for framtidig boligutbygging. Både disse boligformålene og senterområdet på Haukås er foreslått tatt ut i nytt forslag til arealdel for kommuneplanen i Bergen. Det er i samsvar med vedtatte overordnede mål for kommunens utvikling slik de bl.a. kommer til uttrykk i den gjeldende samfunnsdelen BERGEN 2030 i kommuneplanen. Vi har ikke funnet grunn til å gå nærmere inn i kommunens sine prinsippvedtak og strategiske forutsetninger og vedtak, da vi anser det åpenbart at kommunen i denne situasjonen med så tydelige forutsetninger i både vedtatt samfunnsdel og forslaget til ny arealdel i kommuneplanen, ikke kan se bort fra forslaget til ny arealdel og de overordnede forutsetningene i vurdering av hva som kan være senterområde og hvor en kan etablere nytt, stort kjøpesenter. Rammetillatelsen mangler enhver henvisning til eller vurdering av dette.

Det er her tale om å etablere et senter på nær opp til 70.000 m². Det er ikke angitt i rammetillatelsen hvor mye som er detaljhandel. Det er som nevnt heller ikke angitt i de juridisk bindende bestemmelsene til reguleringsplanen hvor stort areal detaljhandel som planen åpner for. Rammetillatelsen omtaler byggeprosjektet som et kjøpesenter og den naturlige forståelsen er at alt eller det alt vesentlige av handelen vil være detaljhandel. Vi snakker da om å etablere et nytt kjøpesenter på om lag 70.000 m² detaljhandel og utenfor enhver senterfunksjon. Det er større enn Lagunen handelssenter før den siste utbyggingen nå. Lagunen er i tillegg definert som et bydelssenter med regionale funksjoner.

Fylkesmannens tidligere vurderinger av kjøpesentre i området – ytterligere momenter

Det har vært flere saker om kjøpesenter/lokalsenter og samtykke for etablering av detaljhandel i umiddelbar nærhet i det samme området. Vi har i brev til eller med kopi til Bergen kommune beskrevet vårt syn på etablering av slik virksomhet der. Vi viser til at vi fremmet innsigelse til pågående planarbeid for Myrsæter Senter (planID 62160000) på samme området

(kommunes ref. 11/27949; vår ref. 2012/2901). Innsigelsen gikk bl.a. på at planen var i strid med *Regional plan for senterstruktur og lokalisering av service og handel*, og vi uttalte i vårt brev av 17.07.2014:

«Handelsareal/ -volum

*Fylkesmannen ser isolert sett positivt på at det etableres ny dagligvarehandel og detaljhandel også i denne delen av Åsane bydel, for på den måten å legge forholdene bedre til rette for desentralisert (lokal) handel. Planen åpner imidlertid for særlig store handelsvolum, inntil 20.000 m² BRA. Det overskrider klart behovet (ca. en femdobling) i forhold til dagens etterspørsel i definert handelsomland, slik det fremkommer av handelsanalysen. Selv om det er rimelig å legge inn en forventet og delvis planlagt befolkningsvekst, finner vi at dette arealet er for stort. Planen er dermed i strider med nasjonale og regionale føringer, slik disse er formulert i *Regional plan for senterstruktur og lokalisering av service og handel*.»*

Vi er også kjent med at Hordaland fylkeskommune ved administrasjonen i brev av 11.08.2014 hadde kritiske merknader til planforslaget og vurderte å tilrå innsigelse. Fylkesmannen har altså fremmet innsigelse for å åpne for detaljhandel inntil 20.000 m² i dette området. Nå, i denne saken, er det tale om nær 70.000 m² med detaljhandel, og hvor kommunen går direkte på rammetillatelse uten at det er søkt om samtykke og uten å høre med andre myndigheter, se nedenfor.

Innen områder for Haukås næringspark har vi også uttalt oss til etablering av Biltema. Vi skrev i brev av 03.07.2017 til Hordaland fylkeskommune med kopi til Bergen kommune:

«Med etablering av Biltema i Haukås næringspark vil verksemda flytta ut frå ein sentral tomt i bydelen tettare på eksisterande senterområde i Åsane til eit meir perifert og tynt busett nærings/industriområde ca fire kilometer lengre nord i bydelen med langt dårlegare kollektivtransporttilbod og for stor avstand frå sentrale delar av bydelen for gang- og sykkeltrafikk. Ei flytting av verksemda til næringsparken vil difor legge grunnlaget for meir bilbasert handel og ein svekking av eksisterande senterstruktur i bydelen. Tiltaket vil og føre til byspreiing.

Fylkesmannen vil i denne samanheng peike på at Bergen kommune no har inngått byvekstavtale med staten og Hordaland fylkeskommune med mål om nullvekst i personbilbruken. Vi vil vidare minne om at Bergen kommune i tillegg har vedtatt eit mål om at privatbilbruken skal reduserast monaleg innan 2030. Det finn vi positivt og er samde i. Det er då særst uheldig at kommunen i einskilde arealsaker ikkje siktar inn mot løysingar som kan bidra til at nullvekstmålet vert nådd. Dei ambisiøse måla og klåre ambisjonane kommunen må gi seg utslag i konkret saker og løysingar, for å styre arealbruken i riktig lei.»

Våre kritiske uttalelser i disse sakene og disse momentene vil i enda større grad gjelde for etablering av et kjøpesenter med nær 70.000 m² detaljhandel på samme sted.

Det er et grunnleggende vilkår for å kunne gi rammetillatelse i saken at det er gitt samtykke etter den regionale bestemmelsen. Det foreligger ikke. De nødvendige utredningene og vilkårene for å kunne behandle en eventuell søknad om detaljhandel foreligger heller ikke, se også nedenfor.

Krav til detaljreguleringsplan

Fylkesmannen er videre sterkt kritisk til at Bergen kommune har vurdert å kunne «frafalle» kravet om bebyggelsesplan/detaljreguleringsplan etter siste strekpunkt i planbestemmelsene

§1.1.1. Det er gjort uten nærmere begrunnelse. Det er i seg selv en saksbehandlingsfeil som vi anser for å ha virket bestemmende på innholdet i avgjørelsen, jf. forvaltningsloven § 41.

Reguleringsplan 16740001 framstår for felt F/K1 som en ren flatereguleringsplan. Det er tale om å etablere et kjøpesenter på nær 70.000 m², se vår gjennomgang ovenfor. Det er et tiltak av en slik størrelse og virkning at det går klart inn under reguleringsplikten etter pbl. § 12-1 både andre og tredje ledd. Vi er i alle tilfeller ikke i tvil om at et kjøpesenter på nær 70.000 m² er et «*større byggetiltak (...) som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn*», jf. pbl. § 12-1 andre ledd og våre merknader ovenfor. Det foreligger her etter loven en videre reguleringsplikt med detaljreguleringsplan. Planbestemmelsene kan ikke sette til side lovbestemte krav. Det tilsier at det nok ikke er tiltak av en slik karakter bestemmelsen er ment for. Den måtte i så fall tolkes innskrenkende og kan ikke nyttes her.

Krav om handelsanalyse og konsekvensutredning.

Det er krav om handelsanalyse i den regionale bestemmelsen. Etter det som framgår av kommunens rammetillatelse, foreligger ikke det. Det framgår heller ikke at det er konsekvensutredet at en kan etablere et kjøpesenter på om lag 70.000 m² her. Vi er ikke kjent med slik utredning, verken i kommuneplanen eller i den foreliggende reguleringsplanen. Vi kan ikke se annet enn at etableringen skulle ha vært utredet i detaljreguleringsplan med planprogram etter pbl. § 4-1 og med planbeskrivelse etter pbl. § 4-2. Det er et tiltak som «*skal alltid konsekvensutredes og ha planprogram og melding*», jf. forskrift av 22.06.2017 om konsekvensutredninger § 6 første ledd bokstav b og vedlegg I nr. 24, næringsbygg på mer enn 15.000 m². Det gjelder uansett om kommunen behandler det i detaljreguleringsplan eller som tiltak i rammetillatelse, jf. ordlyd i forskriften § 6 første ledd samt overskrift for kapittel 2.

Manglende dispensasjonsbehandling

I tillegg har statlig etat, Statens vegvesen, uttalt seg slik at en må forstå at etaten anser det nødvendig med dispensasjon og har også merknader til denne for sitt myndighetsområde. Det må klart tas i betraktning for vurderingen av om en her må kreve detaljreguleringsplan. Vegvesenet fikk saken tilsendt som berørt nabo, ikke som berørt myndighet. Spørsmålet om å behandle saken direkte som rammetillatelse har heller ikke vært forelagt andre myndigheter som fylkeskommunen eller Fylkesmannen. Vi er sterkt kritiske til at kommunen har funnet at saken kan behandles direkte som en rammetillatelse uten at andre direkte berørte myndigheter er hørt. Vi kan ikke se at kommunens vurdering og behandling er i samsvar med pbl. § 19-1 om foreleggelse av dispensasjonsspørsmål for direkte berørte regionale og statlige myndigheter eller med § 19-2 fjerde ledd om å vektlegge/følge uttalelse fra samme myndigheter.

Konklusjon - ugyldig rammetillatelse - oppheving

Bergen kommune sin rammetillatelse av 10.01.2018 for tiltak på gnr. 199 bnr. 220 (217), Steinestøvegen 279 er ugyldig, jf. bestemmelsen pkt. 4.1 i regional plan for attraktive senter i Hordaland, og videre etter pbl. §§ 4-1 og 4-2 og forskrift om konsekvensutredninger, § 12-1 og §§ 19-1 og 19-2, samt manglende begrunnelser for flere vesentlige forhold og som har virkning for vedtakets innhold, jf. forvaltningsloven § 41. Vi anser den samlede rammetillatelsen som ugyldig, da tillatelsen for å rive bygningene henger sammen med tillatelsen til å føre opp nytt kjøpesenter. Det er gitt i en og samme tillatelse med en indre sammenheng, slik at ugyldigheten rammer alt i tillatelsen.

Fylkesmannen i Hordaland opphever med dette kommunens vedtak som ugyldig, jf. forvaltningsloven § 35 fjerde ledd, jf. første ledd bokstav c. Vi viser også til vårt brev av 31.01.2012 til kommunene i Hordaland om det. Vedtaket er opphevet og Bergen kommune må eventuelt behandle saken videre i samsvar med innholdet i dette brevet.

Klagefrist

Dette vedtaket kan påklages til Kommunal- og moderniseringsdepartementet med klagefrist tre uker fra underretning om vedtaket er kommet fram til parten. Klage skal sendes til Fylkesmannen i Hordaland for klagevurdering og videresendes av oss til departementet.

Vi ber Bergen kommune om å underrette berørte parter ved kopi av vårt brev.

Med hilsen

Rune Fjeld
ass. fylkesmann

Svein Kornerud
fagdirektør

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen underskrift.

Kopi:

Hordaland fylkeskommune
Statens vegvesen Region vest