

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane
Postboks 14
6801 Førde

Deres ref

Vår ref
200802376-/IA

Dato

Bergen kommune- klage over avvisningsvedtak på søknad om samtykke til IKEA på Nyborg i Åsane

Det vises til oversendelse fra Fylkesmannen i Sogn og Fjordane av 15.07.09. Saken gjelder klage over fylkesmannens avvisningsvedtak av 22.06.09 på søknad om samtykke etter forskrift om rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre (RPB) § 3 for eiendommen gnr 190 bnr 2 i Bergen kommune. Fylkesmannen i Sogn og Fjordane ble oppnevnt som settefylkesmann til å behandle saken. Fylkesmannen kom til at det ikke er krav til samtykke til den omsøkte etableringen, og avviste søknaden.

Avvisningsvedtaket er påklaget av Bergen Bondelag, Norsk Trikotasjemuseum, Trond Mellingen m. fl., Naturvernforbundet i Hordaland samt Advokatfirmaet Schjødt v/advokat Dahlsveen på vegne av Søren Skogen og Sigurd Ziem AS. Det er klagene over avvisningsvedtaket departementet skal ta stilling til. I brev av 02.07.09 er avvisningsvedtaket gitt oppsettende virkning, slik at tiltaket ikke kan igangsettes inntil spørsmålet om tiltaket krever samtykke etter RPB for kjøpesentre er avklart i departementet.

Miljøverndepartementet opprettholder Fylkesmannen i Sogn og Fjordane sitt vedtak om å avvise søknad om samtykke. Miljøverndepartementet er i likhet med fylkesmannen i noe tvil om hvordan fylkesdelplanen med retningslinjer er å forstå i forhold til det omsøkte tiltaket. Departementet er enig med fylkesmannen i at plasseringen er problematisk i forhold til kjøpesenterbestemmelsens formål. Kjøpesenterbestemmelsen har til formål å styrke

eksisterende by- og tettstedssentre, unngå en utvikling som fører til byspredning og bilavhengighet, bidra til miljøvennlige transportvalg og å begrense klimagassutslippene. Departementet mener derfor at det i all regional og kommunal planlegging for lokalisering av slik handel bør tilstrebes å legge til rette for forretningskonsepter basert på høy utnyttelse, høy kollektivdekning, redusert parkeringsdekning og redusert bilbruk.

Departementet mener lokaliseringen av IKEA er uheldig, både ved at tiltaket plasseres i et verdifullt kulturlandskap og ved at viktige areal- og transporthensyn er satt til side. Departementet mener at utviklingen i Bergen kommune har medført at gjeldende fylkesdelplan ikke lenger er et tilstrekkelig godt verktøy for styring av samfunnsutvikling, næringsutvikling, arealbruk og utbyggingsmønster i kommunen. I tillegg taler generell bransjeglidning for at fylkesdelplanen bør revideres.

På bakgrunn av at tiltaket har vært gjenstand for to omfattende planprosesser der regionale myndigheter har vært involvert og at de tolkningsspørsmål saken reiser har vært kjent i de foregående planprosessene, finner departementet det vanskelig å gripe inn. Departementet opprettholder etter en helhetsvurdering fylkesmannens vedtak.

Sakens bakgrunn

Saken gjelder søknad fra tiltakshaver IKEA Eiendom Holding AS om rammetillatelse til IKEA varehus på gbnr 190/2, 191/3 og 191/4 i Åsane. Det er søkt om og gitt tillatelse til terrenginngrep som forberedelse til oppføring av varehuset. Den aktuelle tomten er oppgitt å være ca 78 daa. Varehuset vil innebære ny bebyggelse på 24 858 m² med tilhørende parkeringsareal på ca 12 000 m². Det aktuelle området inngår i reguleringsplan vedtatt i Bergen bystyre 24. juni 2007 (planid. 1745 00 00). Området er i reguleringsplanen lagt ut til byggeområde for forretning. Etter klage opprettholdt Fylkesmannen i Hordaland vedtaket om reguleringsplanen 18. november 2008. For vegsystemet er det vedtatt egen plan av samme dato (planid 1890 00 00).

Bergen kommune oversendte saken til Fylkesmannen i Hordaland for samtykkevurdering ved brev av 15.10.08.

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane ble oppnevnt som settefylkesmann, og har i brev av 22.06.08 truffet vedtak om at tiltaket ikke krevde samtykke etter RPB for kjøpesentre. Fylkesmannen uttaler at det etter deres vurdering ikke kan være tvil om at plassering av nytt varehus ca 1 km fra eksisterende Åsane senter kan sies å være problematisk i forhold til kjøpesenterforskriftens formål, og at det går på bekostning av viktige friluft- og rekreasjonsinteresser.

Fylkesmannen mener det er meget uklart hva som ligger i fylkesdelplanens avgrensning i butikkhandel som ”ikkje kan innpassast i det sentrale handelsområdet i ein by eller tettstad”. Det vises til at vilkårene eller hvilke forhold som skal kunne begrunne at tiltak ikke kan innpasses, ikke er oppgitt. Fylkesmannen legger derfor avgjørende vekt på at fylkeskommunen mener vilkåret er oppfylt. Fylkesmannen mener også at plasseringen ligger innenfor kommuneplanens retningslinjer. Det legges også vekt på at ingen av de aktuelle sektormyndigheter har nedlagt eller holdt fast ved innsigelser til kommunens plansaker i forhold til nasjonale eller regionale retningslinjer.

Fylkesmannen kom likevel til at tiltaket er i samsvar med fylkesplanens retningslinjer for lokalisering av kjøpesentre, og at tiltaket dermed ikke krever samtykke.

Klagene

Miljøverndepartementet tar ikke stilling til hvorvidt det foreligger rettslig klageinteresse hos enkelte av klagerne, ettersom det foreligger slik klageinteresse for noen av klagerne og saken derfor uansett tas til behandling.

Bergen Bondelag viser i sin klage av 12.07.09 til at kulturlandskapet bør bevares. Videre vises det til at tiltaket vil innebære et brudd på forskrift om rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre, da dette vil føre til byspredning, økt trafikk og svekkelse av eksisterende tettstedsenter. Videre vises til at det bør finnes alternative løsninger, som ikke medfører tap av landbruks-, natur- og friluftsområder.

Norsk Trikotasjemuseum og Åsane Historielag viser i sin klage av 13.07.09 til kulturminne- og kulturlandskapsverdien av området, og mener vedtaket bryter med de nasjonale målsettingene om kulturminnevern og kulturlandskapsvern. De mener også at tiltaket er i strid med kjøpesenterforskriften.

Advokatfirmaet Schjødt v/advokatfullmektig Bernt Kallevik Dahlsveen har påklaget vedtaket på vegne av Søren Skogen og Sigurd Ziem AS. Det anføres at tiltaket ikke er i samsvar med kjøpesenterforskriften. Klager mener fylkesmannen har tolket kjøpesenterforskriften § 3 første ledd uriktig. Det anføres at forskriftens formål må være styrende for tolkningen av de øvrige bestemmelsene, og at kjøpesentre bare kan etableres i samsvar med godkjent fylkesplan der kjøpesenterforskriftens formål ivaretas.

Videre anføres at fylkesmannen har lagt til grunn en uriktig forståelse av Fylkesplan for Hordaland 2005-2008. Det legges til grunn at fylkesplanen avløser fylkesdelplanen, og at det derfor er fylkesplanen som representerer det relevante plangrunnlag i forhold til kjøpesenterforskriften. Det anføres videre at det i henhold til fylkesplanen kreves at det foreligger ”særskilte tilhøve” som kan begrunne tiltaket, og at det ikke foreligger i saken.

Videre påpekes at fylkesmannen uriktig har lagt til grunn at IKEA faller inn under unntak i fylkesplanen. Etter klagers oppfatning må unntaket for møbler ut fra sammenhengen forstås som unntak kun for større møbler, og at dette ikke omfatter andre varegrupper. Det bestrides også at det avgjørende vil være om IKEAs volummessige omsetning av større møbler er dominerende i forhold til andre varer. Etter klagers oppfatning vil det være naturlig å se hen til hvor stort bruksareal som benyttes til store møbler/plasskrevende varer. Det vises til at fylkesdelplanen knytter seg til kvadratmeter. Videre vises til at departementet i vedtak om IKEA i Trondheim i 2000 la til grunn at møbler utgjorde 40 % av omsetningen.

Videre anføres at det ikke er godtgjort at IKEA ikke kan innpasses i det lokale handelsområdet. Det vises spesielt til at IKEA per i dag driver sin virksomhet innenfor det sentrale handelsområdet i Åsane.

Klager mener videre at tiltaket savner støtte i de kommunale retningslinjene.

Naturvernforbundet i Hordaland (NVH) har fremsatt krav om oppsettende virkning for klage på fylkesmannens avvisningsvedtak i brev av 23.06.09. NVH påklager avvisningsvedtaket i brev av 13.07.09. NVH er uenig i at tiltaket er i overensstemmelse med gjeldende fylkesplan og fylkesdelplan. NVH mener blant annet at tiltaket strider med formålet i kjøpesenterforskriften, og at formålet med bestemmelsen i kjøpesenterforskriften burde ha blitt lagt til grunn når det er tvil om tolking av fylkesdelplanen. Det anføres at tiltaket ikke kommer inn under unntaksbestemmelsene i fylkesdelplanen. NVH mener det ikke er godtgjort at tiltaket ikke kan innpasses i det sentrale handelsområdet, og at definisjonen av tiltaket som et "møbelvarehus" er uheldig. Det anføres videre at fylkesmannen har lagt overdreven vekt på manglende opprettholdelse av innsigelser. Naturvernforbundet ber subsidiært om at det blir knyttet vilkår til selve tiltaket.

Marianne Iversen har påklaget vedtaket i brev av 26.06.09. Det vises blant annet til at tiltaket vil være negativt for hensyn til natur, dyre- og planteliv og kulturlandskap.

En rekke grunneiere og naboer har sendt inn klage av 13.07.09 (**Trond Mellingen m.fl.**). Klagerne mener tiltaket er i strid med fylkesdelplanen. Det anføres at tiltaket er å anse som et kjøpesenter, og at tiltaket ikke faller inn under unntaket for "møbler, hvite- og brunevarer". Det bemerkes at departementet i vedtaket for IKEA-utbyggingen i Trondheim anså IKEA for å være et kjøpesenter med omsetningsandel for møbler på ca 40 %. Det bestrides også at kommunen har gitt retningslinjer som gjør at kravet i unntaksbestemmelsene i fylkesdelplanen er oppfylt for tiltaket. Videre anføres at det ikke er godtgjort at IKEA ikke kan innpasses ved eksisterende senter.

Advokatfirmaet DLA Piper v/advokat Hans Chr. Brodtkorb har gitt tilsvar til klagen i notat av 10.08.09, som også viser til tidligere notater i saken av 13.05.09 og 19.06.09.

Det redegjøres for sakens bakgrunn, og at saken har vært gjenstand for en omfattende prosess. Det understrekes at Bergen kommune var av den oppfatning at tiltaket var i overensstemmelse med fylkesplan/fylkesdelplan, og at saken ble oversendt fylkesmannen for "uttalelse/samtykke" fordi de ønsket veiledning om den nye forskriften og anvendelsesområdet. Det vises til at fylkesdelplanen åpner for tiltak som IKEA dersom kommunen har gitt retningslinjer for dette. Det anføres at Bergen kommune har gitt retningslinjer i Kommunedelplan for Åsane sentrale deler. Det vises særlig til bestemmelsene i §§ 10 litra a annet ledd og 11 litra a. Det vises også til at kommunen valgte å innta unntaksbestemmelser for plasskrevende varehandel og større møbelsentre mv nettopp med tanke på at IKEA skulle kunne etablere seg i området, og at kommunen også har uttalt seg om dette i brev av 20.02.09.

Det anføres også at det må legges vekt på forutberegnelighet for tiltakshaver, og at de problemstillinger som saken reiser i realiteten er behandlet og avklart gjennom tidligere planprosesser.

Når det gjelder forutsetningen om at tiltaket ikke kan innpasses i det sentrale handelsområdet, vises til at dette har vært nøye vurdert av både IKEA og kommunen. Nyborg er vurdert som det eneste reelle alternativet som oppfylte kravene til areal og tilgjengelighet i form av trafikkapasitet. Det vises videre til at konklusjonene fremgår av prosessen rundt kommunedelplanen. Der ble det ansett som nødvendig å ta inn eksplisitte unntak i planen for å åpne for IKEA utenfor sentrumsområdet, herunder §§ 10 og 11 i kommunedelplanen. Det vises videre til meklingsmøtet og den etterfølgende prosess, der kommunen selv definerte "plasskrevende varehandel" og "arealkrevende varesalg" i bestemmelsene til kommunedelplanen og reguleringsplanen, med tanke på å kunne innpasse IKEA.

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane opprettholder i sin oversendelse til departementet av 15.07.09 de vurderingene som er gjort i forbindelse med avvisningsvedtaket. Fylkesmannen kan ikke se at det kommer frem nye opplysninger i klagene som tilsier at de skal realitetsbehandle søknaden om samtykke i denne saken. Fylkesmannen kan heller ikke se at det foreligger hjemmel for å stille vilkår til selve tiltaket i forbindelse med saken, som gjelder avvisning på søknad om samtykke.

Miljøverndepartementets vurdering

Miljøverndepartementet må etter dette ta stilling til om det kreves samtykke etter forskrift om Rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre. Forholdet mellom fylkesplanen, fylkesdelplanen, gjeldende kommunedelplan og reguleringsplan er viktig i vurderingen.

Rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre trådte i kraft 01.07.2008.

Den fastsetter med juridisk bindende virkning at godkjente fylkesplaner og fylkesdelplaner skal legges til grunn for kommunens planlegging.

Formålet med den rikspolitiske bestemmelsen er 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 miljøvennlige transportvalg. Det langsiktige målet er å oppnå en mer bærekraftig og robust by- og tettstedsutvikling og begrense klimagassutslippene.

I forskriften § 3 fastlegges at

”Kjøpesentre kan bare etableres eller utvides i samsvar med godkjente fylkesplaner eller fylkesdelplaner med retningslinjer for lokalisering av varehandel og andre servicefunksjoner.

For områder som ikke omfattes av slik plan, er det ikke tillatt å etablere eller utvide kjøpesentre med et samlet bruksareal på mer enn 3.000 m².

Fylkesmannen kan gi samtykke til å fravike bestemmelsen om etablering av kjøpesentre, dersom dette etter en konkret vurdering anses å være forenlig med formålet i § 1.”

I henhold til § 5 gjelder bestemmelsen foran eldre reguleringsplaner, bebyggelsesplaner og kommuneplanens arealdel, dersom disse ikke er i samsvar med fylkesplaner eller fylkesdelplaner med retningslinjer for lokalisering av varehandel og andre servicefunksjoner.

Fylkesplan for Hordaland 2005-2008 henviser til gjeldende arealpolitiske retningslinjer vedtatt i fylkesdelplan for senterstruktur og lokalisering av service og handel.

I fylkesplanens pkt 2.7 heter det også at:

”Publikums- og arbeidsplassintensiv service og handel bør som hovedregel lokaliserast innanfor det sentrale handelsområdet i senter, med mindre særskilte tilhøve som omtalt i fylkesdelplan for kjøpesenter tilseier noko anna.”

I fylkesdelplanen fremgår blant annet følgende:

”Kommuneplanen skal avgrense det sentrale handelsområdet i kommunesenteret og bydelssenter og andre senter etter behov (jamfør råd til kommunane).

Publikums- og arbeidsplassintensiv service og handel bør som hovedregel lokaliserast innafor det sentrale handelsområdet i senter definert i kommuneplanen, med mindre særskilte forhold tilseier noko anna.

Dette gjeld ikkje for:

Plasskrevjande varer, og butikkhandel med møblar, kvitevarer og brunevarer med utsal på meir enn 3000 kvm, dersom kommunen har utarbeidd retningslinjer for 1) lokalisering av butikkhandel med plasskrevjande varer og 2) større butikkhandel med lagerutsal for møbel, kvite og brunevarer som ikkje kan innpassast i det sentrale handelsområdet i ein by eller tettstad.

Med plasskrevjande varer meiner ein forretningar med sal av bilar og motorkjøretøy, lystbåtar, trelast og andre byggevarer inkludert jernvarer og fargevarer og sal frå planteskular/hagesentra.”

Miljøverndepartementet må etter dette vurdere om tiltaket er i samsvar med fylkesdelplanen. Miljøverndepartementet er enig i fylkesmannens vurdering av at det er unntaket i nr 2) for ”større butikkhandel med lagerutsal for møbel, kvite og brunevarer som ikkje kan innpassast i det sentrale handelsområdet i ein by eller tettstad” som er relevant i denne saken. Det avgjørende vil etter departementets vurdering derfor være om tiltaket er ”større butikkhandel med lagerutsal for møbel, kvite og brunevarer” og om tiltaket ”ikkje kan innpassast i det sentrale handelsområdet i ein by eller tettstad.” Videre må departementet vurdere om kommunene kan sies å ha utarbeidet retningslinjer for slik handel.

Når det gjelder vurderingen av om tiltaket kan karakteriseres som butikkhandel med møbel, hvite- og brunevarer, finner departementet å kunne slutte seg til fylkesmannens vurdering av at tiltaket er et møbelvarehus i fylkesdelplanens forstand.

Når det gjelder vilkåret om at tiltaket ikke kan innpasses i det sentrale handelsområdet, er departementet i tvil om de vurderingene som er gjort er tilstrekkelige. IKEA legger opp til en lav utnyttelse av arealene, høy parkeringsdekning og god biltilgjengelighet. Departementet er i tvil om hvorvidt det er vurdert alternative forretningskonsepter basert på høy utnyttelse, høy kollektivdekning, redusert parkeringsdekning og redusert bilbruk. Et slikt konsept ville være lettere å tilpasse til eksisterende bebyggelse og senterstruktur enn det konseptet IKEA presenterer. Departementet mener at et slikt konsept ville kunne gitt alternative og mer bærekraftige strategier for handelsetableringer. Miljøverndepartementet mener det er uheldig at man i de tidligere planprosessene ikke har klart å finne en lokalisering med et mindre arealkrevende konsept, med færre parkeringsplasser og et godt kollektivtilbud.

Når det gjelder vilkåret om at kommunen skal ha utarbeidet retningslinjer for slik handel, finner departementet at Kommunedelplan for Åsane har slike retningslinjer. Kommunedelplanen ble endelig vedtatt av Bergen bystyre i møte den 18.09.2006. Fylkesmannen i Hordaland hadde opprinnelig innsigelse til planen, men det ble oppnådd enighet med kommunen i forbindelse med meklingen. Området er i kommunedelplanen lagt ut til byggeområde for ervervsvirksomhet (E-1). I bestemmelsen til kommunedelplanen § 10 a fremgår det blant annet at

”større møbelsentre, teppesentre og utsalg av hvite- og brunevarer kan etableres i ervervsområdene dersom en særskilt helhetsvurdering av trafikksikkerhet, støy, forurensning og vegenes og vegkryssenes kapasitet tilsier det.”

Det fremgår av forarbeidene til planen at bestemmelsene ble tilpasset det omsøkte tiltaket. Også i meklingsreferatet og etterfølgende brev fra kommunen og fylkesmannen fremgår det tydelig at kommunedelplanen har ment å skulle innpasse et slikt konsept i området. Departementet legger derfor til grunn at kommunen gjennom sine planer har lagt retningslinjer for slik handel.

Departementet mener den valgte lokaliseringen av tiltaket er uheldig, både ut fra hensynet til det verdifulle kulturlandskapet i området og i forhold til viktige areal- og transporthensyn. Departementet er også enig med fylkesmannen i at plasseringen er problematisk i forhold til kjøpesenterbestemmelsens formål. Formålet med bestemmelsen er å styrke eksisterende by- og tettstedssentre, å unngå en utvikling som fører til byspredning og bilavhengighet, å bidra til miljøvennlige transportvalg og å begrense klimagassutslippene. Bestemmelsen skal også bidra til effektiv arealbruk, slik at inngrep i landbruks-, natur- og friluftsområdene blir redusert, og nasjonale målsettinger om jordvern og bevaring av det biologiske mangfoldet blir fulgt opp.

Departementet mener at utviklingen i Bergen kommune har medført at gjeldende fylkesdelplan ikke lenger er et tilstrekkelig godt verktøy for styring av samfunnsutvikling, næringsutvikling, arealbruk og utbyggingsmønster i kommunen. I tillegg taler generell bransjeglidning for at fylkesdelplanen bør revideres. Dette sikrer grundigere regionale vurderinger, bredere saksbehandling og mer utførlig beslutningsgrunnlag. En grundig planprosess vil igjen bidra til at formålet med den rikspolitiske bestemmelsen om kjøpesentre ivaretas. Til orientering utarbeider Miljøverndepartementet for tiden en veileder for behandling av varehandel i regional planlegging.

Departementet finner likevel å kunne slutte seg til de vurderinger fylkesmannen har gjort om at vilkårene etter en konkret vurdering er oppfylt.

De spørsmål som er oppstått i denne saken har vært kjent under utarbeidelsen av Kommunedelplan for Åsane og i reguleringsplanprosessen. Disse planene er utarbeidet etter at fylkesdelplanen ble vedtatt, og fylkesdelplanen som er gjort bindende gjennom RPB for kjøpesentre har ligget til grunn for de kommunale planene. Det vises også til at fylkesmannen i sin klagebehandling over reguleringsplanen var klar over de nye rikspolitiske bestemmelsene, og at vedtak om reguleringsplan ble opprettholdt. Departementet finner det vanskelig å gripe inn på dette stadiet i saken, og legger avgjørende vekt på hensynet til forutsigbarhet for partene.

Miljøverndepartementet finner etter en konkret vurdering at tiltaket ikke krever samtykke etter RPB for kjøpesentre. Det er etter dette ikke grunnlag for å ta klagen til

følge. Departementet forventer imidlertid at det legges til rette for miljøvennlig transportbetjening med høyest mulig kollektivdekning og god tilknytning til Åsane sentrum.

Vedtak

Departementet opprettholder fylkesmannens vedtak om avvisning av søknad om samtykke til etablering av IKEA. Klagene tas dermed ikke til følge. Klagesaken er etter dette endelig avgjort.

Med hilsen

Jarle Jensen (e.f.)
ekspedisjonssjef

Bjørn Casper Horgen
avdelingsdirektør

Kopi:

Fylkesmannen i Hordaland

Bergen kommune

Bergen Bondelag

Norsk Trikotasjemuseum

Åsane Historielag

Advokatfirmaet Schjødt v/advokatfullmektig Bernt Kallevik Dahlsveen

Naturvernforbundet i Hordaland

Marianne Iversen

Trond Mellingen

Advokatfirmaet DLA Piper v/advokat Hans Chr. Brodtkorb