

Saksbehandlar: Marianne Bugge, Fylkesrådmannen
 Sak nr.: 15/8801-51

Områderegulering for Indre Øyrane

Fylkesrådmannen rår fylkesutvalet til å gjere slikt vedtak:

1. Fylkesutvalet fremjar med grunnlag i planføresegn om lokalisering av handel og kjøpesenter, samt i medhald av plan- og bygningslova § 5-4, motsegn til den delen av utkast til områdereguleringsplan for Indre Øyrane som omhandlar etablering av kjøpesenter. Dette gjeld ubygde areal aust for Rv5 med føremål: BKB5, BKB6 og BKJ
2. Som fylkeskommunen sin representant i forhandlingane vert vald:

Vedlegg:

1. Planomtale (Vedlegg 6)
2. Plankart alternativ 1
3. Plankart alternativ 2
4. Oversikt over plandokument til offentleg ettersyn
5. Høyringsvar frå fylkeskommunen til Førde kommune, 14.12.18
6. Notat frå skypemøte mellom Førde kommune og fylkeskommunen, 20.06.18
7. Notat Multiconsult – vurdering av lokalisering av kjøpesenter på Indre Øyrane

SAKSFRAMSTILLING

1. Samandrag

Saka gjeld utkast til områderegulering for Indre Øyrane, Førde, og den delen av planen som gjeld etablering av kjøpesenter. I regional planføresegn om lokalisering av handel og kjøpesentra, kap. 3.3 står det:

«Lokalisering av handel og kjøpesenter. Som hovudregel skal all handelsverksemd lokalisrast i sentrumsområde. Avgrensing av sentrumsområde skal vere fastsett i gjeldande kommuneplan, eller etter ei planfagleg vurdering kan ein avgrense sentrumsområde i områdereguleringsplan».

Planområdet ligg utanfor det arealet som i arealdelen er definert som Førde sentrum.

Det er ved fleire høve kommunisert til kommunen at motsegn kan bli vurdert dersom planen er i strid med planføresegna. I brev, datert 20.06.18, rår vi kommunen til å vurdere arealbruken i sentrum og sentrumsavgrensinga gjennom den pågåande og avgrensa revisjonen av kommuneplanen sin arealdel, dvs. senda planprogrammet med sentrumsavgrensing som nytt tema til revisjonsarbeidet på ny høyring. Høyringa kunne avgrensast til dette temaet, der det vart spesifisert i varselet at ein ønskte innspel *berre* på det nye temaet. Arbeidet med arealdelen ville dermed ikkje stoppe opp i påvente av ny høyring. Denne tilrådinga er ikkje følgd, og vurderingar knytt til sentrumsavgrensinga er heller ikkje tema i prosessen med områdereguleringa.

Det er sendt høyringsvar frå fylkeskommunen på andre fagområde enn det som omhandlar kjøpesenter, datert 14.12.18 (vedlegg 5). Ei motsegn til delområdet der det er planar om å etablere kjøpesenter vil ikkje, slik vi vurderer det, vera til hinder for å kunne halde framdrift og vedta dei resterande delane av planen. Dette vart og presisert i høyringsvaret til kommunen.

2. Bakgrunn for saka

Førde kommune har lagt områdeplan for Indre Øyrane ut til offentlig ettersyn. Føremålet med planframlegget er å leggje til rette for utbygging og utvikling av store delar av dagens landbruksareal på Indre Øyrane. I tillegg er det lagt til rette for utviding av den vidaregåande skulen, trafostasjon i nord, og utbygging i området vest for Naustdalsvegen/rv. 5 mellom Øyravegen og Løken. Planframlegget legg vekt på tre sentrale plangrep; byform/funksjonar, blågrønstruktur/Løken og trafikk- og gatestruktur.

I §2 i føresegnene til planutkastet går det fram at det skal utarbeidast detaljreguleringsplanar for arbeid og tiltak som er nemnde i pbl § 20-1, samt deling av eigedom til slike føremål. Dette detaljplankravet gjeld ikkje for føremålsområda BKB2, BKB3 og BE. Områdereguleringsplanen vil erstatte fleire reguleringsplanar.

Samstundes med områdereguleringsplanen er det lagt ut ein skjøtselsplan for Løken. Denne gjeld for dei områda som er regulert til naturformål, naturområde – grønstruktur og naturområde i sjø og vassdrag.

Historikk - tidlegare vedtak

I gjeldande arealdel av kommuneplan (2015) opnar planføresegnene for følgjande føremål på Indre Øyrane: Bustader, varehandel inkl. daglegvare (med merknad om at varehandel som naturleg høyrer heime i sentrum primært skal leggjast til sentrum, vår understreking), bensinstasjonar, kontor, kultur/idrett og utdanning, off. tenesteyting, lett industri/montering og innandørs lager, grøntstrukturar, torg og anna uteoppholdsareal. I retningslinjene står det at kjøpesenter kan vere med i vurderingane i ein områdeplan avgrensa til den sørlege delen av Indre Øyrane, på eit område som i dag er regulert til næringsareal (F/K). Desse retningslinjene er i strid med plan-føresegn om lokalisering av handel og kjøpesenter (heretter kalla handelsføresegna). Dette vart og peika på i brev frå fylkeskommunen til kommunen, datert 20.06.18.

Arealdelen til kommuneplanen til Førde er under revisjon, og utkast til arealdel kom på høyring 17.12.18. I dette utkastet er det for det aktuelle området ikkje gjort konsekvensvurderingar knytt til ev. endringar i sentrumsavgrensinga. Såleis vil etablering av kjøpesenter på Indre Øyrane framleis vera i strid med utkast til revidert arealdel til kommuneplanen, slik det ligg føre.

Etablering av kjøpesenter på Indre Øyrane var og tema ved førre revisjon av handelsføresegna. Kommunen hadde den gong følgjande atterhald i si høyringsfråsegn til utkast til planføresegn:

«For å kunne realisere storhandelspark på Brulandsvollene samt kjøpesenter på eit avgrensa område på Indre Øyrane (vår understreking), må andre avsnitt i kap. 3.4 i forslag til føresegnar endrast til: I tillegg kan det i Førde, som er definert som fylkessenter, etablerast handelspark utanfor område avsett til sentrumsområde, men då innanfor det området som er definert som Førde tettstad i kommuneplanen for Førde kommune sin arealdel vedteken 28.05.2015.»

Fylkeskommunen sin kommentar til dette høyringssvaret var:

«Når det gjeld arealavgrensing og bruken av området på Brulandsvollene viser fylkesrådmannen til saksutgreiing i samband med 2. gongs høyring av føresegna, jf. FU-sak 106/16. I framlegg til føresegn er det opna for etablering av handelspark på Brulandsvollene, jf. pkt. 3.4 i føresegna. For avgrensing av sentrumsområde er det i føresegna lagt til grunn at avgrensinga av by- og tettstad-sentra skal gjerast i kommuneplanen, eller i særlege tilfelle og etter ei planfagleg vurdering i ein områdereguleringsplan.»

Kommunen slutta seg den gong til fylkesutvalet sitt framlegg til nye føresegnar for lokalisering av handel og kjøpesentra i samband med rullering av Fylkesdelplan for arealbruk, jf. vedtak i fylkestinget 06.12.2016 (FT sak nr. 54/2016).

Sentrale problemstillingar

Sentrumsavgrensing

Planområdet ligg utanfor det arealet som i gjeldande arealdel og i utkastet til revidert arealdel er definert som Førde sentrum.

Det er kommunisert til kommunen i samband med førre revisjon av planføresegna (jf. FT-sak 54/2016, av 06.12.16), at sentrum må avgrensast i overordna plan. Dette vart også kommunisert i skype møte med Førde kommune 20.06.18, inkl. notat frå møtet, datert 20.06.18. I dette møtet vart det også presisert at motsegn kan bli vurdert dersom planen er i strid med handelsføresegna, jf. føresegna pkt. 2.

Utkast til revidert arealdel til Førde kommune vart lagt ut på offentleg ettersyn 17.12.18. I notatet frå vårt møte med kommunen, 20.06.18, var vår tilråding å konsekvensvurdere sentrumsavgrensinga gjennom denne revisjonen. Kommunen kan då vurdere arealbruken i samheng med utviklinga i kommunen elles, og også vurdere alternative lokalitetar for sentrumsutviding. Sentrumsavgrensing er ikkje tatt inn som tema i revisjonen av arealplanen.

I pkt. 3.3 i gjeldande handelsføresegn er det ein opning for å vurdere sentrumsavgrensing *etter ei planfagleg vurdering* i områderegeringsplan for sentrum. I sakstilfanget til områderegeringa er det gjort ei vurdering av om etablering av kjøpesenter er eigna i planområdet (Multiconsult), vedlegg 7. Konklusjonen er at det kan etablerast kjøpesenter dersom det samstundes vert stilt ei rekke krav til utforming av bygget og uteområda rundt. I dette notatet er moglege konsekvensar av ei endring av sentrumsavgrensinga ikkje vurdert. Vi kan heller ikkje sjå at slike vurderingar er gjort i planomtalen.

Sentrumsutvikling i Førde

Det er utarbeidd ein sentrumsstrategi for Førde, m.a. med støtte av tettstadmidlar frå fylkeskommunen. Frå Førde kommune sin søknad om tettstadmidlar (2017) står det:

«Handelsrapporten frå 2014 (Vista Analyse) viste at dersom det skal etablerast ein storhandelspark på Brulandsvellingene, må det samstundes leggjast til rette for utvikling av sentrum. Dette er bakgrunnen for at vi no ønskjer å utarbeide ein eigen sentrumsstrategi.»

Bystyret i Førde slutta seg til dette og løyvde i 2015 midlar til arbeidet.

Korleis sentrumsstrategien skulle følgast opp i kommuneplanen sin arealdel (KPA) har vore eit sentralt spørsmål i saka, som har vore lagt fram for planutvalet og bystyret i fleire rundar. Eit folkemøte om planen, samt innspel i samband med høyringa, har hatt innverknad på administrasjonen sitt framlegg til vedtak. Administrasjonen ser at det ikkje er ønskeleg å legge rapporten sentrumsstrategi som retningslinje til KPA.

Sentrumsstrategien har såleis fått ein underordna status i høve det vi forstår var intensjonen med strategien; Å implementera den i juridisk bindande planar etter PBL.

Om planprosessar står det i nemnde sentrumsstrategi:

«Skal sentrum koma inn i ei positiv utvikling, er det viktig at sentrum vert prioritert som utbyggingsområde. Nye byggeprosjekt må leggjast til sentrum heller enn til randsonene i Førde. Målsettinga må vere at ved å følgje desse, skal vegen gjennom kommunal sakshandsaming ha ein enklare og meir føreseieleg prosess.»

I saksframlegget til planutvalet i Førde, i sak 055/18, der utkast til områderegering for Indre Øyrane vert lagt ut til offentleg ettersyn, går det fram følgjande:

«Eit attraktivt og komplett handelstilbod kan vere med på å styrke møteplassar og funksjonar i sentrum. Rådmannen meiner at handel i hovudsak bør skje i sentrum, men også Indre Øyrane kan vere aktuell av omsyn til nærleiken til sentrum og eksisterande funksjonar i området. I tillegg vil handel på Indre Øyrane kunne styrke sentrum i høve Brulandsvellingene under føresetnad av høg kvalitet, utforming, gode uterom m.m. Detaljregulering av dei ulike områda må legge vekt på kvalitetar som vil styrke dei urbane funksjonane.»

3. Vurderingar og konsekvensar

Konsekvensvurderingar

I føresegnene til utkast til områderegulering for Indre Øyrane er det lagt inn føringar for utforming, fasadar og uterom knytt til kjøpesenteretablering. Dette er viktige og gode føringar for å få god kopling til eksisterande sentrumsområde. Det er etter vår vurdering ikkje gjort tilstrekkelege konsekvensvurderingar i utkast til områderegulering av Indre Øyrane knytt til etablering av kjøpesenter her. I notatet om kjøpesenter (Multiconsult), som er vedlagt saka er det gjort nokre vurderingar, men vi meiner utgreiingane og konklusjonane frå dette notatet er mangelfulle. Det manglar utgreiing av alternativ til lokalisering av nytt kjøpesenter, vurderingar av konsekvensar for eksisterande handel i sentrum og konsekvensar i høve byspreiing. Eit sentralt spørsmål er m.a. kva ei etablering av kjøpesenter på Indre Øyrane vil kunne ha å seia for sentrum sør (sør for Jølstra), for å nemne nokre vesentlege punkt. Dette er viktige avklaringar som bør gjerast i overordna planar for å sikra heilskapen av utviklinga i Førde kommune.

Vedlagt konsekvensvurdering (vedlegg nr. 11) har ikkje utgreiingar knytt til ei ev. ny handels-etablering utanfor definert sentrumsavgrensing. Vi kan heller ikkje sjå at det er gjort utgreiingar knytt til ev. endring av sentrumsavgrensinga, korkje i denne planprosessen eller i prosessen knytt til revisjon av overordna arealdel til kommuneplan for Førde. Som det òg går fram av vårt brev til kommunen, datert 20.06.18, er det i strid med handelsføresegna å etablere kjøpesenter utanfor definert sentrum, slik det vert lagt opp til her.

Plankonsekvensar

Ei ev. motsegn til denne delen av planen vil ikkje vera til hinder for framdrifta i øvrige delar av planarbeidet.

4. Konklusjon

Slik fylkesrådmannen vurderer det er det ikkje gjort tilstrekkelege konsekvensvurderingar knytt til å etablere kjøpesenter på Indre Øyrane. Handelsføresegna er tydeleg på at kjøpesenter skal etablerast innafor sentrum avsett i overordna kommuneplan, eller etter planfagleg vurdering i områderegulering for sentrum (handelsføresegna § 3.3). Når det gjeld Indre Øyrane er dette òg stadfesta av fylkestinget i sak nr. 54/2016.

Planområdet ligg utanfor det arealet som i arealdelen er definert som Førde sentrum. Kommunen har ikkje sentrumsavgrensing som eit tema i pågåande prosess med revisjon av arealplanen til kommuneplanen. I nemnde brev, datert 20.06.18, rår vi kommunen til å vurdere arealbruken i sentrum og sentrumsavgrensinga gjennom revisjon. Denne tilrådinga er ikkje følgd, og vurderingar knytt til sentrumsavgrensinga er heller ikkje tema i prosessen med områdereguleringa.

Sentrumsstrategien er resultat av ein prosess med brei deltaking, og legg etter vår vurdering eit godt fundament å byggje vidare på i utviklinga av Førde sentrum. Sentrumsstrategien har etter det vi kan sjå fått ei underordna rolle i høve arealplanen, jf. vedtak i Bystyret, og vert etter det vi kan sjå heller ikkje lagt til grunn for arbeidet med områderegulering av Indre Øyrane.

Med grunnlag i dette meiner fylkesrådmannen det bør fremjast motsegn til den delen av planen som omhandlar etablering av kjøpesenter.