

Fylkesmannen i Rogaland
Postboks 59
4001 Stavanger

Deres ref

Vår ref
200902614/KNO

Dato
30. juni 2010

Innsigelse til reguleringsplan for Forus næringspark- felt C1 i Stavanger og Sola kommuner

Vi viser til brev fra Fylkesmannen i Rogaland av 17. juli 2009. Saken er i samsvar med plan- og bygningsloven av 1985 § 27 -2 nr. 2 sendt Miljøverndepartementet for endelig avgjørelse på grunn av innsigelse fra Fylkesmannen i Rogaland ved miljøvernavdelingen.

Departementet stadfester ikke reguleringsplan for IKEA på område C1 i Forus næringspark. Departementet legger avgjørende vekt på at C1 er i strid med fylkesdelplan for langsiktig byutvikling for Jæren og nasjonal politikk for lokalisering av handel. Departementet mener at en lokalisering til C1 bidrar til en utvikling som fører til en videre byspredning og bilavhengighet, som medfører økt biltransport og utslipp av klimagasser fra samferdselssektoren.

Departementet mener at all regional og kommunal planlegging for lokalisering av handel bør tilstrebe å legge til rette for forretningskonsepter basert på høy utnyttelse, høy kollektivdekning, redusert parkeringsdekning og redusert bilbruk.

Departementet forutsetter at IKEAs videre arbeid med å fornye varehuset er i samsvar med nasjonale føringer for lokalisering av handel.

Bakgrunn for saken

Saken gjelder relokalisering av IKEA innenfor Forus næringspark. IKEA er i dag etablert i Forus næringspark ved område H3 i Sandnes kommune. Lokalene er blitt for

små og selskapet ønsker derfor å flytte til en ny tomt på felt C i Forus næringspark som ligger nær krysset mellom E 39 og Solasplitten.

Arealet er på ca 72 dekar i Stavanger kommune og ca 8 dekar i Sola kommune. Arealet er uregulert og avsatt til byggeområde erverv i Stavanger kommuneplan. I kommuneplanen for Sola er felt C1 avsatt til LNF- formål.

Dagens IKEA har et bruksareal på ca 15.000 m² og 680 parkeringsplasser. Det nye varehuset ved C1 vil ha et bruksareal på ca 51.500 m² og 1200 parkeringsplasser, hvorav 550 utendørs i første byggetrinn. Forslag til reguleringsplan for C1 åpner for et bruksareal på inntil 104.000 m² forretning/kontor.

Stavanger kommune vedtok i bystyrets møte 15. juni 2009 reguleringsplan for felt C1 med relokalisering av IKEA. Kommunen viser til at IKEA har regional karakter og har vokst ut av eksisterende område H3. Videre anser kommunen at en samlet lokalisering på et nytt sted vil gi en gunstigere løsning med hensyn til trafikkavvikling og varelevering. De viser også til at lokaliseringen i C1 vil framskynde etableringen og styrke busstilbudet langs nord - sør forbindelsen. Kommunen viser til at det er lagt inn rekkefølgebestemmelser som imøtekommer krav om kollektivtransport med buss, tilrettelegging med gang/sykkelveg og restriksjoner på parkering. Samlet sett mener kommunen at flyttingen av IKEA bidrar positivt i satsingen på et forbedret kollektivtilbud i nordre del av Forus næringsområde.

Sola kommune vedtok reguleringsplan for felt C1 i kommunestyrets møte 18. juni 2009. Kommunen viser til at en ved flytting av IKEA til C1 vil få samlet all virksomhet på ett sted, noe kommunen antar vil medføre reduksjon av biltrafikken. Planen har strengere parkeringsnormer enn der de er nå ved H3, og en lokalisering ved C1 vil medføre at en får en raskere etablering av kollektivforbindelser. Kommunen viser til at dette er sikret ved at en har fastsatt en rekkefølgebestemmelse om kollektivtilbud. Videre vises det til at en beliggenhet lengre nord i Forusområdet medfører at IKEA kommer nærmere kundemassene.

Statens vegvesen uttalte seg til reguleringsplanen i brev av 04. mai 2007. De viser til at deres krav om nye kryssløsninger og utvidelse av E 39 til firefelts vei på grunn av tunge næringsetableringer på felt C, er imøtekommet.

Fylkesmannens miljøvernnavdeling fremmet i brev av 24. mai 2007 innsigelse til forslag til reguleringsplan for område C1 i Stavanger kommune. I brev av 21. november 2007 fremmet fylkesmannen tilsvarende innsigelse for område C1 i Sola kommune. Innsigelsen er begrunnet med at planen er i strid med nasjonal areal- og transportpolitikk og fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren med retningslinjer for handelslokalisering. Videre er lokaliseringene i strid med kommuneplanene for Stavanger og Sola. Fylkesmannen viser til at dersom fylkesdelplanen skal fungere som et langsiktig styringsverktøy for arealutviklingen, må planen følges opp på sentrale punkt, dette gjelder blant annet planens føringer for lokalisering av møbler og

hvitevarer i influensområdet langs bybanetraséen. De viser videre til at en lokalisering ved H3 vil kunne gi flere kollektivreisende enn om det plasseres langs en framtidig bussakse. Fylkesmannen anser at en utvidelse knyttet til dagens lokalisering vil være i tråd med fylkesdelplanen og kan aksepteres.

Rogaland fylkeskommune behandlet reguleringsplanen i fylkesutvalgets møte den 05. juni 2007. Fylkesutvalget viser til at eksisterende lokalisering av IKEA langs bybanetraséen er klart best ut fra en miljømessig utvikling av transportsystemet i Forusområdet og regionen, og i samsvar med nasjonale og regionale mål for handelslokalisering. Fylkeskommunen viser videre til at en relokalisering til felt C er i strid med fylkesdelplanens retningslinjer og at fravik fra disse bare gjøres dersom den beste plassering ikke er mulig. Fylkeskommunen har ikke fremmet innsigelse til planforslaget.

En arbeidsgruppe som skulle se på muligheter for å utvide dagens IKEA ble nedsatt etter at fylkesmannen fremmet innsigelsen i 2007. Med de konseptuelle forutsetninger som ble gitt av IKEA, var det nødvendig å ekspropriere et mindre tilleggsareal. Da Sandnes kommune ikke ønsket å gå til ekspropriasjon, ble videre prosess for å finne løsninger ved H3 stoppet av IKEA.

IKEA har i brev til Miljøverndepartementet av 17. august 2009 og 23. oktober 2009 vist til at de har nedlagt et betydelig arbeid i å utrede alternativer. Deres konklusjon er at en etablering på eksisterende tomt ikke er mulig uten midlertidig stengning eller ekspropriasjon. De viser videre til at det heller ikke finnes alternative tomter som tilfredsstiller deres krav. IKEA mener at deres varegrupper bør vurderes som plasskrevende og at transporten av varene er bilbasert. Virksomheten bør derfor ha lett tilgjengelighet til hovedvegssystemet. De mener at det vil gi stor gevinst å samlokalisere lager og salgsdelen. Samlet sett vil en relokalisering til C1 etter IKEAs syn gi en miljøgevinst, med de tiltak som treffes med hensyn til kollektivtransport, parkeringskrav og utvikling av gang/sykkelvegssystemet og et mål om en kollektivandel på 15%.

IKEA framhever videre at fylkesmennene, blant annet i Oslo og Akershus, Aust-Agder og Sør-Trøndelag, har gitt IKEA tillatelse til utvidelse/nybygg selv om de har vurdert at utvidelsen er i strid med RPB/gjeldende fylkesplaner for lokalisering av handel. De viser til at fylkesmennene har tatt hensyn til at IKEAs konsept forutsetter store arealer, tilgjengelighet til vegnettet og gir et regionalt kundegrunnlag som ikke egner seg i sentrumsområder.

Meklingsmøte ble avholdt 8. mai 2009, uten at partene kom til enighet.

Fylkesmannen anbefaler i sin oversendelse av 17. juli 2009 til Miljøverndepartementet at innsigelsen fra fylkesmannens miljøvernavdeling tas til følge. Fylkesmannen mener at IKEA kan utvide på eksisterende tomt, og viser til at den nye plasseringen vil medføre økt bilbruk. Videre viser fylkesmannen til innskjerpingen etter 2007 med

rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre i 2008, og stortingsmeldingen om norsk klimapolitikk. Saken er etter fylkesmannens syn prinsipiell i forhold til rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre. Fylkesmannen viser til at de er åpne for å finne løsninger enten på eksisterende tomt eller nye/alternative løsninger.

Møte og befarings i saken ble gjennomført 17. oktober 2009 med representanter fra Stavanger kommune, Sola kommune, fylkesmannen, fylkeskommunen, Statens vegvesen og Miljøverndepartementet. Tilstede var også representanter for IKEA og Forus Næringspark.

Møte med Sandnes kommune ble gjennomført 25. oktober 2009 med representanter fra kommunen, fylkesmannen og Miljøverndepartementet.

Miljøverndepartementets vurderinger

Som oppfølging av den tidligere rikspolitiske bestemmelsen om midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre utenfor byer og tettsteder (1999-2004), er det utarbeidet fylkesplaner og fylkesdelplaner med retningslinjer for lokalisering av handel og service. Dette er planer som er utviklet gjennom et omfattende samarbeid mellom fylkeskommune, fylkesmann, andre regionale myndigheter, kommunene og det lokale næringsliv.

I Stortingsmelding nr. 26 (2006-2007) "Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand" ble det varslet en revitalisering av de nasjonale politiske føringene som lå til grunn for kjøpesenterstoppen. Dette innebærer at kjøpesentre skal lokaliseres sentralt og til områder som er lett tilgjengelig med kollektivtransport.

Miljøverndepartementet viser videre til Stortingsmelding nr. 34 (2006-2007) om norsk klimapolitikk, der det understrekes at arealplanlegging skal være et effektivt virkemiddel for å redusere klimagassutslipp fra transport bl.a. gjennom vedtak om utbyggingsmønster og lokalisering av virksomheter.

For å sikre en bedre oppfølging av kjøpesenterpolitikken ble forskrift om rikspolitiske bestemmelser for kjøpesentre vedtatt ved Kongelig resolusjon den 27. juni 2008. Den nasjonale politikken for lokalisering av handel slik den er uttrykt i den rikspolitiske bestemmelsen, er forankret i regjeringens generelle klima- og arealpolitikk.

Forskriften fastsetter med juridisk bindende virkning at godkjente fylkesplaner og fylkesdelplaner skal legges til grunn for kommunenes planlegging. Bestemmelsen gjelder inntil den blir avløst av regionale planbestemmelser i henhold til § 8-5 i plan- og bygningsloven. Hensikten med bestemmelsen er å unngå byspredning, bilavhengighet og dårligere tilgjengelighet for de som ikke disponerer bil. Det langsiktige målet er å oppnå en mer bærekraftig og robust by- og tettstedsutvikling og begrense klimagassutslippene. Regjeringen legger stor vekt på at disse målene følges opp i regionale planer og i den kommunale planleggingen jf. §1 i den rikspolitiske bestemmelsen.

Den gjeldende fylkesdelplanen for langsiktig byutvikling på Jæren ble vedtatt 10. oktober 2000 og har tydelige føringer for lokalisering av handel. I fylkesdelplanens punkt 5.7 "Retningslinjer for regionale målpunkt" heter det bl.a. at: "Utenfor influensområdet til bybanen kan Forus-området videreutvikles for ulike typer plasskrevende varer (biler og motorkjøretøy, landbruksmaskiner, trelast og byggevarer). Innenfor banens influensområde kan Forus-området videreutvikles som handelsområde for hvitevarer og møbler/tepper. Området forutsettes avgrenset i kommunedelplanene hva angår arealer for denne type handel".

Felt C1 ligger ikke i bybanens influensområde slik det er definert i fylkesdelplanen. Miljøverndepartementet mener derfor at en lokalisering til C1 er i strid med fylkesdelplanen, og dermed også i strid med den rikspolitiske bestemmelsen. Forslag til reguleringsplan for C1 er også i strid med bestemmelsene i kommuneplanene for Sola og Stavanger kommuner med hensyn til lokalisering av handel.

Det foreligger konsekvensutredning utført av Asplan Viak datert 12. januar 2007 for lokalisering av IKEA ved felt C1. Denne utredningen er supplert med en trafikkanalyse. Det framgår av konsekvensutredningen at det ikke er mulig å trekke noen konklusjon om hvilken lokalisering som vil gi det beste kollektivtilbudet. Det vises til at på kort sikt vil også dagens lokalisering være avhengig av buss, og at ny lokalisering vil gi en raskere etablering av en bussrute. På lang sikt kan dagens lokalisering gi et bedre tilbud, forutsatt at bybanenettet suppleres med bussruter. Konsekvensutredningen konkluderer på bakgrunn av kortere reiseavstander, og kollektivtilbud langs bussaksen og parkeringsrestriksjoner, at den nye lokaliseringen ut fra miljøhensyn er litt bedre enn dagens lokalisering.

Dersom IKEA lokaliseres til felt C1, vil kollektivtilbudet være buss langs en nord – sør-gående kollektivakse med eget bussfelt. Det vil være busstopp ca 200 meter fra hovedinngangen. Med høy frekvens på busstilbudet vurderer IKEA at de kan oppnå en kollektivandel på 15 % her, men konklusjonen fra regionale myndigheter er at H3 vil ha det beste tilbudet med hensyn til kollektivtransport.

Av konseptvalgutredningen for transportsystemet på Jæren datert 09. oktober 2009, framgår det at andelen som reiser kollektivt i regionen er svært lav og synkende, og at kollektivtilbudet i dag har for liten konkurransekraft. Mye av den regionale næringsutviklingen skjer i områder som i dag har et dårlig kollektivtilbud, og svært høye andeler personbiltrafikk. Dette gjelder spesielt for næringsområdene ved Forus/Lura. Rapporten peker på behovet for en samlet strategi for å møte økningen i transportvolum som følge av befolknings- og arbeidsplassveksten på Jæren.

Det vurderes at muligheten for å realisere høye kollektivandeler vil være størst med et bybanekonsept. Banekonseptene vurderes å gi bedre mulighet til å strukturere areal-

bruken rundt kollektivtilbudet, og har bedre evne til å håndtere en betydelig økning i antall reisende.

Miljøverndepartementet etterlyser grundigere vurderinger av virkninger av en lokalisering av IKEA til C1 for den samlede kollektivsatsingen i Forusområdet, og betydningen av å bryte med de overordnede føringer. Departementet viser til at konseptvalgutredningen for transportsystemene på Jæren anbefaler fortetting og transformasjon langs en framtidig bybane. På bakgrunn av dette, og at det er satt i gang arbeid med rullering av Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren hvor lokalisering av handel skal utredes, mener departementet det vil være uheldig å stadfeste en reguleringsplan for et handelsområde som er i strid med føringer i gjeldende fylkesdelplan. Departementet anbefaler at hele Forusområdet undergis en samlet vurdering med hensyn til tiltak for å redusere personbiltrafikken og øke kollektivandelen.

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 handel bør tilstrebes å legge til rette for forretningskonsepter basert på høy utnyttelse, høy kollektivdekning, redusert parkeringsdekning og redusert bilbruk. Departementet mener at forslag til reguleringsplan for IKEA ved C1 ikke oppfyller disse målene i tilstrekkelig grad.

Miljøverndepartementet legger i sin totalvurdering også vekt på at de arealene som er tenkt disponert av IKEA ved C1 er verdifull landbruksjord som i sin tid ble satt av til erverv for relokalisering av næringsvirksomhet fra Stavanger by under utarbeidelsen av kommuneplan for Stavanger i 2007. IKEA er ikke av den type virksomhet.

Miljøverndepartementet er etter dette kommet til at det foreligger en overvekt av nasjonale og regionale interesser i saken som tilsier at kommunenes vedtak ikke kan stadfestes.

Vedtak:

I medhold av § 27-2 nr 2 i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 stadfester ikke Miljøverndepartementet vedtakene i Stavanger bystyre av 15. juni 2009 og Sola kommunestyre av 18. juni 2009 om reguleringsplan for område C1 i Forus næringspark.

Kommunene er orientert om departementets vedtak ved kopi av dette brev.

Med hilsen

Erik Solheim

Kopi:

Stavanger kommune

Sola kommune

Sandnes kommune

Rogaland fylkeskommune

Statens vegvesen, region Vest

Forus næringspark AS

IKEA AS

Advokatfirmaet DLA Piper Norway DA