

Fylkesmannen i Vestfold og Telemark
Postboks 2076
3103 Tønsberg

Larvik 27.09.2019

Klage på avslag på søknad om oppføring av dagligvareforretning som tilbygg til eksisterende næringsbygg, Barkveien 1 – gbnr. 0090/0016 Tønsberg kommune. Saksnr. 175/19 Utvalg for bygge- og arealsaker.

På vegne av tiltakshaver, Pyttene AS, og i hht. forvaltningsloven § 28, klages det herved på vedtaket om avslag i ovennevnte byggesak. Det er vår oppfatning at vedtaket bygger på en feil forståelse av begrepet "kjøpesenter" og at vedtaket derfor er uten lovlig hjemmel i hht. plan- og bygningsloven og bestemmelsene til kommuneplanens arealdel.

Begrunnelsen for avslaget er følgende:

Rammesøknad om oppføring av dagligvare som tilbygg til eksisterende næringsbygg avslås i medhold av kommuneplanens arealdel 2014-2026 punkt 2.1.1. Det eksisterende næringsbygget (Maxbo) og dagligvareforretningen anses samlet sett som et kjøpesenter, som vil ha et bruksareal på over 3000 m².

Det er ikke gitt ytterligere begrunnelse. Tiltaket er i samsvar med reguleringsformålet (forretning) og formålet i kommuneplanens arealdel (lokalsenter). Det er søkt dispensasjon fra plankravet som utløses av reguleringsplanens krav om bebyggelsesplan. Dispensasjonen er å betrakte som uproblematisk, og er heller ikke problematisert i vedtaket. Vedtaket hviler derfor helt og holdent på oppfatningen av at eksisterende byggevareforretning og den omsøkte dagligvareforretningen sammen er å oppfatte som et kjøpesenter. Vi er uenige i denne oppfatningen.

Kommuneplanens arealdel - bestemmelsene

Kommuneplanens arealdel viser til Regional plan for handel og sentrumsutvikling i Vestfold (RHS) hvor kjøpesenter er definert slik:

Med kjøpesenter forstås detaljhandel i bygningsmessige enheter og bygningskomplekser som etableres, drives eller framstår som en enhet, samt utsalg som krever kunde- og medlemskort for å få adgang. Dagligvareforretninger er å oppfatte som kjøpesenter i denne sammenheng. Det samme er varehus som omsetter én eller flere varegrupper. Som kjøpesenter regnes også handelsvirksomhet lokalisert i flere enheter innenfor et område som for eksempel en handelspark.

RHS viser også til denne definisjonen, som er hentet fra Senterhåndboken 2007: *Bygg eller samling av bygg som er planlagt, utviklet, eid og drevet som en enhet. Salgsareal på mer enn 2.500 m², omfatter min. 5 ulike detaljhandlenseenheter.*

Handelspark er også definert i Senterhåndboken 2007, slik: *Inneholder minst et kjøpesenter, og i tillegg minimum tre andre detaljhandelsbedrifter. Ofte ekstern lokalisering. Framstår lokaliseringmessig som en enhet.*

Det er vår påstand at dagligvarebutikken det her søkes om, i kombinasjon med den eksisterende byggevareforretningen, ikke vil falle inn under definisjonen av kjøpesenter fordi:

- De to forretningene vil ikke på noen måte bli drevet som en enhet, men vil ha ulike eiere, ulike drivere og ulik administrasjon.
- Dagligvareforretningen er, riktig nok, foreslått sammenbygd med Maxbo-forretningen, men vil ha egen inngang som er klart adskilt fra byggevareforretningens inngang.
- Det vil ikke være noen innvendig forbindelse mellom de to forretningene. Dette framgår klart av plantegningene.
- Dagligvareforretningen får egne parkeringsplasser. Det er god parkeringsdekning på eiendommen.
- De to forretningene vil ha ulike åpningstider.
- Dagligvarer og byggevarer er svært ulike bransjer som ikke er egnet for felles markedsføring eller på annen måte felles organisasjon.
- Det er ikke krav til medlemskort for å kunne handle i de to forretningene.
- Samlokalisering av dagligvareforretningen med byggevareforretningen er ikke motivert ut fra noen mulighet for samdrift, men er basert på tomtens egnethet, gode eksponering og muligheten for å utnytte eksisterende infrastruktur som er tilrettelagt for det transportbehovet dagligvareforretningen medfører.
- Det er her bare snakk om 2 detaljhandelsenheter. Ifølge Senterhåndboken 2007 kreves det 5 ulike detaljhandelsenheter for å falle inn under definisjonen av kjøpesenter.

Ifølge Senterhåndboken 2007 kan det her heller ikke være snakk om en handelspark siden denne må inneholde minimum tre detaljhandelsenheter *i tillegg til* et kjøpesenter, altså til sammen minimum 8 detaljhandelsenheter. Vi minner om at definisjonene av kjøpesenter og handelspark er hentet direkte fra Regional plan for handel og sentrumsutvikling i Vestfold. Etter vår oppfatning er Tønsberg kommune mer selektive enn det som kan aksepteres når de henter sine referanser fra den regionale planen.

Kommuneplanens arealdel – arealbruksformålet

Kommuneplanens arealdel har avsatt området der Maxbo-forretningen ligger (altså den aktuelle byggetomta) til sentrumsformål, lokalsenter. Dette gjelder både den kommuneplanen som forelå på søknadstidspunktet og den nylig reviderte planen. Det kan slås fast at detaljhandel, og spesielt dagligvareforretning, er en både naturlig og nødvendig del av et lokalsenter. Kommuneplanen forutsetter derfor en handelsutvikling med flere nye forretninger i det aktuelle området, bl. a. dagligvareforretning.

Den eksisterende Maxbo-butikken har et areal på over 6000 m². Dersom dette salgsarealet regnes som en del av lokalsenteret, vil en hvilken som helst ny forretning, uansett areal, være i strid med kjøpsenterforbudet. Dette er meningsløst. Det er vår oppfatning at byggevareforretning ikke kan sees som en *del av* lokalsenteret da byggevarebransjen ikke naturlig hører hjemme i et slikt senter. Derimot legger kommuneplanen til rette for en *samløkalisering* av lokalsenter med byggevareforretningen, noe som vil utnytte byggevareforretningens betydelige arealreserve og eksisterende infrastruktur på en god måte. Vi kan ikke se annet enn at den samme vurderingen må ha vært gjort under arbeidet med kommuneplanen. Etter vår oppfatning, er avslaget i byggesaken i strid med kommuneplanen fordi det blokkerer for utviklingen av det lokalsenteret kommuneplanen skal legge til rette for. Dersom avslaget blir stående, vil kommuneplanen være i strid med seg selv, og ikke realiserbar.

Inkonsekvens i saksbehandlingen

I brev av 22.05.2019 varslet Tønsberg kommune, Kommuneutvikling, at det ble vurdert tiltaksforbud etter pbl. § 13-1 for eiendommene gbnr. 0090/0016 og 0090/0031. I varselet sies det at Kommuneutvikling *tar sikte på å planavklare arealbruken gjennom behandling av ny kommuneplan med nytt kommunestyre etter valget*. Brevet er datert samme dag som planavklaring faktisk fant sted ved at revidert kommuneplan ble vedtatt i Bystyret. Etter denne avklaringen, er det åpenbart at det varslede tiltaksforbudet ikke lenger var aktuelt. Hvis forbudet var blitt vedtatt, ville kommunen hatt plikt til å igangsette reguleringsarbeid.

Regulering til sentrumsformål ville vært i samsvar med kommuneplanen, men regulering til et formål som ikke inkluderte forretning ville klart være i strid med den nylig vedtatte kommuneplanen. Det er forståelig at kommunen i denne situasjonen valgte å ikke iverksette det varslede tiltaksforbudet. Det var rimelig å forvente at rådmannen etter dette ville innstille på godkjenning av rammesøknaden, siden den var i samsvar med både kommuneplanen og reguleringsplanen (med unntak av dispensasjonsbehovet fra plankravet). I stedet har man valgt å avslå søknaden med begrunnelse i en svært vid tolkning av kjøpesenterbegrepet, som synes å være tilpasset ønsket om avslag. Inntrykket er at det fra starten har vært et ønske i administrasjonen om å avslå tiltaket og at man så har vært på leting etter en mulig begrunnelse. Alternative begrunnelser har vært vurdert og man har til sist valgt å bruke den "utvidede" tolkningen av kjøpesenterbegrepet siden tiltaksforbud bød på for mange problemer. Dette er, etter vårt skjønn, ikke god saksbehandling. Korrekt saksbehandling vil være å prøve søknaden mot det overordnede planverket uten å skjele til en forutinntatt oppfatning. Det er vår oppfatning at en slik saksbehandling må føre fram til godkjenning av søknaden.

Forskjellsbehandling

På motsatt side av Sagveien er det igangsatt et reguleringsarbeid på gbnr. 94/27 (PlanID 070420180175). Ifølge kunngjøringen er formålet å regulere området til lokalsenter, herunder dagligvareforretning i regi av Norgesgruppen. Selv om reguleringsplanen ennå ikke er behandlet, har Tønsberg kommune, gjennom godkjenning av planoppstart, tilkjennegitt en klar intensjon om at området skal reguleres til et formål som inkluderer detaljhandel. I kommuneplanens arealdel er både dette området og Maxbo-forretningens område avsatt til lokalsenter. Det er naturlig å oppfatte dette som ett område i kommuneplansammenheng (ett lokalsenter), selv om de to delene er adskilt av en vei. På denne bakgrunnen finner vi det påfallende at kommunen godkjenner regulering til lokalsenter/forretning i det ene delområdet mens de, etter vår oppfatning, tøyser regelverket svært langt for å hindre den samme utviklingen i det andre delområdet. Kommunens betraktning om kjøpesenter, som er benyttet som grunn for avslaget på vår søknad, burde anvendes på hele lokalsenteret om den hadde noen gyldighet. Forskjellen på de to delområdene er at gbnr. 94/27 i gjeldende plan er regulert til industri, og derfor må omreguleres for å tillate forretning, mens Maxbo-området allerede er regulert til forretning og derfor ikke har behov for ny regulering for at handelsvirksomheten skal kunne videreutvikles. Plan- og bygningsloven gir, som kjent, ikke grunneiere en *rett til å regulere* sin eiendom til et bestemt formål, men den *gir* grunneieren rett til å utvikle sin eiendom i samsvar med gjeldende reguleringsplan. Etter vår oppfatning innebærer avslaget på vår søknad om rammetillatelse en uakseptabel forskjellsbehandling og en neglisjering av grunneierens rettigheter i henhold til gjeldende plan.

Vi vil også påpeke at Norgesgruppen allerede har et flertall av dagligvareforretningene i området, også de nærmeste forretningene til Ilebrekke både i retning Tønsberg og Åsgårdstrand. Tønsberg kommunes avslag på vår byggesøknad virker dermed direkte konkurransehindrende.

Etter at vi har blitt nærmere orientert om planene for regulering av gbnr. 94/27, har vi i tillegg følgende kommentarer:


- Det planlegges langt flere parkeringsplasser i området enn kommuneplanens bestemmelser tillater. Vårt omsøkte prosjekt vil utnytte en eksisterende overkapasitet på Maxboforretningens område og har ingen problemer i forhold til kommuneplanen.
- Foreløpig utkast til reguleringsplan for 94/27 viser en svært dårlig løsning for varelevering. Vogntog/semitrailer må rygge tvers over avkjørselen til området for å komme til butikkens varemottak. I vår byggesøknad er det planlagt varelevering på et område som er tilrettelagt for formålet og adskilt fra kundeparkeringen slik at konflikt med publikumstrafikken unngås. Maxbo-området er allerede tilrettelagt for de tunge kjøretøyene som benyttes til vareleveranser til dagligvare.

- I planen for gbnr. 94/27 inngår boliger, lekeplass, nærmiljøanlegg, selskapslokaler etc. – alt sammen funksjoner som bør skjermes for tung trafikk.

Alt i alt mener vi det pågående planarbeidet for gbnr. 94/27 medfører en uheldig funksjonsblanding som med nødvendighet fører til dårlig trafikksikkerhet i området. Det er vanskelig for oss å forstå kommunens prioritering i denne saken.

For at saken skal være best mulig belyst, vedlegger jeg søknaden om dispensasjon fra plankravet, som var vedlagt søknad om rammetillatelse.

Med vennlig hilsen
For PV arkitekter as


Andreas Berg
Sivilarkitekt MNAL