

5. oktober 2006
J.nr.: NKN-33-00559
(03-32/650-0003)
SNI

Afgørelse

i sagen om etablering af Føtex-butik på Ro's Torv i Roskilde i Roskilde Kommune

Roskilde Kommune har den 11. marts 2005 meddelt byggetilladelse til ombygning i butikscentret Ro's Torv til etablering af Føtex-butik samt etablering af nye lejemaal til bistro/café, kiosk/bager mv. Afgørelsen er påklaget til Naturklagenævnet af De Samvirkende Købmænd (DSK).

Planlægningen for området samt byggetilladelsen

Byggetilladelsen blev meddelt på grundlag af lokalplan nr. 311 "Indre Københavnsvej - Området Røde port til Byageren/Bymarken", der er fra 2000.

Lokalplanen udlagde størstedelen af lokalplanområdet til centerformål, hvor der bl.a. kan etableres butikker. Planen indeholder følgende bestemmelse:

"3.1.4 Rammer for butiksareal

(.....)

Den maksimale størrelse for den enkelte dagligvare-/udvalgswarebutik fastsættes til 3.000 m²/1000 m² bruttoetageareal. Der er dog mulighed for etablering af én udvalgswarebutik på op til 1.500 m²."

Lokalplanen har dannet grundlag for etablering af butiks- og fritidscentret Ro's Torv. Centret blev taget i brug i efteråret 2003 og indeholdt fra starten bl.a. en dagligvarebutik (ISO) med et butiksareal på 2.880 m² samt mellem 40 og 50 detailhandelsbutikker.

I februar 2005 blev der søgt om byggetilladelse dels til ombygning og udvidelse af den eksisterende ISO-butik til en Føtex-butik på 2.994 m²

og dels til indretning af selvstændige butikker for bistro/café, kiosk/bager og flaskemodtagelse med tilhørende ny lagerkælder for bistro/café og kiosk/bager. Samlet areal for disse småbutikker inkl. tilhørende lagerkælder var 884 m².

Roskilde Kommune meddelte den påklagede byggetilladelse på en række betingelser, herunder at dagligvarebutikken Føtex butiksareal ikke må overstige 3.000 m². Udover rullegitre ved specialbutikkerne skulle der derfor etableres rullegitre, der afgrænser Føtex lejemål fra adgangsarealet ved café/bistro og kiosk/bager, på et nærmere angivet sted. Der blev endvidere fastsat en betingelse om, at Føtex personale benytter de fælles personalrum i kælderen, og at personalet i de nye specialbutikker benytter personalrummene på 1. sal.

Ombygningen er udført med visse mindre fravigelser fra byggetilladelsen, idet der bl.a. ikke er indrettet café/bistro. Føtex åbnede i centret i foråret 2005.

Kommunen har i november 2005 vedtaget lokalplan nr. 423 for det pågældende område, der ophæver lokalplan nr. 311. Lokalplan nr. 423 skal bl.a. muliggøre en udvidelse af Ro's Torv med butikker med udvalgsvarer. Planen indeholder bestemmelse om, at det eksisterende areal til dagligvarebutikker ikke må udvides.

Den omhandlede Føtex er indrettet således, at der efter hovedindgangen fra centergaden til venstre er et areal med kiosk, kundeservice og indgang til dagligvarebutikken. Foran kiosken og kundeservice er der monteret et rullegitter i loftet. Der er til højre for hovedindgangen i indgangsarealet indrettet en bagerafdeling, der er afgrænset mod en del af indgangsarealet med halvhøje lette skillevægge. Bagerens disk vender delvis ud mod indgangsarealet og delvis ud mod indkøbscentrets fælles centergade, hvorfra den også kan betjenes. Omkring bagerafdelingen er der monteret rullegitre i loftet. Kiosken og bageren har selvstændige kasser. Der er etableret flaskeaflevering i et selvstændigt rum, der ligger modsat hovedindgangen for enden af selvbetjeningsbutikkens kasselinie. Foran automaten til flaskeaflevering er der monteret et rullegitter i loftet. De forskellige rullegitre er ikke umiddelbart synlige.

Klagen

De Samvirkende Købmænd har på baggrund af tegninger over Føtex stueareal gjort gældende, at udover det areal på 2.994 m², der benævnes "dagligvarebutik", skal der som en integreret del af butikkens bruttoareal

medregnes arealer til bager, blomster, kiosk, flaskerum, møderum, personalerum, varelager og overdækket varegård. På tegningen er en del af disse funktioner benævnt "specialbutikker", men DSK bestrider, at der er tale om selvstændige butikker. Der er efter DSK's opfattelse tale om et almindeligt supermarked med én stor selvbetjeningsafdeling og nogle mindre betjente afdelinger. På baggrund af tegningerne er det DSK's opfattelse, at der er tale om en sammenhængende butiksenhed på 3.684 m². Dette strider mod planlægningen for området samt planlovens bestemmelser om maksimale butiksstørrelser.

DSK har henvist til Naturklagenævnets afgørelse i sagen om opførelse af et butikscenter "Føtex" i Ribe Kommune, hvor nævnet i en tilsvarende sag kom frem til, at Føtex i Ribe er opført i strid med den gældende lokalplan for området, idet bl.a. arealer, der omfatter lager, kiosk og bager, skal indgå i opgørelsen af dagligvarebutikkernes bruttoetageareal.

Kommunens udtalelse

Roskilde Kommune har oplyst, at det samlede areal for Føtex dagligvarebutik er på 2.994 m² og det samlede areal for småbutikkerne inkl. tilhørende lagerkælder er på 884 m².

Kommunen har henvist til lokalplan nr. 311 og udtalt, at man gennem hele sagsforløbet var bekendt med, at konstruktionen med selvstændige småbutikker var udarbejdet for at kunne få plads til Føtex inden for lokalplanens ramme på 3.000 m² som maksimum for butiksarealet i en dagligvarebutik. Kommunen sikrede sig derfor, at der reelt var tale om selvstændige butikker med egen kassefunktion, eget personalerum, adgang til butikkerne direkte fra det fælles gangareal udenom Føtex, samt med egen lagerkælder og med adgang til denne udenom Føtex. Butikkerne adskilles fysisk med rullegitre, der rulles ned, når butikkerne er lukkede.

Endvidere har kommunen udtalt, at man ved godkendelsen drog erfaring fra sagsbehandling og godkendelse af tilsvarende Føtex dagligvarebutikker i Ålborg og Frederikssund. Kommunen har desuden henvist til HUR's regionplantillæg for detailhandel fra juli 2004. Kommunen mener, at HUR i regionplanredegørelsen har blåstemplet den anvendte konstruktion, idet HUR som begrundelse for at fastholde de 3.000 m² som maksimum for dagligvarebutikker har anført følgende:

"En dagligvarebutik på 3.000 m² er meget stor og kan føre hele sortimentet af fersk- og kolonialvarer.

Det vil alligevel være muligt i praksis at etablere dagligvarebutikker, der overskrider de maksimale butiksstørrelser. Regionplanen kan ikke forhindre en kreativ opdeling af varesortimentet i selvstændige butiksenheder med f.eks. dagligvarer og udvalgsvarer eller kiosk, blomster og brød som placeres i umiddelbar tilknytning til hinanden. Herved opnås butikker som i størrelse og funktion svarer til et større varehus på f.eks. 4.500 m². Sådanne butiksenheder er allerede under de gældende bestemmelser opført eller planlagt flere steder i regionen blandt andet i Frederikssund, Ølby og Hillerød."

Særligt vedrørende varegården har kommunen udtalt, at denne er overdækket og også var det i den tidligere dagligvarebutik. Kommunen har ved godkendelsen af Føtex forudsat, at varegårdens areal var indeholdt i de 2.294 m², som det var oplyst var dagligvarebutikkens butiksareal. Kommunen har nu ved en opmåling på det godkendte tegningsmateriel konstateret, at den overdækkede varegård ikke er indeholdt i de oplyste butiksarealer. Føtex butiksareal inkl. Føtex andel af den overdækkede varegård, er derfor ca. 3.300 m². Kommunen har anmodet bygherren om at lovliggøre varegården.

For så vidt angår sagen fra Ribe har kommunen udtalt, at det af den pågældende afgørelse fremgår, at der er tale om et butikscenter, der kun omfatter Føtex-relaterede butikker. Føtex på Ro's Torv er placeret i et stort butiks- og fritidscenter, der foruden Føtex omfatter 40 til 50 mindre detailhandelsbutikker. Efter kommunens opfattelse, er de 2 sager derfor ikke sammenlignelige.

Klagerens supplerende bemærkninger

DSK har kommenteret kommunens udtalelse og har fastholdt, at der er tale om én samlet butik med enkelte betjente afdelinger og én stor selvbetjeningsafdeling. Konstruktionen adskiller sig ikke fra andre større supermarkeder og det er i den forbindelse uden betydning, at der er indrettet eget lager, personalerum mv.

Det er efter DSK's opfattelse heller ikke tilstrækkeligt, at der er opsat rullegitter mellem de forskellige funktioner. Det er sædvanligt i et almindeligt supermarked, at f.eks. bageren og evt. kiosken åbner langt tidligere end dagligvarebutikken og at denne af samme grund er "lukket" med et rullegitter. Vurderingen af, at der kræves mere end et rullegitter til at etablere en egentlig adskillelse mellem selvstændige butikker, følger endvidere af Miljøministeriets landsplanafdelings brev af 20. december 2000 til Frederikssund Kommune.

For så vidt angår Roskilde Kommunes bemærkning om, at Ribe-sagen ikke er umiddelbart sammenlignelig med denne sag, har DSK afvist, at vurderingen af supermarkedet er afhængig af, om der i øvrigt er placeret udvalgswarebutikker omkring det. Afgørende for vurderingen af Føtex på Ro's Torv er, at de betjente afdelinger ligger i umiddelbar tilknytning til dagligvarebutikken, umiddelbart på den anden side af kasselinjen og således fremstår som en sammenhængende butiksenhed med et mindre internt adgangsareal, der alene giver adgang til og fra henholdsvis bager/kioskområdet og dagligvarebutikken. DSK har til støtte herfor også anført, at når man forlader området med dagligvarebutik, bager og kiosk ad det interne adgangsareal, står der på et skilt "tak for besøget" ved udgangen fra det samlede område. Skiltet er i øvrigt udført i Føtex' sædvanlige farver og typer og understøtter dermed oplevelsen overfor omgivelserne af, at der er tale om en sammenhængende butiksenhed.

DSK har herudover anført, at der kan laves en lovlig konstruktion efter planlovens bestemmelser, således som Føtex har gjort det f.eks. i Haderslev, hvor der er etableret en egentlig Fø og Tex model med to adskilte butikker. Det er imidlertid ikke en sådan konstruktion, der er etableret i Roskilde.

Kommunens supplerende udtalelse

Roskilde Kommune har præciseret, at dagligvarebutikken er godkendt med 2.994 m² samt, at det faktiske butiksareal er på 3.300 m², da den ulovligt etablerede varegård endnu (i marts 2006) ikke er fjernet eller lovliggjort på anden måde. Det samlede butiksareal for butikkerne bistro/café, kiosk/bager og flaskemodtagelse med tilhørende lagerkælder er 884 m².

Kommunen har på baggrund af DSK's bemærkninger til kommunens udtalelse udtalt, at kommunen fortsat finder den godkendte og udførte konstruktion med selvstændige butikker, der er adskilt med rullegitre og som har særskilte kassefunktioner, personalerum, adgangsforhold og lager, som lovlig i forhold til planlovens bestemmelser. Når den overdækkede varegård er blevet lovliggjort, betragter Kommunen Føtex butiksareal på Ro's Torv for at være i overensstemmelse med lokalplan nr. 311.

Naturklagenævnet har den 20. september 2006 besigtiget Føtex på Ro's Torv sammen med sagens parter. Det blev fra Føtex side anført, at efter krav i byggetilladelsen er dagligvarebutikken og specialbutikkerne adskilt indbyrdes og fra resten af centret ved rullegitre. Indretningen

er således anderledes end Føtex i Ribe. Rullegitrene gør det muligt, at specialbutikkerne kan holde åbent særskilt, selvom der i dag er fælles åbningstid. Der er endvidere forskel på personalets beklædning i henholdsvis dagligvarebutikken og specialbutikkerne, ligesom personalet i specialbutikkerne har eget personalerum. DSK anførte, at Føtex er udvidet i forhold til den tidligere dagligvarebutik (ISO) ved inddragelse af FONAs tidligere lejemål. Det viser klart, at dagligvarebutikken er væsentligt større end 3.000 m². Herudover henviste DSK til Landsplanafdelingens udtalelse om Føtex i Frederikssund. Det fremgår af udtalelsen, at der skal være en klar fysisk adskillelse af de enkelte butikker også i åbningstiden.

Naturklagenævnets afgørelse

I sagens afgørelse har nævnets 10 medlemmer deltaget: Mikkel Schaldemose (formand), Bent Hindrup Andersen, Ole Pilgaard Andersen, Marie-Louise Andreasen, Martin Glerup, Leif Hermann, Mogens Mikkelsen, Anders Stenild, Poul Søgaard og Jens Vibjerg.

Efter planlovens § 58, stk. 1, nr. 4, kan Naturklagenævnet alene tage stilling til retlige spørgsmål i forbindelse med kommunens afgørelser efter planloven. Det er et retligt spørgsmål, om etableringen af Føtex på Ro's Torv er i overensstemmelse med lokalplan nr. 311.

Planlovens § 15, stk. 8, bestemmer, at en lokalplan, der giver mulighed for etablering af butikker, skal indeholde bestemmelser om det maksimale bruttoetageareal for de enkelte butikker og det samlede bruttoetageareal, der kan anvendes til butiksformål.

Det er i overensstemmelse hermed fastsat i § 3.1.4 i lokalplan nr. 311, at den maksimale størrelse for den enkelte dagligvarebutik i området er 3.000 m².

Roskilde Kommune har meddelt byggetilladelse til et byggeri, der efter det oplyste omfatter en dagligvarebutik på 2.994 m², samt småbutikker med tilhørende lagerkælder på ca. 884 m².

Planloven definerer ikke, hvad der nærmere skal forstås ved en butik, herunder heller ikke hvordan en butik afgrænses i forhold til andre enheder indenfor et butikscenter.

Roskilde kommune har anført, at kommunen var klar over at konstruktionen med selvstændige småbutikker var udarbejdet for at holde dagligvarebutikkens bruttoetageareal under 3.000 m². Kommunen sikrede sig derfor, at der reelt var tale om selvstændige butikker med egen kassefunktion, personalerum, lager mv., og at butikkerne var fysisk adskilt med rullegitre, der rulles ned når butikkerne er lukket. Kommunen har henvist til sagsbehandling og godkendelse af tilsvarende dagligvarebutikker i Ålborg og Frederikssund.

DSK har også henvist til sagen fra Frederikssund og herunder til en udtalelse af 20. december 2000 fra Miljøministeriet, Landsplanafdelingen, der efter DSK's opfattelse viser, at rullegitre ikke i sig selv er en tilstrækkelig adskillelse.

Landsplanafdelingen har i den pågældende udtalelse bl.a. anført:

"Planloven indeholder ingen bestemmelser om, hvordan de enkelte butiksenheder skal afgrænses, men reglerne om butiksstørrelser i planloven forudsætter, at de enkelte butikker er selvstændige enheder.

Det er den enkelte kommune, der i forbindelse med behandlingen af en byggesag skal afgøre, om der er tale om én butik eller flere butiksenheder i samme bygning.

Skal der være tale om flere butikker i samme bygning, er det efter Landsplanafdelingens opfattelse som udgangspunkt en forudsætning, at hver butiksenhed afgrænses som selvstændig butik med faste vægge, og at hver butiksenhed har adgang direkte fra det fri eller et fælles offentligt tilgængeligt område.

Hvis afgrænsningen med faste vægge delvis skal erstattes med et rullegitter ud mod en butiksarcade, må det efter afdelingens opfattelse forudsætte, at der også i åbningstiden reelt er tale om en klar afgrænsning af de enkelte butikker."

DSK har herudover henvist til Naturklagenævnets afgørelse af 21. marts 2005 i sagen om Føtex i Ribe Kommune. I denne sag var der også rejst spørgsmål om, hvorvidt der var tale om en eller flere butikker. Sagen er imidlertid ikke helt sammenlignelig med denne konkrete sag, idet Føtex i Ribe ikke er forsynet med rullegitter.

Som i sagen om Føtex i Ribe finder Naturklagenævnet, at der i Føtex på Ro's Torv er en så begrænset fysisk adskillelse mellem de enkelte dele af butikken, at disse overfor omgivelserne må fremstå som en sammenhæn-

gende butiksenhed, hvor kiosken og bageren udgør særlige betjente afdelinger af dagligvarebutikken.

Naturklagenævnet finder ikke, at ophængning af rullegitre for enden af selvbetjeningsafdelingens kasselinie og omkring kiosk, bager og flaskeaflevering i sig selv kan medføre, at de forskellige enheder får karakter af selvstændige butikker.

På den baggrund og efter en samlet vurdering finder Naturklagenævnet således, at der er tale om én samlet dagligvarebutik på i alt 4.778 m². Efter lokalplanens § 3.1.4 må dagligvarebutikker ikke være større end 3.000 m². Den omhandlede butik er således etableret i strid med lokalplanens bestemmelser.

Det tilføjes, at det tilkommer Roskilde Kommune som tilsynsmyndighed, jf. planlovens § 51, at tage stilling til lovliggørelse af den overdækkede varegård, hvilket kommunen har taget skridt til.

Det påhviler herefter kommunen at foranledige, at forholdene lovliggøres.

På Naturklagenævnets vegne

Signe Andersen

Fuldmægtig