



SAKSFRAMLEGG

Klagebehandling - vedtak om tillatelse til tiltak - oppføring av ny dagligvarebutikk med tilhørende infrastruktur - Gnr. 188/168 - Nedre Rudsveien 1 og 3

Utvalgssak	Utvalg	Møtedato
	Formannskapet	23.04.2026

Kommunedirektørens innstilling:

Kommunedirektøren anbefaler formannskapet å fatte slikt vedtak:

1. Anmodning om utsatt iverksetting tas ikke til følge.
2. Klagen tas ikke til følge. Vedtak om tillatelse til oppføring av dagligvarebutikk (Rema 1000) med tilhørende infrastruktur på eiendommen gnr. 188 bnr. 168, Nedre Rudsveien 1 og 3, opprettholdes.
3. Saken sendes til Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus for endelig behandling.

Begrunnelse:

Kommunedirektøren kan ikke se at klagen eller senere innkomne merknader tilfører nye opplysninger eller rettslige momenter som tilsier at vedtaket er ugyldig eller bør omgjøres. De forhold som er tatt opp i klagen gjelder i hovedsak spørsmål som allerede ble vurdert i byggesaken, herunder forholdet til gjeldende reguleringsplan, trafiksikkerhet, parkering, grad av utnyttelse (BYA), nabomerknader og forholdet til overordnede planer. Kommunedirektøren kan ikke se at det er påvist feil ved rettsanvendelsen eller saksbehandlingen som tilsier omgjøring eller oppheving.

Kommunedirektøren anbefaler på denne bakgrunn at vedtaket opprettholdes, og at saken oversendes Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus for endelig avgjørelse.

Kommunedirektøren anbefaler videre at anmodningen om utsatt iverksetting ikke tas til følge.

Saksopplysninger:

Krødsherad kommune fattet vedtak om tillatelse til oppføring av dagligvarebutikk (Rema 1000) med tilhørende infrastruktur på eiendommen gnr. 188 bnr. 168 i Noresund sentrum. Tiltaket er behandlet etter plan- og bygningsloven § 20-3 og vurdert i samsvar med gjeldende reguleringsplan for Noresund sentrum fra 2006, hvor området er avsatt til forretning og kontor.

I forbindelse med byggesaken kom det inn nabomerknader knyttet til blant annet trafiksikkerhet, varelevering, parkeringsforhold og utnyttelsesgrad. Disse ble vurdert før vedtaket ble fattet.

Vedtaket ble påklaget av hjemmelshaveren til gnr. 188 bnr. 3 (naboeiendom). Klagen omfatter forhold knyttet til manglende vurdering av nyere planer, beregning av utnyttelsesgrad (BYA), parkeringsdekning,

trafikksikkerhet, mangelfull behandling av nabomerknader samt kommunens rolle i saken. Det er også fremsatt krav om utsatt iverksetting.

Kommunen mottok opprinnelig klagen fra Noresund Utvikling AS uten at det forelå fullmakt. Etter anmodning ble det fremlagt fullmakt fra grunneieren som ga tillatelse til at Noresund Utvikling AS kunne opptre på vegne av vedkommende i klagesaken.

Tiltakshaveren har gitt merknader til klagen og opprettholder at tiltaket er i samsvar med gjeldende regelverk, og at forhold knyttet til parkering, trafikk og utnyttelse er tilstrekkelig vurdert.

I etterkant er det mottatt ytterligere merknader fra klageren, hvor det særlig er lagt vekt på spørsmål om likebehandling, sammenligning med tidligere byggesak, parkeringsbehov i et område med stor sesongvariasjon, utnyttelsesgrad og trafikksikkerhet ved varelevering. Merknadene ble sendt til klagemotparten som også avga ytterligere kommentarer.

Det er i klagen fremsatt krav om utsatt iverksetting av vedtaket. Med utsatt iverksetting menes at vedtaket ikke kan gjennomføres før klagen er endelig avgjort. Utgangspunktet etter forvaltningsloven § 42 er at vedtak kan iverksettes straks det er truffet og meddelt partene, men forvaltningen kan beslutte at gjennomføringen utsettes etter en konkret vurdering.

Siden formannskapet er klageinstans i saken, skal formannskapet også ta stilling til spørsmålet om utsatt iverksetting. Administrasjonen anbefaler at formannskapet først tar stilling til anmodningen om utsatt iverksetting.

Kommunedirektørens vurdering:

Utsatt iverksetting

Spørsmålet om utsatt iverksetting vurderes etter forvaltningsloven § 42. Utgangspunktet er at vedtak kan iverksettes straks de er truffet og meddelt, men det kan besluttes utsatt iverksetting etter en konkret helhetsvurdering.

Vurderingen beror på en avveining mellom klagers interesse i at gjennomføringen utsettes og tiltakshavers interesse i å kunne iverksette tiltaket. Sentrale momenter er blant annet om gjennomføring før klagebehandling kan medføre uopprettelig skade, eller om klagebehandlingen mister sin reelle betydning. Det kan også legges vekt på en foreløpig vurdering av klagen og sannsynligheten for at vedtaket vil bli endret. Videre kan det legges vekt på tiltakshaverens interesse i å få gjennomført tiltaket.

Klageren har anført at klagebehandlingen i praksis vil bli illusorisk dersom tiltaket igangsettes, fordi gjennomførte investeringer vil gjøre det vanskeligere å omgjøre vedtaket. Kommunedirektøren er enig i at dette er et relevant moment i vurderingen, slik det også fremgår av rundskriv og forvaltningspraksis. Samtidig er det et grunnleggende utgangspunkt i byggesaker at tiltakshaveren gjennomfører tiltak på egen risiko frem til klagen er endelig avgjort. Eventuelle økonomiske investeringer eller fremdrift i tiltaket kan ikke i seg selv være avgjørende for om vedtaket senere kan omgjøres.

Klageinstansen kan prøve alle sider av saken, jf. forvaltningsloven § 34, og et eventuelt vedtak om omgjøring vil kunne få rettslige konsekvenser også dersom tiltaket er igangsatt. Kommunedirektøren kan derfor ikke se at klagebehandlingen mister sin reelle betydning selv om tiltaket påbegynnes.

Kommunedirektørens vurdering er at det ikke er påvist forhold som tilsier at utsatt iverksetting er nødvendig for å sikre en forsvarlig klagebehandling. Det er heller ikke påvist feil eller mangler ved vedtaket som gjør at det på nåværende tidspunkt er særskilt grunn til å stanse gjennomføringen.

Etter en samlet vurdering anbefaler kommunedirektøren at anmodningen om utsatt iverksetting ikke tas til følge.

Klagebehandlingen

Kommunedirektøren har vurdert klagen og de senere innkomne merknadene i tråd med forvaltningsloven § 33. Vurderingen nedenfor er avgrenset til om det som er anført i klagen gir grunnlag for å endre eller oppheve vedtaket.

Forholdet til overordnede planer og føringer

Klageren har anført at vedtaket ikke i tilstrekkelig grad vurderer nyere planer og føringer for utviklingen av Noresund sentrum, herunder kommunedelplan for Norefjell og Helhetsplan Noresund for fremtiden (DRMA 2019).

Helhetsplan Noresund for fremtiden (DRMA 2019) er et strategisk og retningsgivende dokument som særlig er ment å danne grunnlag for fremtidig planlegging, herunder ved utarbeidelse av nye reguleringsplaner.

Kommunedirektøren kan ikke se at det omsøkte tiltaket er i strid med kommunedelplanens føringer. Etablering av dagligvarebutikk i sentrumsområdet vurderes tvert imot å være i tråd med målsettingen om å styrke funksjonalitet og aktivitet i sentrum. Det er derfor ikke grunnlag for å avslå tiltaket med henvisning til overordnede planer.

Kommunedirektøren viser til at byggesaken må avgjøres på grunnlag av gjeldende rettslig plangrunnlag. For det aktuelle området er reguleringsplanen for Noresund sentrum fra 2006 juridisk bindende for arealbruken. Kommunedirektørens vurdering er at tiltaket er i samsvar med gjeldende reguleringsplan. Overordnede planer, herunder kommunedelplan og andre strategiske dokumenter, er retningsgivende, men gir ikke selvstendig grunnlag for å avslå et tiltak som er i samsvar med reguleringsplanen. Det er heller ikke påvist motstrid mellom tiltaket og slike føringer.

Etter kommunedirektørens vurdering gir klagen ikke grunnlag for å endre vedtaket på dette punktet.

Grad av utnyttelse (BYA)

Klageren har anført at utnyttelsesgraden er feil beregnet, og at parkeringsareal på terreng skulle vært medregnet i BYA.

Kommunedirektøren viser til at reguleringsplanen må forstås i lys av det regelverket og de definisjonene som gjaldt da planen ble vedtatt i 2006. Etter den forståelsen som da ble lagt til grunn, inngår ikke åpne parkeringsarealer på terreng i beregningen av bebygd areal, med mindre dette følger særskilt av planbestemmelsene.

Det er ikke holdepunkter i reguleringsplanen for at parkeringsarealer på terreng i denne saken skal medregnes på annen måte. Kommunedirektøren legger også vekt på at tilsvarende forståelse tidligere er lagt til grunn innenfor planområdet.

Klageren har vist til at en tidligere byggesak hadde en vesentlig lavere utnyttelsesgrad, og at dette ga større rom for en helhetlig løsning med både bygg og parkering. Kommunedirektøren bemerker at dette i utgangspunktet ikke er avgjørende for vurderingen etter reguleringsplanen. Planen fastsetter en maksimal tillatt utnyttelsesgrad, og det er innenfor denne rammen tiltaket skal vurderes. At et tiltak ligger nær opp til maksimal utnyttelse, innebærer ikke i seg selv at det er i strid med planen.

Kommunedirektøren kan ikke se at klagen dokumenterer at reguleringsplanen eller tilhørende bestemmelser skal forstås annerledes. Det er heller ikke vist til forhold som tilsier at beregningsmåten i denne saken avviker fra det som tidligere er lagt til grunn innenfor planområdet.

Etter kommunedirektørens vurdering gir klagen ikke grunnlag for å endre vedtaket på dette punktet.

Parkering

Klageren har anført at parkeringsløsningen ikke er tilstrekkelig vurdert, og at det særlig ikke er tatt høyde for sesongvariasjoner og høy belastning i helger og ferier.

Kommunedirektøren legger til grunn at parkeringsbehov må vurderes konkret ut fra tiltakets art, størrelse og lokalisering. Selv om det ikke følger en eksplisitt parkeringsnorm av gjeldende reguleringsplan, er parkeringsspørsmålet vurdert som en del av byggesaken.

Det er videre vist til at Noresund har et særskilt handelsmønster med høy belastning i helger og ferier, og at dette kan medføre økt parkeringspress. Kommunedirektøren er kjent med at det i perioder kan være høy trafikk knyttet til fritidsbebyggelsen på Norefjell. Slike variasjoner må imidlertid vurderes opp mot hva som fremstår som et normalt og påregnelig parkeringsbehov for den aktuelle virksomheten.

Tiltaket omfatter etablering av om lag 30 parkeringsplasser på egen eiendom. Etter kommunedirektørens vurdering fremstår dette som tilstrekkelig for den daglige driften av virksomheten. Selv om det i perioder kan oppstå økt etterspørsel etter parkering, anses dette i hovedsak som et driftsmessig forhold. Det er ikke dokumentert at parkeringsløsningen er åpenbart utilstrekkelig eller at den vil medføre uakseptable ulemper for omkringliggende eiendommer.

Når det gjelder anførselen om at kommunen i for stor grad har bygget på tiltakshavers vurderinger, viser kommunedirektøren til at opplysninger og faglige vurderinger fra tiltakshaveren inngår som en del av beslutningsgrunnlaget i byggesaker, men at kommunen selv må foreta den forvaltningsmessige vurderingen. Kommunedirektøren legger til grunn at dette er gjort i saken. Merknader fra tiltakshaveren i klageomgangen understøtter i hovedsak de vurderingene som allerede er gjort.

Klageren har også vist til at høydeforskjeller og eksisterende murer etter deres syn ikke er tilstrekkelig hensyntatt i tegningsgrunnlaget. Kommunedirektøren kan ikke se at det er påvist forhold som tilsier at dette medfører at parkerings- eller kjøreløsningen ikke kan vurderes på grunnlag av det innsendte materialet.

Kommunedirektøren bemerker også at kommunedelplanen for Krøderen (vedtatt i 2025) angir et veiledende nivå på én til to parkeringsplasser per 100 m² næringsareal. Selv om denne planen ikke er direkte styrende for vurderingen, gir den et relevant sammenligningsgrunnlag, og tiltaket ligger innenfor dette nivået.

Etter kommunedirektørens vurdering gir de forhold som er anført i klagen ikke tilstrekkelig grunnlag for å endre vedtaket på dette punktet.

Trafikksikkerhet og trafikkavvikling

Klageren har anført at trafikksikkerheten ikke er tilstrekkelig utredet, særlig når det gjelder varelevering, manøvrering av større kjøretøy og forholdet til myke trafikanter og skolevei. Kommunedirektøren legger til grunn at dette er relevante innsigelser som må vurderes nøye.

Klageren har anført at varelevering ikke utelukkende skjer innenfor egen eiendom, og viser til sporingskurver hvor semitrailer må rygge over gangareal. Kommunedirektøren legger til grunn at sporingskurver er et faglig verktøy som viser at manøvrering er gjennomførbar innenfor tilgjengelig areal. Det kan ikke utelukkes at deler av manøvreringen berører tilgrensende areal, men dette er ikke uvanlig ved denne typen etableringer, og må vurderes opp mot om løsningen samlet sett gir en forsvarlig trafikksituasjon.

Det er videre lagt vekt på at varelevering skjer i et avgrenset område og i begrensede tidsintervaller, og at dette kan tilpasses for å redusere konflikt med myke trafikanter. Selv om det i praksis ikke vil være mulig å eliminere all samtidig ferdse i området, er dette et forhold som kan inngå i den samlede vurderingen av risiko og avbøtende forhold.

Når det gjelder forholdet til gang- og sykkelvei og bruk som skolevei, er dette vurdert som en del av den generelle trafikksituasjonen i området. Det er forståelig at det kan være bekymring knyttet til samspill mellom varelevering og ferdse i området, men kommunedirektøren kan ikke se at klagen påviser en slik konkret og vesentlig risikoøkning at dette gir grunnlag for å omgjøre vedtaket.

Klagen gir etter kommunedirektørens vurdering ikke nye opplysninger som i seg selv tilsier at den trafikale løsningen må anses uforsvarlig eller at vedtaket bygger på et mangelfullt faktisk grunnlag. Kommunedirektøren kan heller ikke se at det gjennom klagen er påvist forhold som tilsier at saken ikke var tilstrekkelig opplyst, eller at det forelå plikt til å innhente ytterligere trafikkutredning før vedtak ble truffet.

Etter kommunedirektørens vurdering gir klagen ikke grunnlag for å endre vedtaket på dette punktet.

Varsling og nabomerknader

Klageren har anført at nabomerknadene ikke er tilstrekkelig behandlet, og at saken ikke har vært godt nok opplyst. Det er også vist til at Noresund Velforening og andre berørte etter klagers syn burde vært varslet i saken.

Kommunedirektøren viser til at de forhold som ble tatt opp i nabomerknadene i hovedsak gjelder trafikk, parkering, varelevering og forholdet til omkringliggende eiendommer. Dette er forhold som også er fulgt opp i klagen, og som er vurdert både i byggesaken og i denne klageforberedelsen.

At kommunen ikke har kommet til samme resultat som klageren i de spørsmål som er reist, innebærer ikke i seg selv at merknadene ikke er vurdert.

Når det gjelder spørsmålet om varsling, følger byggesaken de ordinære reglene om nabovarsling etter plan- og bygningsloven. Kommunedirektøren kan ikke se at det forelå rettslig plikt til å varsle velforening eller andre utover de som omfattes av regelverket.

Etter kommunedirektørens vurdering gir klagen ikke grunnlag for å oppheve vedtaket som følge av mangler ved varsling eller behandling av nabomerknader.

Kommunens rolle og saksbehandling

Det er i klagen reist spørsmål ved kommunens rolle i saken, herunder at kommunen både har vært grunneier, selger av tomten og behandlende myndighet, samt at det skal ha vært dialog om prosjektet før søknad ble sendt inn. Videre er det vist til at styrelederen i Noresund Utvikling AS (omtalt som Partum Eiendom i klagen, og er etter kommunedirektørens forståelse en samlebetegnelse på styrelederens selskaper) har hatt dialog om et annet, tilsvarende prosjekt i området, og at de involverte i Noresund Utvikling AS har ønsket å bli bedre informert om fremdriften i saken.

Kommunedirektøren viser til at dialog mellom tiltakshaveren og kommunen i forkant av en byggesøknad er vanlig praksis, og en del av kommunens veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11. Slik dialog innebærer ikke i seg selv at utfallet av en senere byggesak er forhåndsavgjort.

Selve byggesaken er behandlet etter ordinære regler i plan- og bygningsloven og forvaltningsloven, og vurderingene er gjort på grunnlag av søknaden, innkomne merknader og gjeldende regelverk. Styrelederen for Noresund Utvikling AS har sendt inn nabomerknader på vegne av Partum Eiendom, og Noresund Utvikling AS har sendt inn klage med fullmakt fra grunneieren til naboeiendommen. Dersom det er en saksbehandlingsfeil at Noresund Utvikling AS ikke ble varslet særskilt, er kommunedirektørens oppfatning at dette ikke har hatt noen betydning for vedtakets innhold.

Når det gjelder kommunens rolle, er habilitet vurdert etter forvaltningsloven § 6. Det er ikke avdekket forhold som tilsier inhabilitet.

Etter kommunedirektørens vurdering gir klagen ikke grunnlag for å endre vedtaket på dette punktet.

Samlet vurdering

Etter en samlet vurdering finner kommunedirektøren at det ikke foreligger rettslige eller faktiske forhold som gir grunnlag for å endre eller oppheve vedtaket. Klagen anbefales derfor ikke tatt til følge.

Dersom vedtaket opprettholdes av formannskapet, skal saken oversendes til Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus for endelig klagebehandling, jf. forvaltningsloven § 28.

Vedlegg

- 1 Byggesøknad - Gnr. 188_168 - Nedre Rudsveien 1 og 3
- 2 Tillatelse til tiltak - oppføring av ny dagligvarebutikk med tilhørende infrastruktur - Gnr. 188_168 - Nedre Rudsveien 1 og 3
- 3 Klage på vedtak - Noresund Utvikling AS
- 4 Avklaring om klagerett - varsel om avvisning - Noresund Utvikling AS - Gnr. 188 bnr. 168 - Nedre Rudsveien 1 og 3 - Noresund
- 5 Klage på vedtak - hjemmelshaveren til naboeiendommen
- 6 Brev til klageren - orientering om videre saksgang og fullmakt
- 7 E-post fra Partum Eiendom - anmodning om å legge ved dokumenter i klagebehandlingen
- 8 Svar på e-post Partum Eiendom - orientering om behov for fullmakt
- 9 Oversendelse av klagen til klagemotparten
- 10 Uttalelse fra klagemotparten

- 11 Oversendelsesbrev til klageren - klagemotpartens merknad
- 12 Foreløpig svar på klage - oppføring av Rema 1000 - Gnr. 188/168 - Nedre Rudsveien 1 og 3 - Noresund
- 13 Fullmakt fra hjemmelshaveren til naboeiendommen til Noresund Utvikling AS
- 14 Oversendelse av dokumenter til Noresund Utvikling
- 15 E-post fra Partum Eiendom - kommentarer fra Partum Eiendom
- 16 Svar på e-post fra Partum Eiendom - fullmaktsforhold
- 17 E-post og ytterligere kommentarer fra Noresund Utvikling AS
- 18 Oversendelsesbrev til klagemotparten - ytterligere kommentarer fra klageren
- 19 Klagemotpartens kommentarer til klagerens brev
- 20 Oversendelesbrev til klageren - klagemotpartens kommentarer