



Saksbehandler: Roar Aasegg Lillebergen

Deres ref.:
Vår ref.: 2004/7604

Vår dato: 07.01.2005
Arkivnr.: 421.4

Svein L. Røsten
Wedels gate 7
7052 TRONDHEIM

04/09-7
05/531

TS)
GB 315-020

Klage på rammetillatelse - Kirkegata 32 i Levanger - kommunens vedtak stadfestes

Det vises til Levanger kommunes ekspedisjon hit av 15.12.04 hvor ovennevnte sak ble oversendt Fylkesmannen til endelig klagebehandling. Fylkesmannens myndighet som klageinstans følger av plan- og bygningsloven (pbl.) § 15 og delegering fra Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet.

Sakens bakgrunn

Tiltakshaver søkte 25.11.03 om rammetillatelse til tiltak for bruksendring av 2. etasje for Kirkegata 32.

Bakgrunnen for søknaden var at det ved branntilsyn i mai 2003 ble konstatert flere avvik fra plan- og bygningsloven ved bygget. Tidligere eier av eiendommen bygde på slutten av 1990-tallet om 2. etasjen i Kirkegata 32, slik at et tidligere lagerrom i bakre del av bygget ble ombygd til leilighet. Det var ikke gitt byggetillatelse til dette tiltaket.

Den 28.06.04 fattet plan- og byggesakssjefen i Levanger kommune i sak 158/04 følgende vedtak:

"Med hjemmel i plan- og bygningsloven og delegasjonsbestemmelsene av 30.01.2002 godkjennes rammesøknad om tillatelse til tiltak under følgende forutsetninger:

- 1. Ulovlig bygd leilighet i 2. etasje godkjennes ikke, på grunn av at den ikke har tilfredsstillende rømningsvei i tilfelle brann.*
- 2. Innsatt vindu i brannvegg mot tomtegrense må fjernes og åpning må gjenmures slik at veggen igjen oppfyller kravet til brannvegg.*
- 3. Videre bruk av tidligere lagerlokale som leilighet må opphøre og leiligheten må tilbakeføres til lagerlokale igjen.*

Siv. Ing. Peter Hognestad gis ansvarsrett som ansvarlig søker, ansvarlig prosjekterende og ansvarlige kontrollerende for prosjekterende for de bygningsmessige endringer."

Vedtaket ble påklaget av tiltakshaver i brev av 27.07.04. Klagen ble behandlet av plan- og utviklingskomiteen i Levanger kommune den 08.12.04, som opprettholdt vedtaket i sak 058/04. Saken ble derfor oversendt Fylkesmannen for endelig avgjørelse.

Klagers anførsler

Tiltakshaver fremholder følgende:

"Jeg kjøpte eiendommen med tro på at Levanger og Kirkegata 32 kunne by på flere fremtidige muligheter for utvikling av eiendommen med bakgrunn i reguleringer av Levanger sentrum som en ny og spennende handel og næringsentrum.

Så langt har eiendommen gitt meg kun store skuffelser helt i fra kjøpets første måneder, med ulike oppsigelser og feil i salgsdokumenter etc. Dette vedrører ikke dere, men velger å ta dette med i et helhetlig syn.

Deretter ble eiendommen gjennomgått av brannansvarlige personer og det har kommet fram en lang rekke pålegg og manglende godkjenninger av eiendommens innredning. Som person har jeg alltid stor egeninteresse for at mine eiendommer alltid skal være 100 % i orden og alltid utbedre de pålegg som måtte finnes. Arbeidet med utbedring av pålegg vedr. brann etc. er nærmest allerede ferdig og vil kunne godkjennes og inspiseres i løpet av en 6 mndrs. tid.

Når det gjelder leilighet i bakgård i 2. etg. hadde jeg befaring sammen med en av Deres saksbehandlere og vi kom frem til at dette skulle være en kurant sak så fremt vi tok hensyn til klassifisering av vinduer og dører etc. og de pålagte brannforskrifter. Den gang ble det ikke gitt signaler om noe annet.

Følgende påklages i deres vedtak og ber om at saken blir tatt opp på nytt.

1. Bebyggd leilighet i 2. etg. gis brukstillatelse eventuelt midlertidig brukstillatelse og benytter nåværende og samme rømningsveg som de i Fokus bygget (over til Kirkegata 28 hvor takhøyde er ca. 2.5 meter, eventuelt inntil dette blir bebyggd. Har for øvrig ikke mottatt nye tegninger fra eiere av Kirkegata 30 og deres planer. Sist så var det ikke bebyggd på indre platå mot Kirkegata 30, men på parkeringsplass i Håkon den godes gate 15, og således fri passasje mellom disse.

2. Vindu mot Kirkegata 30 kan opprettholdes dersom det skiftes til godkjent kvalifisert brannklasse (midlertidig) inntil de riktige godkjente planer for Kirkegata 30 er godkjent. Evt. gjenmures hvis nybygg.

3. Leilighet gis midlertidig brukstillatelse inntil riktige planer foreligger for Kirkegata 30 og 28 samt Håkon den godes gate 15, med bruk av nåværende rømningsveg over platå i Fokus Bank bygget og Kirkegata 28. Det kan i tillegg settes opp stige ned til bakkenivå slik at Fokus Bankbygget har fra de øvre etasjer og ned på platå. Kostnaden tar jeg.

Siv.ing. Peter Hognestad vil etter sin ferie oversende søknad om midlertidig brukstillatelse med bakgrunn i de samme forbedringer, og frem til en riktig plan for hele område med godkjennelse av kommunens riktige etater.

Jeg ønsker å samarbeide og komme frem til gode løsninger i samarbeid med dere og de andre eiere. Med og oppnå best mulig sikkerhet for personer og eiendommer, og da må alle som besitter eiendom i disse områdene som ligger så tett løse dette med å tilpasse rømningsveger i felles retninger. Dette er vel noe kommunen kan pålegge de enkelte eiere enn det at hver enkelt eier må søke om skriftelig tillatelse til å få springe over taket når det er livstruende situasjoner.

Det er viktig som dere sier at brannsikring og rømningsveger tas på alvor med høy prioritet og opprettholdes slik bebyggelsen i Levanger er."

Kommunens vurdering

Kommunen kan generelt ikke se at klagen inneholder vesentlig nye momenter som ikke var kjent da saken ble behandlet forrige gang.

Ulovlig bygd leilighet i 2. etasje ble ikke godkjent på grunn av ikke tilfredsstillende rømningsvei i tilfelle brann. Det ble sagt at plan- og byggesaksjefen kunne revurdere saken dersom tiltakshaver framla skriftlig avtale om bruk av nabotakene som rømningsveg, samt at det fra disse var mulig å komme trygt ned på bakkenivå.

Slik avtale fra tiltakshavers side er ikke framlagt. Han synes i stedet å mene at kommunen har kompetanse til å pålegge de enkelte eiere en plikt til å stille sine eiendommer til disposisjon i så måte. Dette medfører ikke riktighet ifølge kommunen. Dessuten har flere av naboeiendommene utbyggingsplaner som vil umuliggjøre en slik rømningsvei.

Av klagen fremgår det at søknad om midlertidig brukstillatelse ville bli oversendt etter ferien. Dette har ikke blitt gjort. Det er heller ikke søkt om igangsettingstillatelse for de bygningsmessige arbeidene som ble godkjent i resten av rammesøknaden, og som det ut fra klagen kan forstås er allerede igangsatt.

Fylkesmannens vurdering

Fylkesmannens myndighet som klageinstans fremgår av forvaltningslovens (fvl.) § 34. Av andre ledd følger det at vi kan prøve allé sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Med dette menes at vi kan prøve om vedtaket er innholdsmessig lovlig, om det er truffet av rette myndighet, og om det er blitt til på lovlig måte.

I tillegg kan Fylkesmannen prøve førsteinstansens skjønnsutøvelse, om vedtaket bygger på riktig faktum og om det kommer i strid med ulovfestede regler for saksbehandlingen. Med dette menes om vedtaket innebærer såkalt "myndighetsmisbruk" dvs. om vedtaket er motivert ut fra utenforliggende eller usaklige hensyn, om avgjørelsen bærer preg av vilkårlighet eller om den innebærer usaklig forskjellsbehandling.

I fvl. § 34 annet ledd siste punktum, er det bestemt at statlig organ som er klageinstans for kommunale vedtak skal legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøvingen av det frie skjønnet.

Det påklagete vedtak, sak nr. 158/04, ble fattet 28.06.04. Klagen ble registrert mottatt 28.07.04. Ut fra dette kan det synes som om klagefristen på tre uker er oversittet, jf. fvl. § 29. Klager har opplyst at han var bortreist på ferie i den perioden, og at han av den grunn ikke fikk kjennskap til vedtaket før 26.07.04. Klagefristen løp i en periode med ferieavvikling, og av den grunn synes det ikke unaturlig at slike forsinkelser kan oppstå. Fylkesmannen velger derfor å gi oppreisning for eventuelt oversittet klagefrist med hjemmel i § 31, og kan derfor ta klagen til realitetsbehandling.

Det er forutsetningene som ble stilt ved godkjennelse av rammetillatelse som tiltakshaver har påklaget. Disse retter seg i sin helhet mot den ulovlig bygde leiligheten i 2. etasje. De tre punktene vil bli behandlet separat i det følgende.

Tiltaket omfattes av reguleringsplan Levanger Sentrum med tilhørende bestemmelser. Relevant i denne sammenheng er § 14.3, som bestemmer at vegger i tomtegrenser utføres som brannvegger.

Den ulovlig bygde leiligheten i 2. etasje er ikke godkjent av kommunen på grunn av manglende rømningsvei. Krav til rømningsveier følger av teknisk forskrift til plan- og bygningsloven (TEK) § 7-27, se særlig dennes pkt. 3.

Tiltakshaver har anført at det kan etableres tilfredsstillende rømningsvei over taket i Kirkegata 30 (Fokus bank) og over til Kirkegata 28. En slik ordning fordrer imidlertid eiers samtykke. Slik skriftlig avtale er ikke forelagt kommunen til tross for at tiltakshaver ble oppfordret til det. Det finnes heller ingen hjemmel som gir Levanger kommune adgang til å pålegge eier av Kirkegata 30 en slik plikt. Ut fra dette kan det ikke legges til grunn at det er etablert tilfredsstillende rømningsvei fra leiligheten, og Fylkesmannen tiltrer derfor kommunens vurdering på dette punkt.

Videre er det påklaget at kommunen satte som vilkår for innvilgelsen at innsatt vindu i brannvegg mot tomtegrense måtte fjernes og åpning gjenmures. Begrunnelsen for dette var at veggen med vindu ikke tilfredsstilte kravene til en brannvegg, jf. reguleringsplanens § 14.3. Klager har anført at dette kan avhjelpest ved at det settes inn nytt vindu som er av godkjent kvalifisert brannklasse.

Krav til brannvegg/seksjoneringsvegg fremgår av § 7-26 med veiledning. I henhold til veiledningen til TEK § 7-26 (punkt 3) skal en brannvegg ha en brannmotstand på minimum REI-M 120. I dette ligger blant annet at veggen skal ha såkalt mekanisk motstandsevne (M). Et vindu består av glass, og kan av den grunn ikke sies å ha slik motstandsevne, da det foreløpig bare er mur eller betong som tilfredsstillende et slikt krav. Dette gjelder uavhengig av hva slags brannklasse vinduet har. Tiltakshavers anførsel om at vindu kan opprettholdes dersom dets brannsikkerhet økes medfører således ikke riktighet.

Fylkesmannen konkluderer på grunnlag av dette med at vinduet ut mot Kirkegata 30 er i strid med reguleringsplanens § 14.3. Dersom vinduet likevel skal godtas, krever dette at det dispenseres fra bestemmelsen i reguleringsplanen, jf. pbl. § 7.

Det følger av pbl. § 7 at kommunen "kan" gi dispensasjon fra reguleringsplan dersom "særlige grunner" tilsier dette, se særlig pbl. § 7(1), 3. pkt. Søker har altså ikke noe rettskrav på dispensasjon. Det følger av ordlyd og forarbeider at slik tillatelse bare skal gis i unntakstilfeller. Problemstillingen blir derfor hvorvidt det foreligger slike "særlige grunner" i denne saken som kan gi grunnlag for å dispensere fra kommuneplanens arealdel.

Uttrykket "særlige grunner" må forstås på bakgrunn av de offentlige hensyn planlovgivningen skal ivareta, jf. Ot.prp. nr. 56 (1984-85). Dette vil i første rekke være areal- og ressursdisponeringshensyn, for eksempel når vurderingen av arealbruken er endret etter at planen ble utarbeidet eller at tidsfaktoren tilsier at man ikke bør avvende en planendring. Ut fra nyere rettspraksis legges det til grunn at vurderingen av om det foreligger særlige grunner hører inn under forvaltningens frie skjønn, jf. dom av Agder Lagmannsrett av 10.05.2004. Dette får riktignok ingen umiddelbar betydning for Fylkesmannen overprøvningsadgang. Imidlertid betyr det at hensynet til det kommunale selvstyre kommer inn som et relevant moment når Fylkesmannen skal vurdere vilkåret, jf. fvl. § 34(2), siste punktum.

Ved avgjørelsen av om det foreligger "særlige grunner" skal det foretas en konkret og reell vurdering av de faktiske forhold i saken. Dersom det ut fra forvaltningens vurdering anses å foreligge en overvekt av hensyn som taler for dispensasjon kan dette gis.

Bebyggelsen i Kirkegata 32 og tilgrensende tomter består i stor grad av trehusbebygning med stor tetthet. Faren for brannspredning er etter kommunens vurdering derfor stor i området, noe som også var årsaken til at det ble foretatt branntilsyn på den aktuelle eiendommen. Det synes i utgangspunktet derfor å være et stort behov for at hensynet til brannsikkerhet ivaretas i dette tilfellet.

På den annen side er ikke 2. etasje på tilstøtende tomt bebygd, noe som kan tilsi at faren for brannspredning er mindre i forhold til denne. Kommunen har imidlertid opplyst at det eksisterer planer om bygging av 2. etasje i Kirkegata 30. Dersom et slikt tiltak realiseres, vil vinduet uansett utgjøre en fare for brannsikkerheten og direkte stride mot hensikten med reguleringsplanen. Nabovarsel fra Elvehavnbygg AS, som eier av Kirkegata 30, bekrefter slike byggeplaner. Elvehavnbygg AS har på bakgrunn av dette protestert mot at det gis tillatelse til å beholde vinduet. Nå kan det synes som om det hersker noe tvil om hvor konkrete byggeplanene for Kirkegata 30 er. Kommunen har på Fylkesmannens anmodning opplyst at det er avholdt forhåndskonferanse angående tiltaket, men at det ikke har skjedd noe utover det. Fylkesmannen er av den oppfatning at dette uansett tilsier at manglende bebyggelse i 2. etasje på tilstøtende tomt ikke kan tillegges særlig vekt i dispensasjonsspørsmålet.

Tiltakshavers behov for vinduet vil være relevant her. Klager har opplyst at begrunnelsen for å beholde vinduet blant annet er hensynet til lys- og utsiktsforhold. Dette kan, sammenholdt med de hensyn bestemmelsen i reguleringsplanen er ment å ivareta, etter Fylkesmannens vurdering ikke anses som et særlig sterkt behov.

I likhet med Levanger kommune konkluderer derfor Fylkesmannen med at det ikke foreligger "særlige grunner" til å dispensere fra reguleringsplanen.

Det tredje punktet av vedtaket som er påklaget går på at bruken av tidligere lagerlokale som leilighet må opphøre og at lokalet tilbakeføres til lagerlokale. Det er konkludert ovenfor med at leiligheten er i strid med reguleringsplanen og byggtekniske krav som følger av pbl. Kravet om tilbakeføring fremstår da som en nødvendig konsekvens av dette.

Klager har i sitt brev opplyst om at Sivilingeniør Hognestad vil oversende søknad om midlertidig brukstillatelse med bakgrunn i de framsatte anførsler. Ifølge kommunen har denne ikke mottatt slik søknad. Det er derfor ikke nødvendig for Fylkesmannen å ta standpunkt til dette.

På bakgrunn av dette fatter Fylkesmannen følgende

vedtak:

Vedtaket fattet av Levanger kommune i sak 103/04 stadfestes.

Klagen tas ikke til følge.

Fylkesmannens vedtak er endelig og kan ikke påklages videre i forvaltningen, jf. Forvaltningsloven § 28.

Med hilsen

Sissel E. Slaggård
Sissel E. Slaggård (e.f.)
Bygg- og justisleder

Roar A. Lilleberg
Roar Aasegg Lillebergen

Kopi til:

* Levanger kommune Rådhuset Håkon den godes gate 30 7600 Levanger

Saksbehandlers telefon: 74 16 80 32