



FYLKESMANNEN I NORD-TRØNDELAG

Kommunal- og administrasjonsavdelingen

Saksbehandler: Wenche Sjaastad Johnsson

Deres ref.:

Vår ref.: 2008/6508

Vår dato: 27.02.2009

Arkivnr: 423.1

Nord-Trøndelag Fylkeskommune
Fylkets Hus
7735 Steinkjer

Klage på vedtak om riving av bygninger Jernbanegata 27 A og Håkon den godes gate 32 B i Levanger kommune - kommunens vedtak oppheves

Det vises til Innherred samkommunes ekspedisjon hit av 23.10.2008 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:

På vegne av Byggmester Grande AS søkte Letnes Arkitektkontor AS ved brev av 08.04.2008 om tillatelse til riving av bygningene Jernbanegata 27 A og Håkon den godes gate 32 B i Levanger. Ved å rive disse bygningene vil man gjøre plass for et nytt bygg som er ment å huse banklokaler. Utformingen av det nye bygget er gjort med tanke på at det skal passe inn i området med gammel trehusbebyggelse. I forkant av søknaden var det utarbeidet en tilstandsrapport, som konkluderte med at de to bygningene er i generelt dårlig teknisk stand.

I forbindelse med søknaden kom Nord-Trøndelag Fylkeskommune med en uttalelse datert 08.05.2008. Det poengteres at særpreget i området holder på å forsvinne, ettersom et økende antall bygninger og andre detaljer blir fjernet eller ødelagt. Videre uttales det at det er et offentlig ansvar å ivareta de verdier som kulturminnevernet er ment å bevare. Faren for å skape presedens blir også nevnt, ettersom det er flere lignende tilfeller i området. Fylkeskommunen mener at tålegrensen for riving av eldre trehusbebyggelse er nådd, og går i mot riving som omsøkt.

I møte den 18.06.2008 sak 48/08 ble rivingssøknaden behandlet av Plan- og utviklingskomiteen (PUK) i Levanger kommune. På bakgrunn av at ny reguleringsplan for Levanger sentrum var under behandling på dette tidspunktet, ble følgende vedtak fattet:

"Det legges ned midlertidig forbud mot deling og byggearbeid på eiendommen gnr 315 bnr.172 og gnr.315/90 (PBL § 33)."

Reguleringsplan for Levanger sentrum ble vedtatt den 25.06.2008. Området som de omsøkte bygningene står i er regulert til kombinert formål (bolig, forretning, kontor), samt spesialområde bevaring av bebyggelse med kulturhistorisk verdi. I reguleringsbestemmelsenes § 19 d er det åpnet for riving innenfor dette området dersom kommunens planutvalg tillater det.

Etter anmodning fra kommunen uttalte Fylkeskommunen seg i brev av 09.09.2008 om rivingssøknaden. I uttalelsen blir det planlagte prosjektet vurdert opp i mot de opprinnelige bygningene. I hovedsak vurderes fasade og tak. Den moderne delen av det nye prosjektet vurderes for seg. Fylkeskommunen tolket vedtaket av 18.06.2008 slik at riving var uaktuelt dersom det nye byggets fasade ikke ble en kopi av de gamle, og kom derfor til at planene for det nye prosjektet ikke er i overensstemmelse med dette.

I møte den 24.09.2008 sak 77/08 godkjente kommunen riving av bygningene. PUK fattet følgende vedtak:

”Søknad om riving av bygningene på eiendommene Jernbanegate 27 A og Håkon den godes gate 32 B godkjennes.

Tiltakshaver bygger et nytt bygg på eiendommen som tar vare på de opprinnelige bygningers kvaliteter.

Det skal tilstrebes å bruke tre i konstruksjonen.

Planene utarbeides og legges fram for PUK til godkjenning.

Vedtaket gis oppsettende virkning”.

Vedtaket ble begrunnet med at bygningenes egenverdi som bevaringsobjekt er vesentlig svekket, og at det nye planlagte prosjektet ivaretar dimensjonene mot parkaksen.

I møte den 14.10.2008, sak nr 08/164, ble saken behandlet i Nord-Trøndelag Fylkeskommune, Fylkesrådet i Nord-Trøndelag. I udatert saksutredning gjort for fylkesrådet, ble det konkludert med at klage på vedtaket burde fremmes. Begrunnelsen for dette var:

- *”på grunn av sin plassering i parkaksen er dette to sentrale bygninger med høy miljøverdi*
- *vedtaket gir ingen tungtveiende begrunnelse for å rive to bygninger nylig regulert til bevaring*
- *vedtaket om riving svekker formålet med den nylig vedtatte planen*
- *vedtakets begrunnelse, som viser til at bygninger som ikke ser opprinnelig ut kan rives, kan skape uheldig presedens. Innbyggerne i Levanger og fylket for øvrig forventer lik behandling av like søknader*
- *i vurdering av kulturhistorisk bebyggelse er plassering, identitetsverdi, stedsidentitet og – tilhørighet vesentlige kriterier, samt forholdet til overordnede planer og satsinger i kommunen”*

Følgende vedtak ble fattet:

1. Fylkesrådet klager i medhold av plan- og bygningslovens § 15 på vedtak i sak om riving av Jernbanegata 2 7A og Håkon den godes gate 32B fattet i plan- og utviklingskomiteen, Levanger kommune den 24.09.08.

Klagen begrunnes med følgende momenter:

• Begrunnelse for vedtaket er ikke i tråd med gjeldende reguleringsplan av 25.06.08.

• Faren for presedens i lignende saker blir derfor høy både for kommunen og fylket for øvrig

2. Nord-Trøndelag fylkeskommune vil støtte opp om et initiativ fra Levanger kommune om å være førende blant byer i Nord-Trøndelag på å sette fokus på temaet bevaring

og næring "

Klagen ble sendt til Levanger kommune ved brev av 17.10.2008.

Kommunen behandlet klagen i møte den 22.10.2008, sak nr 87/08, og opprettholdt da sitt tidligere vedtak i saken. Vedtaket som ble fattet lyder:

"I samsvar med de vurderinger som er gjort i dette saksfremlegget og i Plan- og utviklingskomiteens sak 77/08 opprettholdes det vedtak som ble fattet av plan- og utviklingskomiteen i sak 77/08 med følgende tillegg i begrunnelsen:

- *Den næringsvirksomhet som er tenkt i bygget er viktig å beholde i Levanger sentrum.*

Saken oversendes Fylkesmannen i Nord-Trøndelag for endelig avgjørelse."

Saken ble oversendt til Fylkesmannen for behandling ved brev av 23.10.2008. På grunn av feil i saksprotokollen ved den første oversendelsen ble saksframlegg, vedtak og saksprotokoll sendt på nytt ved brev av 27.10.2008.

Fylkesmannens vurdering:

Fylkesmannens myndighet som klageinstans fremgår av forvaltningslovens (fvl) § 34. Av andre ledd følger det at vi kan prøve alle 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 i 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 skjønn.

Rettslig klageinteresse

Fylkesmannen er kjent med at Riksantikvaren har fattet vedtak om midlertidig fredning av store deler av Levanger sentrum, herunder bygningene i denne saken. Det kan da stilles spørsmål om den rettslige klageinteresse etter fvl. § 28 fortsatt er til stede. Begrepet "rettslig klageinteresse" i forvaltningsloven er tilsvarende begrepet "rettslig interesse" i den gamle tvistemålslovens § 54 og den nye tvistelovens § 1-3. I tvistelovens forarbeider (Ot.prp. nr. 51 (2004-2005) s. 365) er det uttalt at

"Kravet om at det må foreligge et « reelt behov » for rettslig avklaring, er ikke til hinder for at søksmålet kan omhandle et fortidig eller framtidig forhold. Såframt det kan påvises et klart behov for rettslig avklaring, har rettspraksis også akseptert slike søksmål, se for eksempel Rt-1958-1290, Rt-1997-580 (fortidige forhold) og Rt-1957-860, Rt-1997-596 og Rt-1998-300 (framtidige forhold)."

På grunn av fredningsvedtakets midlertidige karakter, vil Fylkesmannens avgjørelse bli aktuell dersom dette faller bort uten et permanent fredningsvedtak på plass. Fylkesmannen har

derfor kommet til at det er behov for avklaring av de spørsmål som er reist i denne saken, og at rettslig klageinteresse dermed foreligger. Fylkesmannen realitetsbehandler således saken.

Planstatus

Reguleringsplan for Levanger sentrum ble vedtatt 25.06.2008. De omsøkte bygningene ligger innenfor område 12A, som er regulert til kombinerte formål (bolig, forretning, kontor). Område 12A er også regulert til spesialområde bevaring av bebyggelse med kulturhistorisk verdi. Formålet med reguleringsplanen er fastsatt i reguleringsbestemmelsenes § 1 og lyder som følger:

”Formålet med planen er å sikre det særegne og verdifulle bygningsmiljøet i Levanger sentrum, og å legge til rette for videre utvikling av sentrum.”

I reguleringsbestemmelsenes § 19 om ”Fellesbestemmelser for spesialområde bevaring av bebyggelse med kulturhistorisk verdi”, angis formålet med denne delen av planen i punkt b);

”Planens formål er å søke bevart de historiske, antikvariske og andre kulturelle verdier som ligger i de enkelte bygg og kvartalets helhet og egenart, og å sikre grunnlaget for utbedring av bygningene i området.”

Riving av bygninger innenfor det som er regulert til spesialområde bevaring er således i strid med formålet. Dersom man ønsker å gjennomføre tiltak i strid med formålet, er utgangspunktet at det må søkes om dispensasjon fra reguleringsplan etter pbl. § 7.

I § 19 d) er det imidlertid satt inn en egen bestemmelse som åpner for riving innenfor bevaringsområdene;

”Eksisterende bygg innenfor bevaringsområde kan bare rives med planutvalgets tillatelse. Sammen med rivingsøknad skal det foreligge skisser/tegninger av planlagt nybygg. Følgende prosedyre skal følges:

- 1. Søknad om rivingstillatelse skal forelegges regional kulturminnemyndighet for uttalelse, før saken tas opp til behandling i planutvalget.*
- 2. Planutvalget behandler søknad om rivingstillatelse.”*

Denne bestemmelsen gir planutvalget en vid adgang til å fravike reguleringsplanen, og er i realiteten en dispensasjonsbestemmelse. I Miljøverndepartementets planveileder punkt 05.03.03 er det uttalt at

”Det er ikke adgang til å gi bestemmelser som utvider, innskrenker eller endrer adgangen til å gi dispensasjon etter pbl § 7.”

Dette innebærer at bestemmelser med innhold som nevnt i planveilederen må anses ulovlige. I § 19 d) er det ikke stilt noen krav til planutvalgets vurdering. Det er heller ikke fastsatt hvilken betydning den regionale kulturmyndighets uttalelse skal ha. Dette medfører en større adgang til å gi dispensasjon fra reguleringsplanen enn det som følger av pbl. § 7. Bestemmelsen i § 19 d) er dermed ulovlig.

Da kommunen fattet det påklagede vedtaket, ble § 19 d) lagt til grunn som hjemmel for dette. Vedtak som går ut på å gi dispensasjon fra reguleringsplan må imidlertid tilfredsstille de krav som er stilt i pbl. § 7. Kommunens behandling av saken etter reguleringsbestemmelsenes § 19

d) oppfyller ikke kravene som er satt i pbl. § 7. Fylkesmannen har på dette grunnlag kommet til at det foreligger feil ved vedtaket som kan ha hatt innvirkning på resultatet i saken, jf. fvl. § 41.

På grunnlag av det ovenstående fatter Fylkesmannen følgende

vedtak:

Kommunens vedtak av 24.09.2008 i sak nr 77/08 oppheves som ugyldig og heimsendes til ny behandling.

Klagen tas til følge.

Vedtaket er endelig og kan ikke påklages videre i forvaltningen.

Med hilsen

Sissel E. Slapgård
Bygg- og justisleder

Wenche Sjaastad Johnsson

Kopi til:
Innherred samkommune Enhet for Plan, byggesak,
oppmåling

Postboks 130 7601 Levanger

Saksbehandlers telefon: 74 16 80 32