



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
Statens hus

7468 TRONDHEIM

Deres ref
2009/4249

Vår ref
09/2672-2 ELO

Dato
21.01.10

Klage på vedtak om å avvise klage på midlertidig brukstillatelse - Nye Øytun bygg A og B - Gnr 90 bnr11 - Hitra kommune

Vi viser til Fylkesmannens oversendelse av saken datert 2. november 2009. Saken gjelder Fylkesmannen i Sør-Trøndelag sitt vedtak av 6. oktober 2009 om avvisning av klage på vedtak om midlertidig brukstillatelse for Nye Øytun i Hitra kommune. Klagen er fremsatt i tide, jf. forvaltningsloven (fvl) § 29 første ledd.

Saken forutsettes kjent for partene og departementet foretar kun en kort gjennomgang av sakens bakgrunn.

Sakens bakgrunn

I vedtak av 13. juni 2007 innvilget Hitra kommune rammetillatelse for nybygg og ombygging for Nye Øytun. Rammetillatelsen omfattet oppføring av to nye bofelleskap (tun A og B) med 10 boenheter i hvert, en avlastningsbolig (hus D) og ombygging av eksisterende personalbase/fellesrom (hus C). Igangsettingstillatelse for trinn 1 ble innvilget 29. juni 2007. Igangsettingstillatelse for trinn 2 ble innvilget i vedtak av 17. oktober 2007. Midlertidig brukstillatelse ble deretter innvilget av kommunen i vedtak av 30. oktober 2008. Byggesaken er avsluttet med ferdigattest utstedt 14. april 2009.

På vegne av Norges Handikapforbund Frøya og Hitra, påklagde Frode Hermansen vedtaket om midlertidig brukstillatelse i brev av 29. desember 2008. Klagen gjaldt byggenes brukbarhet for funksjonshemmede, som etter Norges Handikapforbunds vurdering var for dårlig. Klagen ble behandlet av kommunen i møte 12. mai 2009. Klagen ble ikke tatt til følge og saken ble deretter oversendt Fylkesmannen i Sør-Trøndelag for endelig avgjørelse. I vedtak av 6. oktober 2009 avviste Fylkesmannen i Sør-Trøndelag klagen fra realitetsbehandling. Avvisningen ble begrunnet i at Norges

Handikapforbund ikke har rettslig klageinteresse i et vedtak om å gi midlertidig brukstillatelse. Videre ble det også vist til at klagen var fremsatt for sent til at den kunne anses å være en klage på byggetillatelsen. Med byggetillatelse sikter fylkesmannen til rammetillatelse eventuelt senest igangsettingstillatelse.

Norges Handikapforbund påklaget fylkesmannens vedtak i brev 28. oktober 2009. Fylkesmannen i Sør-Trøndelag har vurdert klagen i sitt oversendelsesbrev av 2. november 2009, men ikke funnet grunnlag for å ta klagen til følge. Klagen er oversendt Kommunal- og regionaldepartementet for endelig avgjørelse etter fvl § 33 fjerde ledd.

Departementets vurdering

Det gjøres oppmerksom på at departementets klagebehandling er avgrenset til fylkesmannens avvisningsvedtak.

Departementet bemerker at ny plandel i plan- og bygningsloven trådte i kraft 1. juli 2009. I henhold til overgangsbestemmelsene til den nye loven gjelder reglene i ny plan- og bygningslov kun for de tiltak som er omsøkt eller meldt mv. etter denne dato. Tiltak omsøkt eller meldt før lovens ikrafttreden behandles i sin helhet etter gammelt regelverk. Denne klagen behandles således i medhold av plan- og bygningsloven av 1985 (pbl).

Fylkesmannen har i sitt vedtak av 6. oktober 2009 lagt til grunn at Norges Handikapforbund ikke har rettslig klageinteresse på vedtak om å gi midlertidig brukstillatelse eller ferdigattest. Fylkesmannen gir i vedtaket uttrykk for at den rettslige klageinteressen til Norges Handikapforbund er avgrenset til å gjelde for vedtak om byggetillatelse, dvs rammetillatelse eller senest igangsettingstillatelse. Et sentralt spørsmål i den foreliggende sak er således om Norges Handikapforbund kan sies å ha "rettslig klageinteresse" i vedtaket om midlertidig brukstillatelse, jf. fvl § 28 første ledd.

Departementet gjør kort oppmerksom på at pbl § 15 tredje ledd gir adgang til å avvise klager som gjelder forhold som har vært avgjort tidligere gjennom klage eller innsigelse på reguleringsplan eller bebyggelsesplan, jf pbl § 15 tredje ledd. På bakgrunn av de opplysninger departementet har fått seg forelagt i denne saken, kan vi ikke se at det er påberopt at forholdene som er anført av klager har vært behandlet tidligere. Departementet legger dermed til grunn at pbl § 15 tredje ledd ikke er relevant å anvende i denne saken.

Generelt om rettslig klageinteresse

Hvem som er klageberettiget er regulert i fvl. § 28. For det første er det den som vedtaket retter seg mot, dvs. partene i saken. I tillegg kan "annen med rettslig klageinteresse" klage over vedtaket.

Uttrykket "rettslig klageinteresse" er valgt etter mønster av begrepet "rettslig interesse" i tvistemålslovens (tvml) § 54 (lov 13. aug. 1915 nr. 6 om rettergangsmåten for tvistemål). Etter Ot. prp. nr. 38 (1964-65) *Om lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)* fremgår det at intensjonen var at man skulle ta utgangspunkt i tvml § 54 slik den er brukt i praksis og teori. Uttrykket "rettslig klageinteresse" skal i hvert fall ikke forstås snevrere enn uttrykket "rettslig interesse" i tvistemålslovens forstand¹, jf. Eckhoff s. 528 og Smith s. 452.

Rettspraksis knyttet til den nå opphevede tvml § 54 var liberal i forhold til interesseorganisasjoner, se bl.a. Rt 1982 s. 1710 der retten uttalte at det har vært: "*... en utvikling i retning av å tolke "rettslig interesse" forholdsvis vidt når det gjelder interesseorganisasjoner som anlegger søksmål for å ivareta sine medlemmers interesser i spørsmål av prinsipiell betydning*".

Forvaltningspraksis gir også flere eksempler på at denne forståelsen er fulgt. Det vises her bl.a. til Justisdepartementets brev av 12.11. 1973, hvor foreningen "Gamle Drøbak" ble antatt å ha "rettslig klageinteresse" etter fvl. § 28 i en sak om riving av en gammel bygning i Drøbak, idet man la "*særlig vekt på at vedtaket er av stor interesse for foreningen ut fra de hensyn den skal ivareta*". I argumentasjonen for standpunktet spilte ellers synspunkter i tilknytning til tvml. § 54, bl.a. om rent ideelle interesser som grunnlag for rettslig interesse, en viktig rolle.

Organisasjoner har naturlig nok rettslig klageinteresse i saker som direkte gjelder organisasjonenes egen rettsstilling, men også i forhold som relaterer seg til de interesser organisasjonen ivaretar. I sistnevnte tilfelle må spørsmålet om klageinteresse løses ut fra en helhetsvurdering der enkelte typisk relevante momenter gjør seg gjeldende. Det viktigste er om saken berører organisasjonens formålsinteresser på en direkte måte. Videre er det grunn til å vektlegge organisasjonens medlemstall og representativitet. I så måte kan det være et moment om organisasjonen er lukket eller åpen for enhver, om organisasjonen er veletablert og omfanget av den aktivitet som utvises, jf. Woxholth s. 471 og Backer s. 156, se bl.a. Rt. 2003 s. 833.

Rettslig klageinteresse på vedtak om midlertidig brukstillatelse for Nye Øytun

Spørsmålet i den foreliggende sak er om vedtaket om å innvilge midlertidig brukstillatelse berører Norges Handikapforbund på en slik måte at det er rimelig og naturlig at de får adgang til å klage. I denne vurderingen vil særlig forbundets formål og klagejenstanden stå sentralt.

¹ Tvistemålsloven av 1915 er nå opphevet og erstattet av ny tvistelov (lov 17. juni 2005 nr. 90 om rettergang og mekling i sivile tvister). Uttrykket i den opphevede tvml § 54 er imidlertid ikke gitt nytt innhold i tvistelovens § 1-3 nr. 2; "*reelt behov for å få kravet avgjort i forhold til saksøkte ... ut fra en samlet vurdering av kravets aktualitet og partenes tilknytning til det*", jf. også bestemmelsen i § 1-4 om organisasjoners og offentlige organers søksmålsrett.

Norges Handikapforbund har i sin klage av 29. desember 2008 pekt på at det foreligger flere avvik fra teknisk forskrift kapittel X, som omhandler krav til brukbarhet. Etter Norges Handikapforbunds vurdering fører disse avvikene til dårlig brukbarhet for funksjonshemmede. Det pekes bl.a. på at bygget ikke kan brukes av personer med manuelle eller elektriske rullestoler eller personer med forskjellige former for synshemming.

Norges Handikapforbund ble stiftet i 1931 og har egen lov vedtatt av Landsmøtet. Formålet til organisasjonen er nedfelt i § 1-2:

"Norges Handikapforbund er en uavhengig interesseorganisasjon som skal arbeide for likestilling og full samfunnsmessig deltakelse for funksjonshemmede.

Norges Handikapforbunds hovedmålgruppe er bevegelseshemmede."

Gjennom mer enn 300 lokallag, 9 regioner, 11 landsforeninger og Norges Handikapforbunds Ungdom (NHFU) organiserer Norges Handikapforbund ca 19 000 medlemmer. Organisasjonen må sies å være svært veletablert og har gjennom sitt arbeid vist stor aktivitet knyttet til ivaretagelse av bevegelseshemmedes rettigheter.

Som departementet har påpekt ovenfor har det vært en betydelig rettsutvikling når det gjelder organisasjoners adgang til å anlegge søksmål med krav som ikke direkte gjelder organisasjonens egne rettigheter og plikter. Dette er blant annet begrunnet med behovet for rettslig kontroll med den offentlige forvaltning, jf Rt. 1980 s. 569 (Alta). Men forutsetningen er at organisasjonen ut fra formål, virksomhet og representativitet har tilstrekkelig tilknytning til søksmålet. Det er nettopp dette tilknytningskravet den foreliggende klagesaken gjelder. Slik departementet ser det må det kunne legges til grunn at Norges Handikapforbund etter en helhetsvurdering må sies å ha rettslig klageinteresse i denne saken. Så langt departementet kan se har heller ikke fylkesmannen bestridt at Norges Handikapforbund har rettslig klageinteresse, men slik fylkesmannen ser det er den rettslige klageinteressen avgrenset til vedtak om byggetillatelse, jf. vedtaket av 6. oktober 2009. Som støtte for dette standpunktet har fylkesmannen vist til en artikkel i Benytt 2/2000 om ferdigattest hvor følgende uttales: *"En nabo kan ikke klage på ferdigattest. Søknaden om tillatelse innebærer også en søknad om bruk, se ovenfor. Tillatelse til å gjennomføre tiltaket er også en forhåndsgodkjenning av den bruk som er oppgitt i søknaden etter § 93. Naboenes interesser er ivaretatt ved deres rett til bemerkninger til nabovarselet ved søknaden og retten til klage på tillatelsen til tiltaket".*

Departementet ser i ettertid at det i artikkelen legges til grunn en for restriktiv forståelse av "rettslig klageinteresse" når det gjelder nabo. Det kan tenkes tilfeller der nabo kan sies å ha rettslig klageinteresse på et vedtak om midlertidig brukstillatelse eller ferdigattest, eksempelvis der det hevdes at det ferdige tiltaket avviker på

vesentlige punkter fra de opplysninger som fremgikk av søknad om rammetillatelse og igangsettingstillatelse.

Som det fremgår av departementets gjennomgang innledningsvis, er rettslig klageinteresse behørig omtalt i forarbeider, rettspraksis, forvaltningspraksis og juridisk teori. Basert på departementets gjennomgang ovenfor av de nevnte rettskilder, er det vår vurdering at fylkesmannens vedtak om avvisning beror på en saksbehandlings- og rettsanvendelsesfeil.

Departementet gjør videre oppmerksom på at dersom de valgte løsninger i forhold til brukbarhet ikke er i samsvar med rammetillatelse/igangsettingstillatelse, vil dette være et forhold som ikke kan repareres ved midlertidig brukstillatelse/ferdigattest. Departementet ber derfor om at Fylkesmannen i Sør-Trøndelag i forbindelse med behandlingen av klagen avklarer hvorvidt de valgte løsningene er i samsvar med rammetillatelse/igangsettingstillatelse, herunder om kommunen i tillatelsen har gitt dispensasjon fra krav til brukbarhet.

Departementet har etter dette kommet til at klagen fra Norges Handikapforbund av 28. oktober 2009 over Fylkesmannen i Sør-Trøndelags vedtak av 6. oktober 2009 må tas til følge. Departementet opphever således Fylkesmannen i Sør-Trøndelags vedtak av 6. oktober 2009 som følge av saksbehandlingsfeil og rettsanvendelsesfeil. Saken sendes tilbake for ny behandling, jf. fvl § 34 fjerde ledd.

Dette vedtaket er endelig og kan ikke påklages videre, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd første punktum.

Departementet gjør oppmerksom på at forvaltningsloven § 36 første ledd gir klager rett til dekning av vesentlige sakskostnader som har vært nødvendige for å få vedtaket endret til gunst for en part. Et eventuelt krav om dekning av vesentlige sakskostnader må fremsettes overfor Fylkesmannen i Sør-Trøndelag innen tre uker etter mottakelsen av dette brev, jf. § 36 tredje ledd

Med hilsen

Inger Lindgren e.f.
ekspedisjonssjef

Ole Molnes
avdelingsdirektør

Kopi til:
Norges Handikapforbund Trøndelag

