



Ringerike kommune  
Postboks 123 Sentrum  
3502 HØNEFOSS

Saksbehandler, innvalgstelefon  
Odd Meldal, 69 24 70 00

## Vedtak i klagesak - klage på pålegg om stans i arbeider - Bergland - Ringerike - 163/10 m.fl.

Vi viser til kommunens oversendelse datert 13.10.2020. Saken gjelder pålegg om stans av byggearbeider og tvangsmulkt på eiendom gnr. 163 bnr. 10 m.fl.

**Kommunens vedtak av 10.08.2020 stadfestes. Klagen har ikke ført frem.**

### Sakens bakgrunn

I starten av juli 2020 ble kommunen oppmerksom på at det var satt i gang byggearbeider på Bergland hotell.

Det ble sendt varsel om pålegg om stans og tvangsmulkt 16.07.2020. Begrunnelsen for varselet var at det var satt i gang søknadsplichtige arbeider uten tillatelse. Kommunen mener det ikke har vært byggearbeider med sikte på ferdigstilling av tiltaket siden en gang før november 2017, og at tillatelsen er falt bort. Det ble samtidig varslet løpende ukemulkt på kr 20 000,-, noe kommunen vurderte ville gi et tilstrekkelig press for å oppfylle pålegget om stans.

Kommunen mottok 05.08.2020 tilbakemelding på varsel om pålegg om stans og tvangsmulkt fra Atelier Grøstad Arkitektur AS. Tilbakemeldingen gikk i hovedsak på at de bestred at tillatelsen var bortfalt, og det ble redegjort for situasjonen prosjektet har vært i, blant annet med stopp i forsikringsutbetalingene. Atelier Grøstad Arkitektur AS mente det ville være urimelig å stille krav om ny søknad, og at HMA sitt vedtak av 13.05.2020 ikke innebærer krav om ny godkjenning.

Det ble i administrativt vedtak 10.08.2020 gitt pålegg om stans og tvangsmulkt med løpende ukemulkt på kr 20 000,-.

Etter dette har det vært korrespondanse mellom Atelier Grøstad Arkitektur AS og kommunen,



hovedsakelig knyttet til gyldigheten av den tidligere tillatelsen. Kommunen har mottatt brev fra Atelier Grøstad Arkitektur AS 12.08.2020, 14.08.2020 og 25.08.2020. Brevene ble besvart av kommunen 13.08.2020 og 20.08.2020.

Vedtaket ble påklaget av Atelier Grøstad Arkitektur AS på vegne av hjemmelshaver, Befa AS i brev datert 10.08.2020.

Hovedutvalget for miljø- og arealforvaltning i Ringerike kommune tok ikke klagen til følge i møte 12.10.2020.

Atelier Grøstad Arkitektur AS har kommentert saksutredningen til Hovedutvalget i brev av 22.10.2020, som kommunen har videresendt til Fylkesmannen. Klager mener utredningen inneholder en rekke alvorlige saksbehandlingsfeil samt nye anførsler som har påvirket utfallet av saken i Hovedutvalgets møte.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har delegert myndigheten etter plan- og bygningsloven § 1-9 som klageinstans til Fylkesmannen.

Fylkesmannen forutsetter at partene er kjent med sakens dokumenter og gir derfor ikke ytterligere saksreferat.

### **Fylkesmannen ser slik på saken**

Kommunen har vedtatt pålegget med tvangsmulkten med hjemmel i plan- og bygningsloven §§ 32-3 og 32-5. Etter § 32-3 første ledd kan myndighetene gi pålegg om retting av ulovlige forhold, det vil si forhold som er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Det kan gis tvangsmulkt etter § 32-5 samtidig med pålegget om retting for å få gjennomført gitte pålegg, enten i medhold av lovens særskilte påleggshjemler eller § 32-3.

Begrunnelsen for pålegget i denne saken var at det var satt i gang søknadspliktige arbeider uten gyldig tillatelse da tidligere tillatelse anses bortfalt. Kommunen vurderte det som nødvendig å stoppe arbeidene i påvente av ny søknad, slik at det ikke ble utført omfattende arbeider uten at disse ble vurdert opp mot dagens tekniske krav og kommuneplanen.

Klageanførslene som er gjengitt av kommunen er:

«1. Kommunen har unnlatt å sende informasjon til ansvarlig søker og kun forholdt seg til hjemmelshaver. Dette har fått konsekvenser for informasjonsflyten, og er en saksbehandlingsfeil.

2. Rivingsvedtaket av 13.05.2020 er tolket feil. Det er ikke nødvendig å søke om ny tillatelse, og dette er et vilkår kommunen har innfortolket i ettertid. Dersom det skulle være nødvendig å søke om ny tillatelse, er tidsfristen urealistisk da det tok flere år å behandle søknaden forrige gang og det vil være opp til kommunen hvor raskt saken vil bli behandlet.

3. Det er manglende utredning av faktiske forhold, og kommunen har ikke oppfylt utredningsplikten etter forvaltningsloven. Kommunen har lagt til grunn at byggearbeidene har vært innstilt uten å kontakte relevante aktører på byggeplassen. Det har pågått innvendige arbeider i perioden etter at forsikringsfinansieringen falt bort.



Kommunen har ikke skilt mellom midlertidig stans av arbeidene og framdrift med redusert bemanning i etterfølgende periode.

4. Vedtaket er urimelig og uforholdsmessig. Pålegg om riving og pålegg om stans står i klar motstrid til hverandre. Pålegg om riving er et svært inngripende vedtak. Kommunen har ikke utredet tilstanden på den østlige delen av bygget tilstrekkelig før pålegg om riving. Kommunen kan ikke pålegge riving før bygget utgjør fare eller vesentlig ulempe for person eller eiendom, eller virke sterkt skjæmmende. Formålet med pbl. § 31-5 er å sikre framdrift og ferdigstilling av byggeprosjekter, og slik må også rivingsvedtaket forstås. Stansingsvedtaket fører til det motsatte.»

Rådmannen har gjort en grundig vurdering av anførselene i innstillingen til Hovedutvalget:

«1. Unnlatt informasjon til ansvarlig søker

Innledningsvis vil rådmannen presisere at anførselen om at brev ikke er sendt til ansvarlig søker knytter seg til pålegg om riving og tidligere korrespondanse. Klagen som nå skal behandles gjelder pålegg om stans og tvangsmulkt. Pålegget om riving og pålegget om stans er to uavhengige vedtak, som ikke har direkte tilknytning til hverandre. Bakgrunnen for pålegget om riving er at kommunen ønsker at det skal bli ryddet opp på eiendommen. Pålegg om stans er gitt med bakgrunn i at det ikke foreligger gyldig byggetillatelse. Byggetillatelsen bortfalt ikke som en konsekvens av pålegg om riving, men fordi arbeidene har vært innstilt i mer enn 2 år. Det betyr at selv om det ikke hadde vært gitt pålegg om riving, ville kommunen uansett ha hatt grunnlag for å pålegge stans. Pålegg om riving og pålegg om stans er rettet til hjemmelshaver. Etter pbl. § 32-3 kan kommunen pålegge «den ansvarlige» å stanse arbeidene. Det er hjemmelshaver som er ansvarlig for bebyggelsen på eiendommen, og som har den nødvendige råderetten over eiendommen til å sikre at et slikt pålegg blir oppfylt. Ansvarlig søker har også mottatt kopi av forhåndsvarsel og pålegg om stans, og dermed hatt mulighet til å komme med korrigerende opplysninger som er relevant for kommunens saksbehandling på vegne av hjemmelshaver. Klager viser til eierskifter i hjemmelshaver sitt selskap som begrunnelse for at kommunen ikke skulle forholdt seg til hjemmelshaver i forbindelse med pålegg om riving og bortfall av tillatelse. Rådmannen viser til at kommunen hele tiden har forholdt seg til hjemmelshaver som er registrert i matrikkelen, og rådmannen kan ikke se at utskiftninger på eiersiden i Befas AS er relevant for kommunens saksbehandling. Hjemmelshaver har selv mulighet til å diskutere saken med Atelier Grøstad Arkitektur AS, dersom hjemmelshaver ønsker dette. Rådmannen viser til at kommunen i byggesaker skal forholde seg til ansvarlig søker, men pålegg om riving og pålegg om stans er ikke en del av byggesaken, og gjelder forhold hjemmelshaver er nærmest til å stå ansvarlig for. Ansvarlig søker vil ikke ha de nødvendige rettigheter til å oppfylle påleggene. Rådmannen mener derfor det er riktig saksbehandling at påleggene er rettet til hjemmelshaver som den ansvarlige.

2. Rivingsvedtaket av 13.05.2020 er tolket feil

Rådmannen påpeker at klagen gjelder pålegg om stans, og ikke pålegg om riving, da vedtaket om riving ikke er påklaget.

Klager mener at pålegg om riving viser at byggetillatelsen ikke er bortfalt. Rådmannen viser til vedtaket i HMA 13.05.2020, pålegg om riving, hvor ordlyden i vedtaket punkt 3 a er «Gjenoppbygging/nyoppbygging etter godkjent byggetillatelse er satt i gang». Det er redegjort for i sammendraget og under rådmannens vurdering i saksframlegget at gjenoppbygging vil være avhengig av ny dispensasjon og byggetillatelse, og at tidligere



tillatelse er bortfalt. På bakgrunn av dette må vedtaket i punkt 3 a forstås som at ulovlige byggearbeider ikke er tilstrekkelig for å avbryte fristen i pålegget. Rådmannen mener også at dette er den naturlige forståelsen av ordlyden i vedtaket isolert sett. Det er derfor ikke noe innbyrdes motstrid mellom pålegg om riving og pålegg om stans.

Klager mener også at det vil være umulig å oppfylle fristen 31.12.2020 satt i pålegg om riving dersom det må søkes om ny byggetillatelse før arbeidene kan gjenopptas. Rådmannen viser til at fra pålegget ble gitt 13.05.2020 er det ca. 33 uker til fristen. Siden søknaden er avhengig av dispensasjon er det 12 uker saksbehandlingsfrist for kommunen fra komplett søknad.

Dersom søker velger å dele opp søknaden i to trinn, er det i tillegg 3 uker saksbehandlingsfrist på søknad om igangsettingstillatelse. Kommunen overholder normalt disse fristene. Dersom det er kommunen sin saksbehandling som forsinker prosessen, vil det være naturlig at kommunen gir utsatt frist på pålegg om riving. Dette har vært kommunisert til klager. Rådmannen legger til grunn at det er fullt mulig å få behandlet søknaden innenfor fristen i pålegget.

Rådmannen mener at tillatelsen er bortfalt og at rivingsvedtaket ikke er tolket feil.

### 3. Det er manglende utredning av faktiske forhold

Kommunen har utredningsplikt etter fvl. § 17, saken skal være så godt opplyst som mulig før det fattes vedtak. Rådmannen viser til at kommunen har vært på flere befaringer siden 2014 og tatt bilder ved flere anledninger (se vedlegg). Dokumentasjonen viser ingen synlig framdrift siden 2016. Klager har vist til at de har jobbet med å bygge bad i en periode hver høst. Rådmannen mener at dette ikke er nok til å sikre reell framdrift med tanke på ferdigstilling. Det å bygge hotell er et omfattende prosjekt, men det må kunne forventes en viss framdrift i prosjektet og av profesjonelle aktører.

Rådmannen mener det er naturlig å sammenligne med andre store byggeprosjekter for å vurdere hvilken framdrift som kan forventes. Tilsvarende og større prosjekter har normalt en byggetid på under 2 år. Første igangsettingstillatelse ble gitt i juni 2014. Da arbeidene ble gjenopptatt på eiendommen i juli 2020, hadde det altså gått 6 år fra igangsettingstillatelse ble gitt. På tidspunktet da arbeidene ble gjenopptatt var byggearbeidene kommet så kort at det ikke var tett bygg (se vedlegg med bilde fra Google street view i 2019). Det var ingen synlige endringer på bygget fra Google-bildet og fram til arbeidene ble gjenopptatt i juli 2020. Rådmannen mener at det ikke er mulig eller avgjørende å fastsette nøyaktig dato for når tillatelsen bortfalt. Det avgjørende for vurderingen er at det er et stort misforhold mellom tiden som har gått og det faktiske arbeidet som har blitt utført. Rådmannen mener derfor at det er sannsynlighetsovervekt for at arbeidene har vært innstilt i mer enn to år, og at tillatelsen dermed er bortfalt.

Klager har også vist til at de har ryddet søppel, lenset kjeller for vann, hatt problemer med innbrudd og jobbet med finansering. Rådmannen mener dette er forhold som ikke skal legges vekt på ved vurderingen av om tillatelsen er bortfalt, da det dreier seg om vedlikeholdsarbeider og økonomiske forhold knyttet til prosjektet. Kommunen må se på om det har skjedd fysiske byggearbeider med sikte på ferdigstilling. Rådmannen mener at det vil være en omgåelse av regelverket i plan- og bygningsloven dersom denne tillatelsen ikke kan anses bortfalt.

Rådmannen mener at saken er godt nok opplyst til å kunne konstatere at tillatelsen er bortfalt og for å fatte pålegg om stans. Rådmannen konkluderer med at kommunen har oppfylt utredningsplikten.

### 4. Vedtaket er urimelig og uforholdsmessig

Rådmannen presiserer igjen at klagen som nå skal behandles, gjelder pålegg om stans, og ikke pålegg om riving. Pålegg om riving og pålegg om stans er to uavhengige vedtak.



Rådmannen finner at pålegg om stans ikke er urimelig tyngende eller uforholdsmessig. Rådmannen ser at et pålegg om stans vil ha økonomiske konsekvenser for utbygger og prosjektet, og det vil kunne påvirke arbeidsplasser på byggeprosjektet. Rådmannen har ikke særlige opplysninger om de konkrete økonomiske konsekvensene et pålegg om stans vil ha for hjemmelshaver, men finner uansett at hensynet til å stanse de ulovlige byggearbeidene må veie tyngre. En gyldig byggetillatelse er et viktig virkemiddel for å sikre at tiltaket oppfyller de gjeldende kvalitetskravene til bygg etter teknisk forskrift.

Rådmannen viser til at det bygges uten gyldig tillatelse. Det går klart frem av plan- og bygningsloven § 21-9 at dersom byggearbeidene er innstilt i mer enn 2 år, anses byggetillatelsen som bortfalt. Det er ikke krav til at denne tidsperioden må være sammenhengende, jf. departementets tolkningsuttalelse datert 19.12.2018. Rådmannen viser til sin vurdering ovenfor under punkt 3 når det gjelder bortfall av tillatelse.

Rådmannen forutsetter at pbl. § 21-9 og reglene om bortfall av tillatelse er kjent for hjemmelshaver. Videre har kommunen orientert hjemmelshaver om at kommunen anser tillatelsen som bortfalt i flere brev. De ansvarlige har derfor hatt mulighet til å unngå en situasjon hvor arbeidene pålegges stanset ved å skaffe seg en gyldig byggetillatelse. Saksbehandlingsfristene for behandling av rammetillatelse og igangsettingstillatelse er totalt 15 uker, og kommunen overholder normalt disse fristene. Da arbeidene ble pålagt stanset, hadde det gått ca. 13 uker fra pålegget om riving. De ansvarlige hadde også mulighet til å sende inn en ny søknad i perioden før pålegget om riving ble gitt. Kommunen orienterte allerede i forhåndsvarsel til pålegget om riving, 31.01.2020, at nye byggearbeider var avhengig av ny tillatelse. Hjemmelshaver, ansvarlig søker eller andre involvert i prosjektet har heller ikke kontaktet kommunen for å diskutere ny søknadsbehandling i denne perioden. Ny byggetillatelse er avhengig av dispensasjon fra forbud mot byggetiltak i LNF-områder, og ny dispensasjon fra byggegrense mot vei fra Viken fylkeskommune. Dette viser at det er et reelt behov for å pålegge stans i påvente av omprosjektering av tiltaket etter dagens tekniske krav og ny søknadsprosess. I tillegg har de ansvarlige vært orientert om behovet for ny søknad i forhåndsvarsel om pålegg om riving datert 31.01.2020 og saksframlegg om pålegg om riving datert 13.05.2020. Behovet for søknad er igjen presisert i korrespondanse med Atelier Grøstad Arkitektur AS 29.06.2020 og 06.07.2020. Rådmannen mener derfor at de ansvarlige har hatt tilstrekkelig tid til å sende inn en søknad, og dermed unngå å havne i en situasjon hvor de blir pålagt å stanse arbeidene.

Tidligere byggetillatelse var godkjent etter TEK10 (teknisk forskrift 2010), og det ville i dag vært krav om at ny byggetillatelse skal følge TEK17 (teknisk forskrift 2017). Jo lenger byggearbeidene kommer, jo dyrere og vanskeligere kan det bli å omprosjektere til TEK17. Det er derfor viktig at kommunen stopper arbeidene før byggeprosessen kommer så langt at en omprosjektering og ombygging til TEK17-standard blir vanskelig å gjennomføre.

Rådmannen presiserer igjen at det ikke er motstrid mellom pålegget om riving og pålegget om stans, se rådmannens vurdering punkt 2. For å oppfylle pålegget om riving, må bygging settes i gang etter godkjent byggetillatelse. Pålegget om stans er gitt fordi byggearbeidene er satt i gang uten godkjent byggetillatelse.

Videre vil også rådmannen bemerke at kommunen ikke kan gi midlertidig brukstillatelse eller ferdigattest på bygningen når den er bygget etter en ugyldig tillatelse. Det vil ikke være lovlig å ta bygningen i bruk uten nødvendig tillatelse, noe som viser at det ikke vil ha noen hensikt å la byggearbeidene fortsette før en gyldig byggetillatelse foreligger.

Rådmannen finner etter en samlet vurdering at pålegg om stans ikke er urimelig tyngende eller uforholdsmessig. Det er her snakk om et stort byggeprosjekt, som bygges uten gyldig tillatelse.



Dette er et alvorlig brudd på plan- og bygningsloven. Rådmannen legger også vekt på at de ansvarlige har blitt informert om behovet og muligheten til å søke om ny tillatelse, og dermed har hatt mulighet til å unngå en situasjon hvor arbeidene pålegges stanset.

#### Oppsummering

Rådmannen kan ikke se at kommunen har begått saksbehandlingsfeil eller at det har kommet fram nye opplysninger som tilsier at pålegget bør oppheves. Rådmannen anbefaler HMA å ikke ta klagen til følge, og at saken oversendes til Fylkesmannen i Oslo og Viken for endelig vedtak.»

Fylkesmannen legger til grunn at det ved prøvingen av vedtakets gyldighet må foretas en prejudisiell vurdering av om tillatelsen er bortfalt fordi tiltaket har vært innstilt i mer enn 2 år, jf. pbl. 21-9.

Klager fremholder at byggearbeidene ikke har vært innstilt i perioder som har strukket seg vesentlig utover 1 år. Det opplyses at kommunen fikk skriftlig melding fra ansvarlig søker om at det fra årsskiftet 2017/2018 ville bli et opphold i byggearbeidene, inntil endelig avklaring av rettslige forhold i forbindelse med at forsikringsfinansieringen var falt bort. Dette oppholdet varte etter klagers forklaring til litt ut på høsten 2018, da byggearbeidene ble gjenopptatt, med redusert fremdrift og med svært stramme økonomiske rammer. Det som ble gjort høsten 2018 var blant annet bygningsmessige arbeider og installasjonsarbeider for de mange nye baderommene i østfløyen. Kommunen har fått bekreftet informasjon om arbeidene, men har etter klagers syn likevel valgt å se fullstendig bort i fra den informasjonen som er gitt. Dette har ikke kommunen anledning til.

Fylkesmannen er enig med kommunen i at tiltaket har vært innstilt i mer enn 2 år slik at rammetillatelsen gitt ved politisk vedtak 05.05.2014, og stadfestet av Fylkesmannen 31.03.2015, er falt bort. Konsekvensen av dette er at kommunen har rettslig grunnlag for å gi pålegg om stans av arbeider og tvangsmulkt.

Vi kan ikke se at det er grunnlag for anførselen om at kommunen ikke har oppfylt utredningsplikten etter forvaltningsloven. Det fremgår at informasjonen som er sendt kommunen er vurdert i forhåndsvarselet, pålegget og i etterfølgende brev av 20.08.2020, hvor kommunen holder fast på sin vurdering av at byggetillatelsen er utløpt, og at det ikke er mottatt dokumentasjon på arbeider som kan være tilstrekkelig til at tillatelsen ikke er utløpt. Kommunen uttaler videre at den ikke har observert endringer på byggeplassen.

Kommunens begrunnelse er etter vårt syn tilstrekkelig og tilfredsstillende. Vi kan ikke se at kommunen har lagt til grunn en feil lovforståelse av hva som ligger i begrepet innstilt i mer enn 2 år etter § 21-9, eller vurdert de faktiske forhold feil.

Vi kan heller ikke se at det foreligger noen andre feil som tilsier at vedtaket er ugyldig eller at vedtaket er klart urimelig og uforholdsmessig. Vi slutter oss til kommunens begrunnelse.



## Konklusjon

Kommunens vedtak av 10.08.2020 stadfestes. Klagen har ikke ført frem.

Vedtaket er fattet med hjemmel i pbl. § 1-9 og forvaltningsloven § 34.

Vedtaket er endelig og kan ikke påklages videre, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Med hilsen

Anne Danielsen Haugland  
seksjonssjef  
Juridisk avdeling

Odd Meldal  
seksjonssjef

*Dokumentet er elektronisk godkjent*

Kopi til:

ATELIER GRØSTAD ARKITEKTUR AS	Raud Rygis veg 129	3676	NOTODDEN
BEFA AS	Postboks 226	3672	NOTODDEN