

Bodø kommune  
Postboks 319  
8001 Bodø

Saksb.: Gunn Olsboe Johannessen  
e-post: [fmnogjo@fylkesmannen.no](mailto:fmnogjo@fylkesmannen.no)  
Tlf: 75 53 16 23  
Vår ref: 2016/8604  
Deres ref: 08/1549 og 10/1019  
Vår dato: 14.03.2017  
Deres dato: 01.12.2016  
Arkivkode: 423.1

## **Klagebehandling - Byggesak - Tilbaketrekking av ferdigattest - Sjøgata 41 - 43 - NAV - bygget - Bodø - Oppheving av kommunens vedtak**

Vi viser til kommunens oversendelse av 01.12.2016, mottatt her 05.12.2016.

---

**Fylkesmannen opphever kommunes vedtak av 01.07.2016 om å trekke tilbake ferdigattesten. Rammetillatelsen var basert på kommunens midlertidig godkjente avkjøring til riksveg Jernbaneveien. Det var ikke satt vilkår om at søkeren når det gjaldt avkjøringen måtte innordne seg framtidig plan, og at atkomst skulle være opparbeidet, før ferdigattest kunne gis. Det var etter Fylkesmannens vurdering dermed ikke grunnlag for å trekke ferdigattesten for NAV-bygget.**

---

### **BAKGRUNN FOR KLAGEN**

Saken gjelder tilbaketrekking av ferdigattest for NAV-bygget på eiendommen 138/1583, 1699, 2149, 2211 og 4644, Sjøgata 41-43 i Bodø. Tiltakshavere er SUS Morten Jakhelln og Ole Kristian Ertsvik. Boarch arkitekter AS søkte om rammetillatelse, senere overtok Voll arkitekter AS.

Rammetillatelse ble gitt 22.08.2008.

13.01.2016 utstedte kommunen ferdigattest for tiltaket på bakgrunn av opplysninger gitt i søknaden av 14.09.2015.

03.06.2016 varslet kommunen ansvarlig søker Voll arkitekter AS om tilbaketrekking av ferdigattesten. Kommunen viser her til at eiendommen kun har midlertidig atkomst til Jernbaneveien og at permanent kryssløsning ikke er etablert, jf. utbyggingsavtalens pkt. 2.5. Siden permanent atkomst ikke var etablert, skulle ikke ferdigattest vært utstedt. Kommunen finner at ferdigattesten er gitt på feil grunnlag ettersom tiltaket ikke er utført i samsvar med rammetillatelsen med senere endringer og gitte igangsettingstillatelser.

---

Det ble gitt frist for uttalelse til 01.07.2016. Kommunen mottok tilsvar fra hovedeier i Sjøgata 41/43 AS, Christian Jakhelln AS v. juridisk direktør Jannicke K. Rokkan 08.06.2016.

Med hjemmel i plan- og bygningsloven (pbl.) § 21-10 og forvaltningsloven (fvl.) § 35 første ledd bokstav c fattet kommunen 01.07.2016 vedtak om å trekke tilbake ferdigattesten utstedt 13.01.2016 for ovennevnte eiendommer. Vedtaket er adressert til tiltakshaverne SUS Morten Jakhelln og Ole Kr. Ertsvik. Vi gjengir begrunnelsen for vedtaket:

«Kommunen finner at ferdigattest av 13.01.2016 er gitt på feil grunnlag. Avtalen om ny avkjørsel var inngått i utbyggingsavtalen. Dette ble vurdert å være tilstrekkelig da rammetillatelsen ble gitt. Når det nå viser seg at ny kryssløsning ikke er etablert og da det ikke foreligger avtale med veieier, foreligger det ikke lovlig avkjørsel til Jernbaneveien fra byggene.»

Det ble gitt midlertidig brukstillatelse den 01.07.2016. *Følgende krav skal være dokumentert løst før det kan gis ferdigattest: Varig løsning for atkomst og avkjørsel med rettigheter fra berørte hjemmelshavere, samt avkjørselstillatelser fra veimyndighetene. Søknad om ferdigattest skal foreligge innen 01.10.2016. Dersom det er behov for utsatt frist, må det søkes om dette innen utgangen av denne dato.»*

I brev av 20.07.2016 ble vedtaket om å trekke ferdigattesten påklaget av advokatfirmaet Steenstrup Stordrange DA v/advokat Ola Nygard på vegne av Sjøgata 41/43 AS, eier av Sjøgata 41 og 43. Klagen er framsatt i rett tid. Vi antar at klagen også gjelder vedtaket om midlertidig brukstillatelse.

I klagen gjøres det gjeldende at det ikke er adgang til å omgjøre vedtaket etter fvl. § 35.

I hovedsak anføres at et påstått avtalebrudd på utbyggingsavtalen (heretter «UA») må forfølges privatrettslig av kommunen (se pkt. 1 i klagen). Sjøgata 41/43 AS har i motsetning til det kommunen hevder ingen forpliktelse til å inngå avtale/ UA med Statens vegvesen (se pkt. 2). Uansett er UA bortfalt som følge av ny regulering i 2011 og/eller at den er i strid med vilkårene i pbl. § 17-3 tredje ledd (se pkt. 2). Det anføres videre at påstått manglende oppfyllelse av UA er et utenforliggende hensyn ved utstedelse av ferdigattest etter pbl. § 21-10. Det samme er det forhold at kommunen påstår at manglende avtale med veieier mv. kan begrunne tilbaketrekking (se pkt. 3). Klagers advokat gjør også gjeldende at det som følge av de overnevnte forhold ikke er hjemmel for å fastsette nye vilkår i midlertidig brukstillatelse av 01.07.2016 (se pkt. 4). Det bes om at Fylkesmannen opphever kommunens vedtak av 01.07.2016 som ugyldig. Videre bes fylkesmannen oppheve de vilkår (krav) som kommunen krever oppfylt for ny søknad om ferdigattest i midlertidig brukstillatelse av 01.07.2016. Det er begjært oppsettende virkning av kommunens vedtak. Nærmere om klagens innhold nedenfor.

Klagenemnda behandlet klagen i møte 08.11.2016 som sak 16/58. Det tidligere vedtak ble opprettholdt. Kommunen har avvist begjæringen om oppsettende virkning. Saken ble så sendt til Fylkesmannen for klagebehandling.

I brev av 14.02.2017 har Advokatfirma Steenstrup Stordrange ved advokat Geir Frøholm kommet med merknader til kommunens behandling av klagen. Vi viser til merknadene.

---

## FYLKESMANNENS LOVFORSTÅELSE, VURDERING OG FORSTÅELSE AV FAKTUM I SAKEN

### Innledning

Fylkesmannens avgjørelse bygger på de opplysninger som er framkommet i det skriftlige materialet som er oversendt fra kommunen, så vel kommunens egne opplysninger som de opplysninger klager har framlagt.

Fylkesmannen kan prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Vi skal vurdere de synspunkter som klageren legger fram, og vi kan også ta opp forhold som ikke er berørt i klagen. Vi skal legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn, jf. forvaltningslovens § 34 annet ledd.

Plandelen av plan- og bygningsloven ble endret med virkning fra 1. juli 2009, og byggesaksdelen er endret med virkning fra 1. juli 2010. Gammel lov benevnes i det følgende som pbl.85 og ny lov bare pbl. Vi vil gå inn på overgangsbestemmelser m.v. der dette er nødvendig.

### Plangrunnlag

Eiendommen omfattes av reguleringsplan for Sjøgaten 29-47, plannr. 1023, vedtatt 11.03.2004. Av plankartet fremgår det at det aktuelle byggeområdet er benevnt som K4. Område F1 og F2 berøres også av tiltaket.

Felles adkomst/avkjørsel og parkering er vist på opprinnelig plankart mellom F1 og F2, og mellom F1 til Sjøgata. Bestemmelsen § 5 angir at felt F1 er felles adkomst/trafikkområde for eiendommene i området. Felt F2 kan benyttes som felles garasjeanlegg for de tilstøtende eiendommene.

Mindre vesentlig reguleringsendringer mht. byggegrenser for Sjøgata 45 - 47 er vedtatt 01.06.2005.

Mindre vesentlig reguleringsendring for Sjøgata 29-47 vedrørende økning i gesimshøyde i område K4, samt noen nye bestemmelser som er knyttet til utbyggingen av K4, ble vedtatt 01.07.2008. Det ble bl.a. vedtatt at gjennomkjøring mellom F2 og Jernbanevegen skal sikres.

Mindre vesentlig reguleringsendring, kontorbygning Luftfartstilsynet Sjøgata 45/47, ble vedtatt 23.06.2009, dvs. etter at rammetillatelse ble gitt for NAV-bygget. Gjelder byggeområde K5. Ved denne endringen ble det også vedtatt nytt hovedpunkt; *Utbyggingsavtaler/rekkefølgebestemmelser*. To av rekkefølgebestemmelsene gjelder hele planområdet, ikke kun K5 (dvs. Luftfartstilsynet)

#### «Rekkefølgebestemmelser

- *Før det kan gis brukstillatelse/ferdigattest skal atkomst fra Jernbanevegen/kryssløsning være opparbeidet etter planer godkjent av Bodø kommune og Statens vegvesen. Dersom reguleringsplan for kryssløsning eller finansiering ikke er klar når bygget er ferdig, kan det gis tillatelse til midlertidig avkjøring for ett år med mulighet for forlengelse.*

- 
- *Før det kan gis brukstillatelse/ferdigattest skal atkomst fra Sjøgata være opparbeidet etter planer godkjent av Bodø kommune.*
  - *Før det kan gis brukstillatelse/ferdigattest skal havnepromenade langs K5 være opparbeidet etter planer godkjent av Bodø kommune.*
  - *Før det kan gis brukstillatelse/ferdigattest skal havnepromenade mellom K3 og K5 være opparbeidet etter planer godkjent av Bodø kommune.»*

På revidert plankart datert 17.06.2009 er felles avkjørsel og parkering benevnt som F4, F5 og F6. Fra F6 er det nå vist avkjørsel inn til tilgrensende planområde.

Da rammetillatelse ble gitt var eiendommen også omfattet av kommunedelplan for Byutviklingsområdet, vedtatt 12.02.2004.

Bestemmelsenes § 1.1 – Plankrav lyder:

*«For områder avsatt til utbyggingsformål, der det ikke foreligger regulerings- eller Bebyggelsesplan, må arbeid og tiltak som nevnt i Pbl. §§ 81, 86a, 86b og 93 (arbeid som krever byggetillatelse/byggemelding m.m.), samt fradeling til slike formål, ikke finne sted før området inngår i ny bebyggelsesplan. For nye utbyggingsområder kan ikke utbygging finne sted for områdene inngår i ny reguleringsplan.»*

Bestemmelsenes § 1.2 lyder:

*«For områder avsatt til utbyggingsformål, kan utbygging ikke finne sted før tekniske anlegg og samfunnstjenester er tilfredsstillende etablert.»*

Områderegulering for Bodø stamnetterminal, ble vedtatt 17.02.2011, dvs. etter at rammetillatelse var gitt.

Området for adkomst til Jernbaneveien var på det tidspunkt rammetillatelsen ble gitt omfattet av reguleringsplan for et område ved Jernbaneveien, Sjøgata og Bodø havn med tilhørende bestemmelser vedtatt av kommunestyret 24.04.1997 i KS 43/97.

## **Kommunens tolkning av plangrunnlaget med hensyn på atkomstløsning**

Kommunen har lagt til grunn at løsningen med adkomst og utkjøring fra eiendommen til Jernbaneveien ikke var tilfredsstillende løst i reguleringsplan for Sjøgaten 29-47. Vi gjengir fra klagesaken:

*«Dette synet støttes også av Statens vegvesen i korrespondanse mellom dem og Byplan i regulerings sak 08/2897. En endring som innebar utkjøring fra NAV-bygget til Jernbaneveien forutsatte utarbeidelse av ny reguleringsplan. Tiltaket ble vurdert å ligge utenfor rammene til reguleringsplan, både mht. størrelse, høyde og virksomhetens påvirkning og konsekvenser for omgivelsene. Det skulle etableres mange nye arbeidsplasser, og virksomheten var svært publikumsrettet. Dette ville generert en stor trafikkøkning i et allerede svært belastet område. Kommunen kunne ha stilt krav om ny reguleringsplan for området, i medhold av KDP-Byutviklingsområdet, jf. pbl. 85 § 20-6 og § 31 nr. 1.*

---

Pga. tiltakshavers tidsnød med å igangsette tiltaket la kommunen isteden til rette for at utbyggingen av eiendommene kunne reguleres gjennom avtaler istedenfor å kreve at utarbeidelse av ny reguleringsplan, eller at de måtte avvente offentlig myndigheters regulering av Jernbanevegen/Stamnett-terminalen.»

### **Vedtaket om å trekke tilbake ferdigattesten**

Kommunen utstedte ferdigattest for tiltaket 13.01.2016.

Kommunen fattet 01.07.2016 vedtak om å trekke ferdigattesten for ovennevnte eiendom med hjemmel i plan- og bygningsloven (pbl.) § 21-10 og forvaltningsloven (fvl.) § 35 første ledd bokstav c da de mener ferdigattesten ble gitt på feil grunnlag. Den nærmere begrunnelsen er gjengitt foran.

Etter forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c kan et forvaltningsorgan omgjøre sitt eget vedta uten at det er påklaget *dersom vedtaket må anses som ugyldig*.

Det er etter gjeldende rett ikke tvilsomt at ferdigattest som er avgitt på feil grunnlag etter omstendighetene vil kunne trekkes tilbake etter regelen i forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c som ugyldig på grunn av uriktig faktisk grunnlag.

Tilbaketrekkingen er slik Fylkesmannen forstår av vedtaket begrunnet i at tiltaket, NAV-bygget, ikke har lovlig permanent avkjørsel etter plan- og bygningsloven til Jernbaneveien. I varselet er det anført at tiltaket ikke er utført i samsvar med rammetillatelsen med senere endringer og gitte igangsettingstillatelser.

På det tidspunkt rammetillatelse ble gitt, gjaldt plan- og bygningsloven av 1985.

Pbl.85 § 66 nr. 1 om atkomst lød:

*«1. Eiendom kan bare deles eller bebygges dersom byggetomta(ene) enten er sikret lovlig atkomst til veg som er åpen for alminnelig ferdsel eller ved tinglyst dokument eller på annen måte er sikret vegforbindelse som kommunen godtar som tilfredsstillende. Avkjørsel fra offentlig veg må være godkjent av vedkommende vegmyndighet, jf. vegloven av 21. juni 1963 §§ 40-43.*

*Hvor vegforbindelse etter kommunens skjønn ikke kan skaffes uten uforholdsmessig vanske eller utgift kan kommunen godta en annen ordning.»*

Bestemmelsen er med enkelte presiseringer videreført i ny lovs § 27-4.

Andre punktum klargjør at der atkomsten skjer fra offentlig veg, må avkjørsel fra denne være godkjent av vegmyndigheten i henhold til veglova §§ 40-43.

SAK10 at § 6-4 slår fast at rammetillatelse blant annet skal omfatte sikkerhet for godkjent veg-, vann- og avløpsløsning, så langt det er relevant for tiltaket. I § 5-4, fjerde ledd, om opplysninger som skal gis ved søknad om rammetillatelse, bokstav c) er fastsatt at for forhold som atkomst, vannforsyning, avløp og fjernvarmetilknytning, jf. tredje ledd bokstav j,

---

er det tilstrekkelig at det er dokumentert at nødvendige rettigheter er sikret. Byggesaksforskriften § 6-4 jf. § 5-4 fjerde ledd, er en videreføring av tidligere rettstilstand.

Dersom det i ettertid avdekkes at alle nødvendige forhold ikke er avklart i en gitt rammetillatelse, må det på vanlig måte sendes inn endringsøknad til kommunen.

### **Spørsmålet om kravet til lovlig avkjørsel er oppfylt**

I søknaden om rammetillatelse for NAV-bygget av 22.04.2008 er det krysset av for at tomta har atkomst, jf. pbl §§ 66 og 67, til følgende veg som er opparbeidet og åpen for alminnelig ferdsel:

- Riksveg/fylkesveg.
- Kommunal veg.

I vedlegg E2 til søknaden er det opplyst at utkjøring vil bli via felles adkomst med Jernbaneveien 100 i øst.

Vi gjengir fra kommunens innstilling i klagesaken:

«Søknad av oppføring av NAV-bygget, alt. 1, ble sendt på høring til bl.a. vegmyndighet for Jernbanevegen, Statens vegvesen. I uttalelse avgitt 15.07.2008 ble det konkludert med at vegvesenet ikke kunne gi sin tilslutning til den foreslåtte trafikkløsningen for området. Ny regulering måtte gjennomføres.

Byplan avholdt den 15.08.2008 møte med Statens vegvesen angående atkomstforhold og trafikkavvikling. Av referatet fremgår det at det ble konkludert med at det gjennom utbyggingsavtale skal sikres at utbyggerne deltar i finansiering av kryssløsning i Jernbaneveien, at rundkjøringsløsning utredes, og at det skal utarbeides ny reguleringsplan for området der atkomstforhold og trafikkavvikling avklares. I referatet uttales det videre at «Dette forutsetter at søknad om byggetillatelse for Sjøgata 41-43 godkjennes med midlertidig avkjøringstillatelse basert på innkjørsel fra Sjøgata og utkjøring til Jernbaneveien i dagens kryss med tilfredsstillende frisktssoner og avgrensing av kryss. På grunn av planlagt fremdrift i utbyggingen, vil erfaringene fra dette kunne nyttes i endelig vurdering av kryssløsning.» Statens vegvesen uttalte i sitt svar til referatet den 22.08.2008 at «Vi aksepterer den foreslåtte løsning for videre framdrift i denne saken.»

Alternativ 1 innebærer at NAV kjører ut i Jernbaneveien og inn i Sjøgata.

Fylkesmannen bemerker at området for adkomsten til Jernbaneveien på det tidspunkt rammetillatelsen ble gitt var omfattet av reguleringsplan for et område ved Jernbaneveien, Sjøgata og Bodø havn med tilhørende bestemmelser vedtatt av kommunestyret 24.04.1997 i KS 43/97. Området var her regulert til felles trafikkareal.

Etter pbl.85 § 66 nr. 1 må avkjørsel fra offentlig veg være godkjent av *vedkommende vegmyndighet*, jf. vegloven av 21. juni 1963 §§ 40-43.

I veglova § 40, første og andre ledd heter det:

---

*«Avkjørsle frå offentleg veg må berre byggast eller nyttast etter reguleringsplan eller arealdel av kommuneplan etter plan- og bygningsloven.*

*Ligg det ikkje føre nokon reguleringsplan som nemnd, eller planen ikkje omfattar avkjørsle må avkjørsle frå riksveg eller fylkesveg ikkje byggast eller nyttast utan løyve frå regionvegkontoret og avkjørsle frå kommunal veg ikkje byggast eller nyttast utan løyve frå kommunen.»*

Den aktuelle avkjørselen ligger i et regulert område innenfor reguleringsplan «område ved Jernbaneveien, Sjøgata og Bodø havn vedtatt av kommunestyret 24.04.1997. Avkjørselen er vist som felles avkjørsel. Det følger da av pbl § 66 jf. veglova § 40, første og andre ledd, at avkjørsel skal løses gjennom reguleringsplan og at det er kommunen som er myndighet til å treffe avgjørelse i saken. Søkes det om byggetillatelse på grunnlag av regulert avkjørsel, er det ikke nødvendig med noe særskilt vedtak etter veiloven. Vi viser til O. J Pedersen m.fl. 2011 s. 464. Det heter videre på side 465 at «*{D}ersom den omsøkte avkjørsel er i strid med planen, kreves det enten reguleringsendring eller dispensasjon hvis tillatelse skal gis.*» Statens vegvesen ønsket/krevde ny regulering for å avklare atkomstforhold og trafikkavvikling i Jernbaneveien.

Av det opplyste i saken legger Fylkesmannen til grunn at det var enighet om av atkomsten/krysset ved Jernbaneveien måtte oppgraderes og at ny atkomst/kryssløsning skulle reguleres. Dette kunne vært løst ved at byggesøknaden ble stilt i bero i påvente av ny regulering, eventuelt ved bruk av bygge- og deleforbud. Eller ved at det ble stilt vilkår i rammetillatelsen.

#### *Rammetillatelsen av 22.08.2008*

Søknad om rammetillatelse for oppføring av NAV-bygget ble godkjent av kommunen i vedtak av 22.08.2008 i medhold av pbl § 93. I vedtaket gis dispensasjon i medhold av pbl. § 7 for krav om inngått utbyggingsavtale slik at igangsettingstillatelse kan gis når det gjelder grunnarbeider og parkeringskjeller. Søknaden er begrunnet tidsnød og behov for å komme raskt i gang med utførelse.

I rammetillatelsen er det opplyst at tomten har atkomst til kommunal vei. I tillegg står det under overskriften «Uttalelser fra annen myndighet»:

*«Statens vegvesen, region Nord samtykker i at byggetillatelse kan gis med midlertidig avkjøringstillatelse basert på innkjørsel fra Sjøgata og utkjøring til Jernbaneveien i dagens kryss med tilfredsstillende frisktsoner og avgrensning av kryss. På grunn av planlagt fremdrift i utbyggingen, vil erfaringene fra dette kunne nyttes i endelig vurdering av kryssløsning.»*

Fylkesmannen mener at kommunen i og med at det er gitt rammetillatelse har akseptert den midlertidige avkjøringen til Jernbanevegen som tilfredsstillende jf. pbl § 66. Dette etter samtykke fra Statens vegvesen, og med den forutsetning at endelig atkomstløsning skal finne sin løsning i ny reguleringsplan.

#### *Spørsmålet om vilkår*

Kommunen har heller ikke i rammetillatelsen stilt vilkår om at søkeren må innordne seg framtidig plan.

---

Kommunen skriver i innstillingen i klagesaken følgende om dette:

"I rammetillatelsen av 22.08.2008 ble det ikke stilt noen egne vilkår som gjelder forholdet til atkomst eller avkjørsel til Jernbanevegen. Dette var etter kommunens vurdering heller ikke nødvendig. Det vises til at uttalelser fra annen myndighet, herunder Statens vegvesen, ble referert. Det ble angitt at Statens vegvesen Region Nord samtykker i at byggetillatelse kan gis med midlertidig avkjøringstillatelse.

Bygningssjefen bemerker at det er Statens vegvesen som er vegmyndighet for Jernbanevegen. Kommunen har ikke anledning til å gi, hverken midlertidig eller varig, avkjøringstillatelse til Jernbanevegen uten at dette er avklart i plan og godkjent av både kommunen og Statens vegvesen. Det forholdet som er omtalt i rammetillatelsen om adkomst til veg gjelder kun adkomst fra Sjøgata - som er kommunal veg. Denne er godkjent av kommunens vegmyndighet, v. Kommunalteknisk kontor (nå Byteknikk). Avkjøringstillatelse til Jernbanevegen, slik alt. 1 forutsetter, var det ikke opp til kommunen å fatte vedtak om.

Bygningssjefen konkluderer derfor med at Statens vegvesen kun har gitt midlertidig avkjøringstillatelse for NAV-Bygget til Jernbanevegen. Når ny kryssløsning/rundkjøring i Jernbanevegen etableres vil tiltaket stå uten avkjøringstillatelse dersom avtale med Statens vegvesen ikke er inngått og avkjøringstillatelse er gitt.

I rammetillatelsen er det gitt dispensasjon i medhold av pbl. 85 § 7 for krav om undertegnet utbyggingsavtale før igangsettingstillatelse når det gjelder grunnarbeider og parkeringskjeller. Det burde også i denne saken vært gitt dispensasjon fra plankravet som angis i KDP Byutviklingsområdet § 1.1, jf. § 1.2, og angitt vilkår for dispensasjon. Bygningssjefen kan imidlertid ikke se at denne feilen kan ha virket inn på vedtakets innhold og resultat. Dispensasjon må anses for å være gitt, med de forutsetninger som lå til grunn for tillatelsen og som skulle avklares gjennom avtale med utbygger.

I tillegg henvises det i rammetillatelsen til at det er gitt en mindre vesentlig reguleringsendring for Sjøgata 29-47 vedtatt 01.07.2008. I denne reguleringsendringen er det knyttet nye bestemmelser som bl.a. angir at gjennomkjøring mellom F2 og Jernbaneveien skal sikres, før igangsettingstillatelse gis skal det være inngått utbyggingsavtale mellom Bodø kommune og tiltakshaver. Det følger av de nye bestemmelsene at det før brukstillatelse eller ferdigattest kan gis for område K4, skal bla. adkomst være opparbeidet etter godkjente detaljplaner. (Bestemmelsen må anses som revidert og konkretisert i ettertid da det ble tatt inn nye rekkefølgebestemmelser ved mindre vesentlig reguleringsendring, vedtatt 23.06.2009.)

Bygningssjefen mener dermed det foreligger rekkefølgebestemmelser i plan, selv om disse ikke er referert i kommunens rammetillatelse.»

Fylkesmannen bemerker at det som i klagesaken er sagt om hvem som var/er myndighet til å godkjenne aktuelle avkjøring til Jernbaneveien etter vår oppfatning er feil eller i hvert fall misvisende, jf. det som er sagt foran.



---

Fylkesmannen legger til grunn at kommunen som rette myndighet har akseptert atkomstforholdene, og at permanent avkjøring først skulle løses i ny plan. Den ble vedtatt først 17.02.2011 i områderegulering for Bodø stamnetterminal.

Det er ikke stilt vilkår om at ny atkomst skulle være opparbeidet før ferdigattest kunne gis. Spørsmålet er så om man ut fra foreliggende dokumentasjon kan tolke rammetillatelsen til å inneholde en forutsetning om et slikt vilkår uten at det er skrevet. Og uten at dette blir i strid med legalitetsprinsippet i norsk rett.

Kommunen mener det ikke var nødvendig å stille egne vilkår i rammetillatelsen som gjelder forholdet til atkomst eller avkjørsel til Jernbanevegen. Kommunen viser til avkjøringen til Jernbaneveien var midlertidig og at krav om ny avkjørsel/kryssløsning var forutsatt av Statens vegvesen og kommunen da rammetillatelsen ble gitt. Kommunen mener videre at kravet om ny adkomst/kryssløsning senere er sikret gjennom nye rekkefølgebestemmelser i reguleringsplan for Sjøgaten 29-47, gjennom utbyggingsavtale inngått 13.11.2008, og gjennom områdereguleringsplan for Bodø stamnetterminal, vedtatt 17.02.2011.

Rammetillatelse ble gitt 22.08.2008. Fylkesmannen bemerker at mindre vesentlig reguleringsendring for Sjøgata 29-47, vedtatt 01.07.2008 hadde en bestemmelse om at gjennomkjøring mellom F2 og Jernbaneveien «skal sikres». Fylkesmannen bemerker at bestemmelsen slik vi forstår den kun gjelder gjennomkjøringen, dvs. fram til den her aktuelle avkjøringen, og således ikke omfatter opparbeidelse av veikryss/rundkjøring. Det er i tillegg ikke presisert hva som i dette tilfellet ligger i uttrykket «sikres». Fylkesmannen mener kommunens krav til avkjøring før ferdigattest først var gjort tilstrekkelig klart ved mindre vesentlig reguleringsendring for kontorbygning Luftfartstilsynet Sjøgata 45/47 vedtatt 23.06.2009. Det ble ved denne endringen tatt inn rekkefølgebestemmelser gjeldende for hele planområdet om at atkomst fra Jernbaneveien/kryssløsningen skal være opparbeidet etter planer godkjent av Bodø kommune og Statens vegvesen før det kan gis brukstillatelse/ferdigattest. Denne rekkefølgebestemmelsen ble imidlertid vedtatt lenge etter at rammetillatelsen var gitt, og kan således ikke tillegges avgjørende vekt. Det samme gjelder områdereguleringsplan for Bodø stamnetterminal.

Fylkesmannen mener at vilkår knyttet til atkomst etter plan- og bygningsloven § 66/ § 27-4 i ny lov må fremgå klart av rammetillatelse og/eller eventuelt planbestemmelser når rammetillatelse gis.

Vi har med dette ikke tatt stilling til om de inngåtte avtaler mellom kommunen og tiltakshaver/utbygger er gyldig eller ikke. Dette er et spørsmål som eventuelt må løses ved domstolen.

## **Fylkesmannens vurdering av om det var grunnlag for å trekke ferdigattesten**

### *Ferdigattesten av 13.01.2016*

Det følger av pbl § 21-10 at søknadsppliktige tiltak skal avsluttes med ferdigattest, som utstedes av kommunen når det foreligger nødvendig sluttokumentasjon og erklæring om ferdigstillelse fra tiltakshaver eller ansvarlig søker. Sluttokumentasjonen skal vise at tiltaket er utført i samsvar med tillatelsen og bestemmelser i eller i medhold av denne lov.

---

Når det gjelder ferdigattest for tiltaket følger det av pbl. 85 § 99 nr. 1 at den kontrollansvarlige skal foreta sluttkontroll når et tiltak som går inn under § 93 er ferdig. Sluttkontrollen skal også omfatte utearealer, adkomst og andre vilkår som eventuelt er stilt i tillatelsen.

Vi gjengir fra kommunens innstilling i klagesaken:

«Forhold ved adkomst/avkjøring til Jernbanevegen var ikke kontrollert av den kontrollansvarlige, eller av tiltakshaver da søknad om ferdigattest ble sendt inn. Det er ikke gitt varig adkomstrett for tiltaket, kun midlertidig. Ny adkomst og kryssløsning, slik som forutsatt av Statens vegvesen og kommunen, er ikke etablert. Bygningssjefen bemerker at disse forholdene har utbyggeren påtatt seg ansvaret for, jf. utbyggingsavtalens pkt. 2. Anmodningen om ferdigattest skulle derfor ha blitt avvist av kommunen, inntil forholdet til Statens vegvesen og spørsmålet om lovlig varig adkomst var avklart.

Bygningssjefen konkluderer med at ferdigattest av 13.01.2016 er gitt på uriktig grunnlag og er ugyldig. Feilen, dvs. mangler ved Sluttkontrollen og dokumentasjon for at tiltaket er i samsvar med tillatelsen og bestemmelser i eller i medhold av denne lov, herunder pbl. 85 § 66 nr. 1, og reguleringsplan for Sjøgaten 29-47, har virket bestemmende på vedtakets innhold, jf. fvl. § 35 første ledd bokstav c). Ferdigattesten er derfor trukket tilbake.

Evt. søknad om endring av avkjørsel fra Jernbanevegen til Sjøgata vil ikke være et alternativ. Konsekvensene ved etablering av NAV-bygget ble i 2008 vurdert å medføre store konsekvenser i et allerede svært trafikkbelastet område slik at avkjørsel til kun Sjøgata ikke kunne tillates, og at ny kryssløsning med mulig rundkjøring måtte etableres.»

#### *Fylkesmannen*

På det tidspunkt det ble søkt om, og gitt ferdigattest, forelå den i rammetillatelsen midlertidige godkjente avkjøring fra kommunen. Ut fra den gitte rammetillatelsen, mener vi dette var tilstrekkelig til å kunne gi ferdigattest. Dette er slik vi ser det fortsatt status. Fylkesmannen mener dette er i overenstemmelse med gitte rammetillatelse. Tiltaket er således etter vår vurdering utført i samsvar med tillatelsen og bestemmelser i eller i medhold av denne lov. Kravene i pbl § 21-10 er oppfylt. Etter Fylkesmannens syn kan det som hovedregel ikke kreves noe mer ved ferdigattest enn det som var forutsatt og lå til grunn da det ble gitt rammetillatelse. Dette innebærer at det ikke var grunnlag for å trekke ferdigattesten.

NAV-bygget er ferdig. Ny kryss- og adkomstløsning er nå regulert i tilgrensende plan som er områdereguleringsplan for Bodø stamnetterminal. Kommunen har opplyst at den nye kryssløsningen skal etableres som del av Bypakken. Den nye adkomst/kryssløsningen er under opparbeiding av Statens veivesen i henhold til planen. De planfaglige utfordringene knyttet til atkomstforholdene er dermed i ferd med å bli løst i samsvar med forutsetningene som lå til grunn for å gi rammetillatelse i 2008. Å trekke ferdigattesten under henvisning til at det ikke foreligger varig avkjøringstillatelse i denne situasjonen, har etter Fylkesmannens oppfatning ikke hjemmel i plan- og bygningsloven. Det vises i denne forbindelse til at bruk av den nye regulerte atkomstløsningen ikke krever særskilt tillatelse etter plan- og bygningsloven eller veglova.

---

## **Fylkesmannens vurdering av den gitte brukstillatelsen**

Brukstillatelse av 01.07.2016 har krav til at følgende være dokumentert løst før det kan gis ferdigattest:

«Varig atkomst og avkjørsel med rettigheter fra berørte hjemmelshavere, samt avkjørselstillatelser fra veimyndighetene.»

Fylkesmannen har kommet til at det ikke var grunnlag for å trekke ferdigattesten. Kommunen kunne da ikke stille vilkår som nevnt i brukstillatelsen. Spørsmålet er imidlertid ikke lenger aktuelt da tiltaket har en gyldig ferdigattest.

Fylkesmannen finner ikke grunn til å gå nærmere inn i klagene.

### **Vedtak**

Fylkesmannen opphever kommunens vedtak av 01.07.2016 om å trekke ferdigattesten.

Vedtaket er fattet med hjemmel i plan- og bygningsloven § 1-9, jf. rundskriv T-2/09 fra Miljøverndepartementet og brev datert 28. september 2009 fra Kommunal- og regionaldepartementet, jf. forvaltningsloven § 34.

Avgjørelsen kan ikke påklages videre, jf. forvaltningsloven § 28.

Sakens parter er underrettet ved kopi av dette brev.

Med hilsen

Egil Johansen (e.f.)  
Kommunal- og beredskapsdirektør

Tor Sande  
underdirektør

*Dette brevet er godkjent elektronisk og har derfor ikke underskrift.*

Kopi til:  
Advokatfirmaet Steenstrup Stordrange Postboks 1829 Vika 0123 OSLO