
Saksnr: 2021/804-1
Saksbehandlarar: Kari Elster Moen, Even
Vaular

Saksgang

Utval	Utv.saksnr.	Møtedato
Rådet for menneske med nedsett funksjonsevne		03.02.2021
Hovudutval for samferdsel og mobilitet		17.02.2021
Fylkesutvalet		02.03.2021

Føringar ved utleige av fylkeskommunale fortau til uteservering i Bergen

Forslag til innstilling

1. Fylkesutvalet legg til grunn at det i Bergen sentrum er særleg viktig å sikre framkomst for mjuke trafikantar. Fortau langs fylkesveg skal primært nyttast av mjuke trafikantar.
2. Fylkesutvalet ønskjer å leggja til rette for uteservering på stader som er eigna for det, med vilkår som gjer at ein tar omsyn til fotgjengarar og serveringsstader. Ein føresetnad er at uteserveringa ikkje kjem i konflikt med hovudføremålet for fortausareala eller andre gjeldande regelverk.
3. Fylkesutvalet ber fylkesrådmannen ta initiativ til eit samarbeid med Bergen kommune og Statens vegvesen for å starta eit arbeid med fotgjengar-teljingar i Bergen sentrum. Målet er å få betre kunnskap om behovet for fritt ferdselsareal for gåande.

Samandrag

Fylkeskommunen handsamar søknadar og gir løyve til uteservering på fortausareal langs fylkesveg. I saka greier fylkesrådmannen ut om kva overordna føringar og prinsipp som må ligga til grunn i vurderinga av søknadane. Som vegstyresmakt har fylkeskommunen ansvar for å sikre framkomst og trafikktryggleik på fylkesveg for alle trafikantar. God tilrettelegging for mjuke trafikantar er avgjerande for å skapa eit attraktivt gangtilbod og leggja til rette for klimavennlege transportformer. Fylkeskommunen skal som regional utviklingsaktør, vegstyresmakt og med ansvar for trafikktryggleik og folkehelse, ta i vare ålmenta sine interesser, og samstundes leggja til rette for næringsutvikling og private initiativ der dette ikkje går på kostnad av fellesskapet sine behov.

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Dina Lefdal
fylkesdirektør for infrastruktur og veg

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har difor inga handskriven underskrift

Vedlegg

- 1 Saksprotokoll fylkesutvalet 18. juni 2020 - Spørsmål frå Søviknes (Frp) om uteservering - SI 15-2020

Saksutgreiing

Bakgrunn for saka

Vestland fylkeskommune som vegstyresmakt har ansvar for å sikre framkomst og trafikktryggleik på fylkesveg. Dette inkluderer alle trafikantar, og gjeld for køyrebane så vel som fortau. Trafikantar med nedsett funksjonsevne skal også kunne ferdast trygt på fortaua våre, jf. krav om universell utforming. Som forvaltar av fylkesveg har fylkeskommunen ansvar for handsaming av søknader om leige av fortausareal til uteservering. På fylkesveg i Vestland gjeld dette i hovudsakleg i Bergen sentrum.

Fylkeskommunen fekk i 2020 18 søknader om uteservering på fylkeskommunale fortau i Bergen sentrum. Vedtak om å gje løyve vart gjeve med heimel i §§ 9 og 57 i veglova. Åtte serveringsstader klaga på vedtaket fordi dei meinte dei fekk for lite areal.

Representant Søviknes (Frp) fylgde opp saka ved å stilla spørsmål til fylkesutvalet 18. juni 2020 om klagebehandlinga, og om dialogen i forkant av 2021-sesongen (saksprotokoll er vedlagt). Fylkesrådmannen gav svar om den vidare oppfølginga, mellom anna at fylkeskommunen i samarbeid med kommunen vil ha ein ny gjennomgang av areala for uteservering før ny sesong. Vidare la fylkesrådmannen i sitt svar vekt på at framkomst for mjuke trafikantar i sentrale område er prioritert, og at fortausareal primært er vegareal for mjuke trafikantar.

Sju av klagane på vedtaket om utleige vart handsama i den fylkeskommunale klagenemnda. Fire av klagarane fekk delvis medhald, tre fekk avslag. Fylkeskommunen har no, saman med Bergen kommune starta gjennomgangen av areala for uteservering i Bergen for 2021.

Mål med saka

Fylkesrådmannen ønskjer med denne saka å tydeleggjera ansvaret fylkeskommunen har som forvaltar og eigar av fylkesveg. For å sikra ei føreseieleg handsaming av søknadar om leige av fylkeskommunale fortau til uteservering, vil fylkesrådmannen greia ut om kva overordna føringar og prinsipp som må ligga til grunn i vurderinga av søknadane.

Overordna føringar og prinsipp for sakshandsaminga

Sentrale overordna føringar og prinsipp som ligg til grunn for vår handsaming av søknadar om uteservering er forankra i:

- Veglova
- Utviklingsplan for Vestland
- Miljøløftet og nullvekstmålet
- Gåstrategi for Bergen
- Kommunedelplan for Bergen sentrum (KDP Sentrum), med føresegner
- Kommunale retningslinjer for uteservering

Regional transportplan med tilhøyrande strategi for mjuke trafikantar, vil også ha betyding for prioriteringar knytt til framkome og trafikktryggleik på fortausareal.

Lovgrunnlag

For å få løyve til uteservering på fortau må serveringsstaden ha eit vedtak frå fylkeskommunen etter veglova §§ 9 og 57. § 9 definerer vegstyresmakt, § 57 seier kva ein må ha løyve frå vegstyresmakta til å gjere på offentleg veg. I tillegg må ein inngå ei privatrettsleg avtale mellom leigetakar og Vestland fylkeskommune. Ein slik avtale er eit vilkår kommunen har for at serveringsstadane kan servere alkohol. Avtalen set også mellom anna vilkår om tidsrom og pris for leige.

Handsaming av søknadane etter veglova må sjåast i lys av føremålsparagrafen i veglova § 1 a. I tillegg må arealet det er søkt om å leige vere i samsvar med kommunale føringar og retningslinjer.

Føremålet med veglova (etter § 1a.) er mellom anna å sikra at trafikken på vegnettet «kan gå på eit vis som trafikantane og samfunnet til ei kvar tid kan vere tente med», og sikra ein størst mogleg trygg og god avvikling av trafikken «og ta omsyn til grannane, eit godt miljø og andre samfunnsinteresser elles».

Kommunale føringar og retningslinjer

Bergen kommune er planmyndigheit for arealbruk. I Bergen sentrum gjeld kommunedelplan for Bergen sentrum (KDP Sentrum). I føresegnene står det i punkt 6.3:

«Butikker og serveringssteder gis mulighet for gatesalg og uteservering i inn til 1 meters bredde langs fasade dersom krav om fri fotgjengerarealbredde på min. 3 meter, og eventuelt areal for holdeplass, varelevering og andre prioriterte aktiviteter er ivaretatt.»¹

Om uteserveringsstader ønskjer større areal, må dei avklara med Bergen kommune om dei må søkja om dispensasjon frå kommunedelplan for sentrum.

På fortau i Bergen sentrum med svært høg fotgjengartrafikk krev kommunen større fri fortausbreidde enn 3 meter². Døme her er fv. 577 Torget og fv. 577 Bryggen. På fortauet langs fv. 577 Torget er det smalt og vanskeleg å ta seg fram som fotgjengar, særleg dersom ein har barnevogn eller rullestol. Den auka bruken av elektriske sparkesyklar gjer også at arealbehovet på fortau aukar. Torget har også eit tusentals daglege av- og påstigande kollektivpassasjerar som krev sitt av venteareal.

Gåstrategi for Bergen

Bergen kommune har, som del av arbeidet med nullvekstmålet i byvekstavtalen (Miljøløftet), leia eit arbeid med å få utarbeidd ein gåstrategi for Bergen³, der også fylkeskommunen (den gang Hordaland) og Statens vegvesen har vore representert. Gåstrategien skal bidra til at gange som transportform tar sin del av auken i persontransporten i kommunen. Strategien set mål og legg føringar for mellom anna forvaltning, drift, planlegging og investeringar i fysiske tiltak for fotgjengarar.

I strategien er det sagt at kommunen ønskjer å prioritere dei gåande framfor andre interesser. Det er for å sikre ein auke i tal gåande og syklande framfor dei som køyrer bil. Forholda må derfor leggast til rette for å oppnå dette. Eitt av måla i gåstrategien er at fotgjengarane skal verta prioriterte ved alternativ bruk av gangareal. Dette gjeld mellom anna ved utleige av fortausareal til uteservering, men også ved andre aktivitetar som gatesal, torghandel og arrangement i byromma. Desse aktivitetane høyrer også heime i ein by, men gåstrategien legg vekt på at desse ikkje må gå på kostnad av framkomsten for dei gåande. Kommunen påpeiker i gåstrategien at gjeldande regelverk tar omsyn til dei gåande, men at praksis i ein del tilfelle ikkje følgjer regelverket.

Vedtakskompetanse

Etter gjeldande delegering etter særlov har fylkesutvalet mynde som vegstyresmakt for fylkesveggar, dersom mynde ikkje i reglementet er lagt til andre (Veglova, §9). Målet med saka er å stadfesta overordna føringar og prinsipp som ligg til grunn for handsaminga av søknadar om uteservering på fortausareal til fylkesveg.

Vurderingar og verknader

Økonomi: Fylkesrådmannen arbeider med å få på plass ein avtale om kontroll og oppfølging av uteserveringsstader. Denne aktiviteten vil innebera ein kostnad, som per no ikkje er kjend. Samstundes vil utleiga av fortausareal gi inntekter som heilt eller delvis kan dekkja kostnadane.

¹ Ein kan dela fortau inn i fleire soner. Breddekrav vert fastsett i overordna planlegging, t.d. kommunedelplan for Bergen sentrum. Areal sett av til møbleringssone og venteareal for haldeplass inngår ikkje i det frie ferdselsarealet for fotgjengarane.

² I 2019 sende plan- og bygningsetaten eit brev til Statens vegvesen med kart over arealbehovet langs Torget. Det er sett krav om 4 meter fri fortausbreidde også i Kaigaten, pga. forbodet mot å sykle i vegbana her (grunna bybanespora).

³ Gåstrategi for Bergen, vedtatt i Bergen bystyre 17. november 2020, skal gjelda fram til 2030.

Klima: Å sikra tilstrekkeleg fritt fortausareal for fotgjengarar er viktig for å gi dei eit trafikkikkert og attraktivt tilbod med god framkome. Eit attraktivt tilbod kan bidra til at fleire tar beina fatt og/eller nyttar kollektivtilbodet og let bilen stå. Gange er ein vesentleg del av dei fleste kollektivreiser.

Folkehelse: God tilrettelegging for fotgjengarar fremjar folkehelsa, både ved å førebyggja ulykker og ved at folk beveger seg.

Utviklingsplan for Vestland 2020-2024 (Regional planstrategi): God tilrettelegging for fotgjengarar kan bidra positivt til mål for klima og miljø (sjå klima over), og for lokalsamfunna som ramme for gode kvardagsliv. God tilrettelegging gir tryggleik, som er ein viktig del av opplevinga av ein stad som attraktiv. Det er også viktig for folk sin mobilitet. Klimavenleg stadutvikling krev trygg ferdsel til og i sentra, til skular og fritidsaktivitetar og til kollektivtransporten.

Fylkesrådmannen sine kommentarar

I dei sentrale delane av ein by som Bergen er det mykje aktivitet, og mange interesser som har eit ønske om å ta i bruk offentleg fortausareal. Fortausareala kan gi rom for fleire gode føremål, men det er samstundes eit hovudføremål som me som vegstyresmakt har eit særleg ansvar for å sikra at vert tatt i vare. Det er her fotgjengarane skal ta seg fram. Tilstrekkeleg med fritt ferdselsareal skal sikra tryggleik og framkomst for fotgjengarane. Dette er viktig å sikra før ein nyttar fortausareal til alternative føremål.

Omsynet til venteareal på kollektivhaldeplassane må også vega tungt. I Bergen sentrum er det fleire stader særleg høg gangtrafikk og kollektivhaldeplassar med eit tusentals av- og påstigingar kvar dag. Mange stader er det også knapt med fortausareal. Her må ein også ta i betraktning at høg gangtrafikk faktisk krev stor fortausbreidde. Det som kan vera eit rommeleg ferdselsareal for gåande ein plass, kan vera altfor knapt ein annan. Dårleg framkome kan gå utover trafikktryggleiken, ved at folk byrjar å nytta venteareal ved kollektivhaldeplassar og køyrevegen for å ta seg fram. I høgtrafikkerte sentrumsgater med kollektivtrafikk vil det vera særleg uheldig.

Det er verdt å nemna at utleige av elsparkesyklar i Bergen sentrum har medført ein auke i konflikter på gangareala. Konflikta er knytt til ferdsel med elsparkesyklane, og til «villparkering» i ferdselsareala. I eit pågåande pilotprosjekt der også fylkeskommunen er involvert, ser bymiljøetaten i Bergen kommune i samarbeid med utleigeaktørar på korleis ein kan skapa ei tenleg regulering av utleige og bruk av elsparkesyklane. Gjennom dette vil ein forhåpentleg få bukt med parkeringsutfordringane. Truleg vert det ei større utfordring å sikra at alle brukarar ferdest på dei gåande sine premiss på ferdselsareal for gåande. Trafikkbiletet på ferdselsareala har såleis vorte meir samansett, og somme brukargrupper opplever til dels stor utryggleik i delar av sentrum. I korridorar med høg gangtrafikk og avgrensa areal vil det å «eta» av ferdselsarealet for gåande kunna føra til at konfliktnivået vert endå høgare.

Uteservering og andre aktivitetar som nyttar offentleg gangareal (t.d. gatesal, torghandel og arrangement) er ønskte aktivitetar og viktige delar av ein levande by. Me har også eit ansvar for at desse aktivitetane har levelege vilkår. Fylkesrådmannen ønskjer å leggja til rette for uteservering på stader som er eigna for det, med vilkår som gjer at ein tar omsyn til fotgjengarar og serveringsstader. Ein føresetnad er at uteserveringa ikkje kjem i konflikt med hovudføremålet for fortausareala eller andre gjeldande regelverk. I Bergen sentrum er det særleg viktig å sikre framkomst og trafikktryggleik for fotgjengarar. Det er viktig at fylkeskommunen som regional utviklingsaktør, vegstyresmakt og med ansvar for trafikktryggleik og folkehelse, tar i vare ålmenta sine interesser, og samstundes legg til rette for næringsutvikling og private initiativ der dette ikkje går på kostnad av fellesskapet sine behov.

For serveringsstadane er det av stor betydning at handsaminga av søknader om etablering av uteservering er føreseieleg. Uteserveringsarealet kan vera av til dels stor økonomisk betydning for den einskilde verksemd. Jf. spørsmålet frå representanten Søviknes (Frp) til fylkesutvalet 18/6-20 om dialog i forkant av 2021-sesongen, vurderer fylkesrådmannen det slik at god informasjon ut til søkjarane er viktig. Fylkesrådmannen meiner at ei vurdering av kva areal som kan nyttast til uteservering må gjerast med alle omsyna som føresetnad: fotgjengarar, menneske med nedsett funksjonsevne og plangrunnlag. Det er derfor ikkje naturleg å ha møte med den enkelte søkar for å fatte vedtak om kva areal som kan leigast ut. Søkjarane vil framleis ha klagerett på vedtaket om leige av fortausareal. Det ville vore naturleg med medverknad frå serveringsstadane dersom me utarbeidde nye føringar og retningsliner for utleige av fortausareal til uteservering. Men det er ikkje tilfelle her. Det er derimot viktig å tydeleggjere kva eksisterande føringar og prinsipp som gjeld, for å sikra samsvarande praksis i handsaming av søknadar og klagehandsaming.

Per i dag vert det gitt løyve om uteservering for eitt år av gangen. På sikt er det ønskeleg å kunna tilby løyver for lengre tidsrom, for å gjera det meir føreseieleg for søkjarane. For å kunna gjera dette er me avhengige av å få større kunnskap om kor mange fotgjengarar som nyttar dei ulike fortaua. Me vil då betre kunna definera behova for fri fortausbreidde, og såleis også storleiken på uteserveringsareala. Fylkesrådmannen ønskjer difor å gå i gang med eit arbeid med fotgjengarteljingar i Bergen sentrum, i lag med Bergen kommune og Statens vegvesen.