
Saksnr: 2020/77156-1
Saksbehandlar: Lotte Karoline Lynngård

Saksgang

Utval	Utv.saksnr.	Møtedato
Klagenemnda		11.02.2021

Klagesak - Klage på vedtak om avslag på søknad om utvida bruk av avkøyrslé - gnr. 23 bnr. 389 - fv.540

Forslag til vedtak

Klage frå Boguslaw Podlesiecki på vedtak om avslag på søknad om utvida bruk av avkøyrslé, vert ikkje teken til følgje.

Samandrag

Saka gjeld avslag på søknad om utvida bruk av avkøyrslé til gnr 23 bnr. 389 i Bergen kommune. Bakgrunn for søknaden er i samband med oppføring av ny bustad, og tilkomst til ny bustad skal delvis gå via gang-/sykkelveg langs fv. 540.

INV Forvaltning Vestland har oppretthaldt avslaget og sendt det vidare til klagebehandling.

Fylkesrådmannen har vurdert klagen og rår til at den ikkje vert teken til følgje

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Ingrid Kristine Holm Svendsen
fylkesdirektør

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har difor inga handskriven underskrift

Vedlegg

- 1 Oversending av klage på vedtak - gnr. 23 bnr. 389 - fv. 540 Bergen kommune
- 2 Søknad om utvida bruk av avkøyrslé
- 3 Vedlegg til søknad om utvida bruk
- 4 Avslag på søknad om utvida bruk av avkøyrslé
- 5 Klage på avslag
- 6 Førebels svar - klage på vedtak -avkøyrslé frå FV 540 gnr 23 bnr 389 - Bergen kommune
- 7 Klagesak - drift av gang-sykkelveg langsmed fv. 540 i Fyllingsdalen

Saksutgreiing

Bakgrunn for saka

Saka gjeld avslag på søknad om utvida bruk av avkøyrsløye til gnr. 23 bnr. 389 i Fyllingsdalen i Bergen kommune.

Eigedommen er omfatta av reguleringsplan *Fyllingsdalen boligfelt X, tomteareal GI, GII og FI* (planid 3830000), og tiltaket krev dispensasjon frå plan, jf. plan- og bygningslova kap. 19.

Klagar fekk ei negativ førehandsuttale frå Statens vegvesen (SVV) om dispensasjon frå gjeldande plan den 26.04.17, der det kom fram at han ikkje kan rekne med avkøyringsløyve frå dei etter ei eventuell behandling av saka etter veglova § 40. Etter førehandskonferanse hos Plan- og bygningsetaten i Bergen kommune 13.11.19, vart han råda til å sende inn sjølvstendig søknad om utvida bruk av avkøyrsløye til Vestland fylkeskommune.

Boguslaw Podlesiecki ved Judicium DA søkte 18.02.20 om utvida bruk av avkøyrsløye. Klagar ønsker å nytte delar av gang-/sykkelveg langs fv. 540 til å komme fram til eigedommen der han vil etablere bustad.

INV Forvaltning Bergensområdet valde å gjere eit unntak og handsame søknaden etter veglova før tiltaket var klart etter plan- og bygningslova, da dei tolka referat frå førehandskonferansen som at løyve frå Bergen kommune berre var avhengig av løyve frå vegmynda.

INV forvaltning Bergensområdet av slo søknaden om utvida bruk av avkøyrsløye i brev av 27.05.20. Grunngevinga for avslaget var at det skal leggast vekt på framkomst og trafikktryggleik, og utvida bruk av avkøyrsløye vil medføre auka biltrafikk på gang-/sykkelveg, til ulempe for mjuke trafikantar. Vidare skal ein unngå avkøyrsløye over gang-/sykkelveg til nyetableringar, og utvida bruk vil medføre redusert trafikktryggleik og framkomst, da avkøyrsløye ikkje er utforma/har friskt og svingradius i tråd med gjeldande vegnormalar. Mjuke trafikantar skal prioriterast, jf. føringar i «Regional areal- og transportplan for bergensområdet».

Judicium DA klaga på avslaget i brev av 22.06.20. Grunnen for klage var at det ikkje er ein nyetablering ettersom eigedommen mellom anna er tilknytt vatn og kloakk, fått vegrett over naboeigedommen og skal vere i eit etablert bustadfelt. Det vart og vist til at tilkomstvegen vert nytta av eksisterande bustader, og bruken berre vert utvida med ein eining, og bustadformål er det einaste hensiktsmessige formål for eigedommen.

INV forvaltning Vestland stetta avslaget, fylkesdirektør infrastruktur og veg vurderte klagen og oppretthaldt vedtaket om avslag, og vidaresendte den til fylkesrådmannen for vidare klagehandsaming 15.09.21.

Tilhøva på staden

Eigedommen er omfatta av reguleringsplan for «Fyllingsdalen bustadfelt X, tomteareal GI, GII og FI (planid 3830000)», og tiltaket krev dispensasjon frå plan, jf. plan- og bygningslova kap. 19.

I «Rammeplan for avkøyrsløyer med strekningsvis vurdering av haldning til byggegrenser for riks- og fylkesveg i Region vest 2017-2020» har vegen *Meget streng haldning* (RAUD) - svært viktig hovudveg.

Årsdøgntrafikken (ÅDT) på fv. 540 er 14400 køyretøy og fartsgrensa på staden er 50 km/t. ÅTD er i øvre del av kategorien der «800 - 1500 køyretøy kan gje mindre brukbar sikkerheit».

Kryss mellom gang-/sykkelveg og fv. 540 er ikkje utforma/og har sikt i tråd med gjeldande vegnormalar. Avkøyrsløye der gang-/sykkelvegen er knytt den private vegen har ikkje utforming/sikt i tråd med gjeldande vegnormalar.

Tilknytingspunktet til fv. 540 er skilta med vikepliktsskilt 202 og oppmerka med vikeline 1022 i asfalt. Det framstår derfor som eit kryss.

Status til gang-/sykkelvegen er uavklart. Fylkesdirektør infrastruktur og veg har vurdert status og komme fram til at sjølv om den står oppført som privat i matrikkel og Nasjonal vegdatabank, så vert

den «halden ved like» av Vestland fylkeskommune gjennom driftskontrakt (1201 ASOLA - inngått 01.09.20; og tidlegare 1202 Stor-Bergen), jf. veglova § 1. Vegen vert derfor rekna som fylkeskommunal gang-/sykkelveg med køyring til eigedommar.

Rettsleg grunnlag

Veglova § 1 a:

«Formålet med denne lova er å tryggje planlegging, bygging, vedlikehald og drift av offentlege og private vegar, slik at trafikken på dei kan gå på eit vis som trafikantane og samfunnet til ei kvar tid kan vere tente med. Det er ei overordna målsetting for vegstyremaktene å skape størst mogleg trygg og god avvikling av trafikken og ta omsyn til grannane, eit godt miljø og andre samfunnsinteresser elles.»

Veglova § 40:

«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 offentleg veg ikkje byggast eller nyttast utan løyve frå vegstyremakta. Vegstyremakta kan krevje at avkjørsle frå offentleg veg skal byggast etter ein plan den godkjenner. Er arbeidet med avkjørsle ikkje sett i gang innan 3 år etter at løyve er gitt, fell løyvet bort.»

Andre føringar:

«Rammeplan for avkøyrslar med strekningsvis vurdering av haldning til byggegrenser for riks- og fylkesveg i Region vest 2017-2020» er ikkje juridisk bindande, men gir føringar for kva som skal leggst til grunn ved handsaming av avkøyrslar- og byggesaker. Det følgjer av s 16 i rammeplanen at det leggst opp til ei konsekvent handsaming av søknad om avkøyrslar. Utgangspunktet er at den einskilde strekning er plassert i ein haldningsklasse, og disse er visualisert med fargekoder ut ifrå kor strengt søknadane vil bli vurdert:

1. *Meget streng haldning (Raud).*
2. *Streng haldning (Gul).*
3. *Mindre streng haldning (Blå).*
4. *Lite streng haldning (Grøn).*

Det er ikkje nok å vise til rammeplanen, det krevjast ei konkret vurdering av kvart tilfelle.

SSV si handbok R701:

«Ved handsaming av avkøyrslar søknader skal det gjerast ei totalvurdering, der det i tillegg til sjølve staden for avkøyrslar, også må takast omsyn til framkomst og trafikktryggleik på vegen det er søkt om avkøyrslar frå.»

Vedtakskompetanse

Klagenemnda gjer vedtak, jf. forvaltningslova § 28 (2), jf. reglement for folkevalde organ og delegering punkt 2 «Oppgåver».

Klagen

Judicium DA klaga på avslaget på vegner av heimelshavar på gnr. 23 bnr. 389. 22.06.20. Det visast til klagen i sin heilskap, vedlagt. Klagen lyder følgjande:

«Vedtaket påklages med dette.

Det er i begrunnelsen for vedtaket vist til rammeplan 2017-2020, der det er angitt at bruk av gang- og sykkelvei til nyetableringer ikkje skal finne sted.

Eiendommen ligger i et etablert boligområde. Den er etablert ved deling av gnr 23 bnr 34, datert 20.04.2005. Delingstillatelsen ble gitt på vilkår av at eiendommen fikk

1. Rett til fremføring av vei over 23/39 og videre til offentlig vei
2. Rett til tilknytning til private vann- og avløpsledninger

Tre år senere fikk eiendommen som tidligere dokumentert tinglyst veirett over gnr 23 bnr 3 frem til offentlig vei, og rett til å føre vann og kloakk over bnr 3.

Vilkårene i delingstillatelsen var derved oppfylt, jfr erklæring av 19.02.2008, fremlagt som bilag 1 til vår søknad av 18.02.2020. Vann og kloakk er lagt frem til tomtegrensen for bnr 389 og plagget der.

Bnr 389 har eksistert som boligtomt i 15 år. Den ligger i et eldre etablert boligområde, og det er etter vårt syn naturlig å nyansere begrepet nyetablering noe.

Eiendommen er ikke nyetablert, og den har fra opprettelsen vært tiltenkt boligformål. Rammetillatelse for oppføring av bolig ble gitt i 2010, jfr bilag 2 til søknad.

Det er i og for seg riktig at søknaden vil medføre en utvidelse av bruken av veien, men det dreier seg om en utvidelse med én bolig. Traudalsgrend 19 og 24 (gbrn 23/63 og 23/39) benytter samme veistykket. Trafikken er meget beskjeden i dag, og økningen som ligger i tilknytningen for bnr 389 vil knapt gi utslag.

Man bør i tillegg se hen til at eiendommen uten tilkomst vil ligge brakk og verdiløs, i det bruk til boligformål er eneste mulige utnyttning. Det vises for øvrig til søknaden i sin helhet.»

Fylkesdirektør infrastruktur og veg si vurdering 15.09.20:

«Ved opprusting av eksisterende vegar har det vore praksis for å nytte gang-/sykkelveg som tilkomst til eksisterande bustader ved sanering av avkøyrslar. I dette tilfellet vert det søkt om utvida bruk av avkøyrslar i samband med oppføring av ny bustad. Det er difor ei nyetablering, og føringar i «Rammeplan for avkøyrslar med strekningsvis vurdering av haldning til byggegrenser for riks- og fylkesveg i Region vest 2017-2020» er difor gjeldande.

Klagar påpeikar at 2 bustader har tilkomst til fylkesveg 540 på den private tilkomstvegen (markert med raud på figur 2) og via gang/sykkelvegen (markert med grøn på figur 2), og at ein ny bustad ikkje vil medføre vesentleg auke i bruken. Avkøyrslar frå gang-/sykkelveg til privat tilkomstveg, og kryss mellom gang-/sykkelveg og fv. 540 har manglar i høve utforming og sikt, og utvida bruk vil medføre auka risiko for ulykker. I tillegg vil bruk av g/s som tilkomst skape ulemper for mjuke trafikantar. At utvidinga av bruken relativt sett er avgrensa endrar ikkje på desse momenta.

At gnr. 23 bnr. 389 ikkje har godkjent tilkomst til offentleg veg vil medføre at eigedomen ikkje kan nyttast til bustad. Det er som klagar peikar på få andre hensiktsmessige bruksområder for eigedommen på grunn av plassering, reguleringsformål mm. Det vår vurdering at desse ulempene ikkje kan vektast tyngre enn reduksjonen i trafiktryggleiken og ulemper for brukarar av gang-/sykkelvegen som eit løyve til utvida bruk vil gi.

Fylkesdirektør for infrastruktur og veg finn ikkje grunn for å gjere om vedtaket om avslag på utvida bruk av avkøyrslar av 27.05.2020.»

Fylkesrådmannen si vurdering

INV forvaltning Bergensområdet og INV forvaltning Vestland og fylkesdirektør infrastruktur og veg har vurdert søknaden og klagen utifrå veglova, «Rammeplan for avkøyrslar med strekningsvis vurdering av haldning til byggegrenser for riks- og fylkesveg i Region vest 2017-2020», og SSV si handbok R701. Dei har ikkje sett grunn til å gjere om vedtaket om avslag på utvida bruk av avkøyrslar.

Avkøyrslar der det er søkt om utvida bruk, ligg ved ein svært trafikkert veg. Avkøyrslar går inn frå fv. 540, eit stykke langs gang-/sykkelvegen, før privat veg. Det er punktet der privat tilkomstveg er knytt til gang-/sykkelveg det må søkast om utvida bruk. Dette går fram av vurderinga som fylkesdirektør infrastruktur og veg har gjort, der dei har undersøkt status på tilkomstvegen. Og sjølv om status på gang-/sykkelvegen er uklar, så er veggen rekna som fylkeskommunal, ved at veggen er «halden ved like» gjennom driftskontrakt, jf. veglova § 1.

Sekretariat for klagenemnda var på staden 23.01.21.

Det går fram av veglova § 40 at «[a]vkøyrslar frå offentleg veg må berre nyttast etter reguleringsplan eller arealdel av kommuneplan etter plan- og bygningsloven». Eigedommen er omfatta av reguleringsplan frå 1973 «Fyllingsdalen bustadfelt X, tomteareal G1, GII og FI (planid 3830000)». Det går fram i saka at avkøyrslar ikkje er regulert i planen, og frå § 40 andre ledd følgjer det at dersom «planen ikkje omfattar avkøyrslar, må avkøyrslar frå offentleg veg ikkje byggast eller nyttast utan løyve frå vegstyremakta.»

Veglova § 1 a seier følgjande om formål:

«§ 1 a. Formålet med denne lova er å tryggje planlegging, bygging, vedlikehald og drift av offentlege og private vegar, slik at trafikken på dei kan gå på eit vis som trafikantane og samfunnet til ei kvar tid kan vere tente med. Det er ei overordna målsetting for vegstyremaktene å skape størst mogleg trygg og god avvikling av trafikken og ta omsyn til grannane, eit godt miljø og andre samfunnsinteresser elles.»

I vurderinga om løyve skal det leggjast vekt på tryggje drift, trygg og god avvikling av trafikken, og andre omsyn. Dette går òg fram av SSV si handbok R701, der det går fram at det skal gjerast ei totalvurdering av sjølve avkøyrslarstaden og omsyn til framkomst og trafikktryggleik på veggen det er søkt om avkøyrslar frå.

«Rammeplan for avkøyrslar med strekningsvis vurdering av haldning til byggegrenser for riks- og fylkesveg i Region vest 2017-2020» er ikkje juridisk bindande, men gir føringar for kva som skal leggjast til grunn ved handsaming av avkøyrslar- og byggesaker. Den vil bidra til likskap i og føreseieleg handsaming av søknadar. Det er likevel ikkje nok å vise til rammeplanen, vedtak fatta etter veglova krev ei konkret vurdering i kvart einskilde tilfelle, jf. s.5. Det følgjer av rammeplanen at det leggjast opp til ei konsekvent handsaming av søknad om avkøyrslar. I vurderinga skal det takast utgangspunkt i kvar strekning som er plassert i ein av fire haldningsklassar. Haldningsklassane visar kor strengt søknadane vil bli vurdert. Det går fram i saka at fv. 540 har haldningsklasse 1 (raud), altså svært streng haldning. Veggen er ein viktig og sterkt trafikkert hovudveg.

Frå rammeplanen s.15 går det fram at «[b]ruk av gang- og sykkelveg til køyring ved nyetableringar skal ikkje finne stad».

Klagar fører at rammeplanen ikkje er relevant i dette høve, da han hevdar det ikkje er tale om ei nyetablering. Det følgjer av klagen at tomten vart delt i 2005, og knytt til vatn og kloakk, samt gitt veggrett over privat veg. Eigedommen ligg i eit eldre etablert bustadområde, og har sidan opprettinga vore tiltenkt bustadformål.

I nokre tilfelle har ein nytta gang-/sykkelveg som tilkomst til eksisterande bustader ved sanering av avkøyrslar, men ein ønsker ikkje ei slik løysing ved ny utbygging. Eigedommen har vore tiltenkt bustad, men har til nå ikkje vore nytta som det, og som fylkesdirektør infrastruktur og veg skriv i si vurdering, så er det her søkt om «utvida bruk av avkøyrslar i samband med oppføring av ny bustad». Omsynet til føringa om nyetableringar er at ein vil unngå at fleire skal nytte gang-/sykkelveg som tilkomst, da dette vil redusere tryggleiken for mjuke trafikantar. I dette tilfellet med

ein ny bustad vil det reint faktisk medføre auka trafikk på vegen som ikkje har vore tidlegare. Det at området er sterkt trafikkert gjer det særleg viktig at dei mjuke trafikantane har eit trygt sted å ferdast.

Klagar fører vidare at utan tilkomst vil eigedommen ligge brakk og verdilaus, og at bustadformål er einaste moglege utnytting. Det er klart at dette er ei særleg ulempe for klagar da det er få andre hensiktsmessige bruksområde. Klagar treng godkjent tilkomst til offentleg veg for å nytte eigedommen slik han ønsker. Dette må likevel vektast opp mot allmenta sine interesser.

INV forvaltning Bergensområdet la fram i si vurdering at avkøyrsla frå fv. 540 ikkje er utforma i tråd med gjeldande vegnormalar. Dette gjeld mellom anna krav til sikt og svingradius. Dei vurderer at «utvida bruk av avkøyrsla vil vere uheldig for trafikktryggleiken og framkomst på gang- og sykkelvegen og på fylkesvegen.» I fylkesdirektøren si vurdering av tilhøva på staden kjem det fram at òg avkøyrsla der privat tilkomstveg er knytt på gang-/sykkelvegen heller ikkje har sikt i tråd med gjeldande vegnormalar.

Fylkesrådmannen meiner at ettersom fv. 540 er ein så trafikkert veg, og at avkøyrsla både ved fylkesveg og ved krysspunkt til privat veg er utforma på ein måte som ikkje er i tråd med gjeldande vegnormalar, så er føresetnadane på staden allereie dårlege. Dermed vil auka biltrafikk vere særleg uheldig i dette tilfellet.

Klagar fører så at «Det er i og for seg riktig at søknaden vil medføre en utvidelse av bruken av veien, men det dreier seg om en utvidelse med én bolig. Traudalsgrend 19 og 24 (gbrn. 23/63 og 23/39) benytter samme veistykket. Trafikken er meget beskjeden i dag, og økningen som ligger i tilknytningen for bnr 389 vil knapt gi utslag.»

Det er klart at den utvida bruken i utgangspunktet ikkje vil medføre særleg stor auking i trafikk når det er tale om ein bustad. Og at nokon får nytte vegen som tilkomst og ikkje andre, kan synast urettvist. Men her er det tale om å gi fleire tilgang til noko som allereie er uheldig. Fleire bilar som nyttar gang-/sykkelveg som tilkomst, vil auke risikoen for ulemper og ulykker. Sjølv om det ved utviding av bruk vil gi ei auking som relativt sett er avgrensa, så vil det vere ei auking. Dette vil ein unngå, og slik høva faktisk er på staden med utforming og sikt som ikkje er i tråd med gjeldande vegnormalar, så taler det for å ikkje gi fleire tilkomst.

Strekninga langs gang-/sykkelvegen er ikkje særleg lang, men bilar vil skape ulemper og potensielt farlege situasjonar for dei mjuke trafikantane. I trafikktryggingsarbeidet leggast det opp til ein nullvisjon som betyr at ein vil få ned talet på hardt skadde eller drepne i trafikken. Dette går fram av Nasjonal transportplan (NTP). INV Forvaltning Bergensområdet trakk òg fram i avslaget at framkomst for mjuke trafikantar skal prioriterast, etter føringar om nullvekstmål i biltrafikken, jf. «Regional areal- og transportplan for bergensområdet». Nullvekstmålet inneber at vekst i persontransport skal skje med gange, sykkel og kollektivtransport.

Fylkesrådmannen meiner at gode faglege vurderingar er lagt til grunn i vurderinga av søknaden. At høva på staden ikkje er i tråd med krav i gjeldande vegnormalar gjer området ekstra utsett. Det bidreg til å svekke trafikktryggleiken for mjuke trafikantar. Med fleire bilar som nyttar gang-/sykkelvegen som tilkomst, vil det auke ulemper og risiko for ulykker. Sjølv om det ikkje er tale om ei stor auking i dette tilfellet, så er det frameis ei auking, og det vil ein unngå. At klagar ikkje kan nytte eigedommen som ønska er ei stor ulempe for han, men etter ei heilskapleg vurdering så kjem ein til at dei ulemper som vert påført klagar ikkje kan tilleggast større vekt enn omsyn til trafikktryggleik og mjuke trafikantar. Tilhøva på staden med den trafikkerte fylkesvegen, kryss som ikkje er utforma i tråd med gjeldande vegnormalar, og viktige trafikktryggleikomsyn har vore avgjerande i dette tilfellet.

Vurderingar og verknader

Økonomi: ikkje relevant

Klima: ikkje relevant

Folkehelse: ikkje relevant

Utviklingsplan for Vestland 2020-2024 (Regional planstrategi): ikkje relevant

Konklusjon

Konklusjonen er at fylkesrådmannen opprettheld vedtaket om avslag på søknad om utvida bruk av avkøyrsla til gnr. 23 bnr. 389. Klagen vert ikkje teken til følgje.