



Arkivnr: 2018/13371-2

Saksbehandlar: Tor Harald Rødseth

Saksframlegg

Saksgang

| Utval | Saknr. | Møtedato |
|-------------|--------|------------|
| Klagenemnda | | 30.10.2018 |

Fjell kommune - gnr 57 bnr 121 - klage over avslag på søknad om utvida bruk av avkøyrsele

Samandrag

Klagenemnda har fått oversendt frå Statens vegvesen ("SVV") klage over deira vedtak om avslag på søknad om utvida avkøyrsele frå gav 27.02.18 ('klaga') frå fylkesveg 559 til gnr 57 bnr 121 i Fjell kommune. SVV har heimla sitt vedtak i veglova. Klagegrunnlaget er samansett. Fylkesrådmannen har ikkje funne haldepunkt i klagegrunnlaget for å ta klaga til følgje.

Økonomi: Inga verknad.

Klima: Inga verknad.

Folkehelse: Det vil svekkje trafikktryggleiken langs den aktuelle gong- og sykkelvegen om klaga vert til følgje. Dersom det vert skapt presedens for dette, vil det vere negativt for trafikktryggleiken langs alle gong- og sykkelvegar i Hordaland.

Regional planstrategi: Inga verknad.

Forslag til vedtak

Klage av 27.02.18 frå Byggmester Vallestad AS på vegne av Odd Jarle Kleppe, over SVV sitt vedtak av SVV 07.02.18, om avslag på søknad av 06.11.17 fom utvida bruk av avkøyrsele frå fylkesveg 559 til gnr 57 bnr 121 i Fjell kommune, vert ikkje teke til følgje.

Ingrid Kristine Holm Svendsen
kst. fylkesrådmann

Håkon Rasmussen
fylkesdirektør samferdsel

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Fylkesrådmannen, 31.08.2018

Bakgrunn

Klagenemnda har i brev av 22.06.18 frå Statens vegvesen ('SVV'), fått oversendt klage av 27.02.18 ('klaga') frå Byggmester Vallestad AS på vegne av Odd Jarle Kløppe ('klagar'), over vedtak gjort av SVV 07.02.18 i høve søknad av 06.11.17 frå klagar ('søknaden'). Klagenemnda er klageinstans.

Søknaden

Søknaden gjeld løyve («tillatelse») for utvida bruk av avkjørsle frå fylkesveg 559 til gnr 57 bnr 121 ('tomta'), i samband med oppføring av bustad.

Det er opplyst i søknaden at tomta «ikke [er] detaljregulert og ligger i kommuneplanens arealdel med formål boligbebyggelse».

Vedtaket

Vedtaket lyder slik:

Med hjemmel i vegloven §§ 40 og 43 vedtar Regionvegkontoret å avslå søknad om utvidet bruk av avkjørsel for tilkomst til 1 ny boenhet på gnr. 57 bnr. 121 i Fjell kommune.

Veglova § 40 lyder slik:

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 [...].

Regionvegkontoret kan krevje at avkjørsle frå riksveg eller fylkesveg skal byggast etter ein plan det godkjenner. [...]
[...]

Veglova § 43 lyder slik:

Avkjørsle skal byggast og haldast ved like i samsvar med reglar som Vegdirektoratet fastsetter. Så langt det ikkje er fastsett noko anna, skal desse reglane gjelde i staden for vilkår som tidligare måtte vere sette for løyve til avkjørsle. I reglane kan det fastsettast at det skal gjelde særlege frisktliner mellom avkjørsle og den offentlege vegen. Om vegstyremakta finn det naudsynt, kan slike frisktliner òg gjerast gjeldande utanom byggegrensene. Vegstyremaktene kan òg sette som vilkår for løyve til avkjørsle i det einskilde tilfellet at eigaren eller brukaren av avkjørsle syter for å halde fri sikt etter slike liner som er fastsette av vegstyremakta.

Eigaren eller brukaren av eigedomen er ansvarlig for vedlikehald av avkjørsle til eigedomen. Er vedlikehaldet ikkje forsvarlig, kan det, så langt det blir funne naudsynlig, gjerast på den ansvarlige sin kostnad.

Er avkjørsle bygd og halden ved like i samsvar med fastsette reglar, syter vegstyremakta for at vasslaup under avkjørsle blir halde ope.

Regionvegkontoret tar avgjerd etter denne paragrafen for riksvegar og fylkesvegar [...]
Grunngjeving for vedtaket

Grunngjeving av vedtaket

I SVV si grunngjeving av vedtaket heiter det m.a følgjande (SVV sine uthevingar og kursiveringar):

Tekniske opplysningar:

Skiltet fart på stedet er 50 km/t. Jfr. Nasjonal vegdatabank er årsgjennsnittet 4100 (2016).

Avkjørsel og fylkesveg 559 inngår i reguleringsplan fra 2007 - 1246 20070038 - 229 RP Rv559 Fjell-Ulveset (8,57). Med hensyn til utforming er avkjørselen i hovedsak opparbeidet i tråd med plan. Det er etablert en alternativ løsning for myke trafikanter i kryssområdet. Eksisterende gang- og sykkelveg er i reguleringsplanen vist som «felles tilkomstveg» og det er knyttet bestemmelser til dette:

3.4 Gang- og sykkelvegen skal tillatast som tilkomst til følgende eksisterende eigedomar: Gnr. 57, bnr. 22, 33, 35, 37, 38, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 47, 49, 53, 55, 58, 59, 66 og 76, som naturleg soknar til denne.

Eigedomane gnr. 8, bnr. 9 og gnr. 57, bnr. 5 og 8 kan nytta gang- og sykkelvegen i samband med jordbruksdrifta.

Rammeplanen:

I Rammeplan for avkøyrslar og byggjegranser på riks- og fylkesveggar i Region vest (2013-2016) [‘rammeplanen’] er fylkesvegen forbi omsøkt avkjørsel vist med holdningsklasse 3. Det innebærer blant annet at

- Antall direkte avkjørsler til vegene må være avgrenset. Dette gjelder også driftsavkjørsler
- Nye boligavkjørsler bør avgrenses. Valg av plassering av avkjørsler må vurderes med tanke på den framtidige samfunnsutviklingen
- Godkjenning til utvidet bruk av boligavkjørsler til boligformål bør normalt gis dersom de tekniske kravene blir tilfredstilt
- Byggjegranser 30 meter

Jfr. pkt. 12.1 skal bruk av gang- og sykkelveg til kjøring ved nyetableringer ikke finne sted.

Statlige retningslinjer:

Av statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging går det fram at «Planlegging av arealbruk og transportsystem skal fremme samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse, god trafikkikkerhet og effektiv trafikkavvikling. Planleggingen skal bidra til å utvikle bærekraftige byer og tettsteder, legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling, og fremme helse, miljø og livskvalitet.

Utbyggingsmønster og transportsystem bør fremme utvikling av kompakte byer og tettsteder, redusere transportbehovet og legge til rette for klima- og miljøvennlige transportformer. I henhold til klimaforliket er det et mål at veksten i persontransporten i storbyområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange.

Planleggingen skal legge til rette for tilstrekkelig boligbygging i områder med press på boligmarkedet, med vekt på gode regionale løsninger på tvers av kommunegrensene.»

Null-visjonen:

Nullvisjonen for trafikkikkerheten har som mål å planlegge, legge til rette og utbedre vegnettet slik at alvorlige ulykker ikke skal oppstå. Visjonen er en klargjøring av at det er moralsk og etisk uakseptabelt at folk blir drept eller hardt skadd i trafikkulykker. I tillegg utgjør ulykkene en kostnad ved trafikksystemet som vi ikke kan godta, på tross av de fordelene vegtrafikken gir. Transportsystemet skal utformes på en måte som fremmer trafikkikker atferd hos trafikantene, og i størst mulig grad medvirker til at menneskelige feilhandlinger ikke fører til alvorlige skader eller død.

Tekniske krav:

Reguleringsplanen viser felles kjøreveg frem til eksisterende boliger på det som utgjør gang- og sykkelvegtilbudet på stedet. Dette er en løsning som Statens vegvesen ikke lenger godkjenner. Vi viser til at denne tilkomstløsningen er i strid med rammeplanen pkt. 12.1.

Kommunens arealplan.

I kommuneplanens arealdel er eiendommen gnr. 57 bnr. 121 vist som arealformålet «nåværende boligbebyggelse» uten tilhørende plankrav. Tilgrensende område i øst er vist som område for framtidig boligbebyggelse med krav om felles planlegging.

Tiltakshavers merknader til saken:

I e-post datert 03.01.2018 skriver ansvarlig søker: «Denne løsningen er felles for de fleste tomtene i området og ble utarbeidet av vegvesenet i forbindelse med etableringen av gang og sykkelsti langs fylkesveien. Det har tidligere vært flere avkjørsler til fylkesveien her som ble samlet til en felles. Tomten er fradelt for lenge siden så jeg regner med at den har vært med i beregningene når denne avkjørsel-løsningen ble vurdert og beregnet.»

Vegvesenets vurdering av saken:

Gjeldende reguleringsplan hjemler ikke bruk av gang- og sykkelveg til gnr. 57 bnr. 121. Jfr. opplysninger i kartgrunnlaget er eiendommen etablert i oktober 2010, noen år etter at reguleringsplanen ble vedtatt. At parsellen er opprettet med gårds- og bruksnummer uten at lovverkets krav til avkjørselstillatelse er oppfylt, kan ikke tillegges vekt i vurderingen av søknaden.

Bruk av omsøkte avkjørsel krever ca. 150 meter kjøring på gang- og sykkelveg og representerer en trafikksikkerhetsmessig dårlig løsning. Dette er også adkomstløsning i strid med gjeldende rammeplan.



Vi viser til at hensynet til sykkeltrafikk vektet vesentlig tyngre i dag enn det som ble gjort i 2007. Bakgrunnen for dette er flere nye areal- og transportpolitiske føringer fra kommune, fylkeskommune og stat. Blant annet har Fjell kommune vedtatt å inngå sykkelbyavtale med Hordaland fylkeskommune og Statens vegvesen. Denne skal etter planen signeres i februar 2018.

Tilrettelegging for økt bruk av sykkel har som målsetning å få flere til å benytte dette transportmiddelet fremfor privatbil. En slik utvikling vil ha en positiv påvirkning både i forhold til klima og folkehelse.

Statens vegvesen vil isolert sett ikke motsette seg utbygging av gnr. 57 bnr 121, men vil ikke akseptere bruk av gang- og sykkelveg frem til ny bolig på eiendommen. Slik vi vurderer det må eventuell utbygging av denne eiendommen sees i sammenheng med tilgrensende område der trafikksikker adkomst er en av flere tema som må løses ved utarbeidelse av reguleringsplan.

Klaga

I klaga heiter det m.a følgjande:

[...]

I pkt.12 [i rammeplanen] står det: «Vi vil gje ei presisering av kva generelle prinsipp som bør leggjast til grunn ved handsaming av avkøyrsløsknadar, med omsyn til plassering av avkøyrslø i tilknytning til riks- og fylkesveggar».

Punkt 12 kan tolkes til å gjelde nye avkjørsler då det står: «...*plassering* av avkøyrslø...». Vidare står det i punkt 12.1: «Bruk av gang og sykkelveg til køyring ved *nyetableringar* skal ikkje finne stad»

Vi mener at det bør legges til grunn at dette er en søknad om utvida bruk av en eksisterende avkjørsel i forbindelse med en inneklemt tomt i et regulert boligfelt og ikke plassering av en nyetablering av avkjøring [...].

Rammeplanen sier at utvidet bruk av boligavkjørsel bør normalt gis dersom de tekniske kravene blir tilfredsstillt.

Tidligere eier av tomtearealet [...] avga grunn til opparbeiding av gang og sykkelvei. Det ble den gang argumentert for samling av avkjørsler for å bedre trafikksikkerheten. Statens Vegvesen etablerte den gangen avkjørselen som det nå søkes om utvidet bruk av. Alle eiendommene som den gang var fraskilt i boligfeltet ble spesifisert i reguleringsplanen med godkjent bruk av gang og sykkelvei. Vi mener det vil være urimelig at utbygging av denne, nå fraskilte tomten, i eksisterende boligfelt skal hindres/stoppes som følge av at den ble glemt i reguleringsplanen da den på det tidspunktet ikke var fraskilt fra hovedbruket, men lå igjen som en inneklemt tomt.

[...]

Rammeplanen sier i pkt 10.3: «det må takast omsyn til føreliggjande planar etter veglov og plan og bygningslov».

Det er pr dag 16 tomter i boligfeltet som benytter gang og sykkelvei der vår tomt [...] er den eneste tomten som ligger igjen ubebygd i det regulerte boligfeltet. Så langt vi kjenner til foreligger det ingen konkrete planer om reguleringsplan på dette området. Vi mener derfor det vil være urimelig å hindre/stoppe [planlagt utbygging på tomta] frem til det besluttes å detaljregulere beitemarken til bolig/tilkomst til bolig.

[Vi vil] påpeke at i vedtektene til reguleringsplanen fra 2007 er hovedbruket gnr 57 bnr 2 en av eiendommene som har felles avkjørsel ved profil 310. [...] Aktuell tomt som omsøkes er fradelt fra bnr 2 to år senere og det går fram av fradelingsaken at parsellen skal ha adkomst via regulert avkjørsel. Denne tomten [...] er den siste og eneste tomten som lå igjen på bnr 2 i dette feltet da den ble regulert. At det ikke er spesifisert i reguleringsplanen at bnr 121 skal kunne benytte gangveien og avkjørselen til fylkesveien synes å være av den enkle grunn at tomten på det tidspunktet ikke var fradelt med eget bruksnummer og dermed ble hovedbruket gitt denne retten.

[...]

SVV si vurdering av klaga

I SVV si vurdering av klaga heiter det m.a følgjande:

[...] Bruk av avkøyrsla krev om lag 150 meter med køyring på gang- og sykkelveg.

[...]

Føresegnene [i reguleringsplanen] § 5 omhandlar fellesområder. Av pkt. 5.2 følgjer det:

5.2 Avkøyrslø ved profil 310 er felles veg for gnr. 57 bnr. 2, 35, 37, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 53, 55, 58, 59, 66 og 76, som naturleg soknar til denne

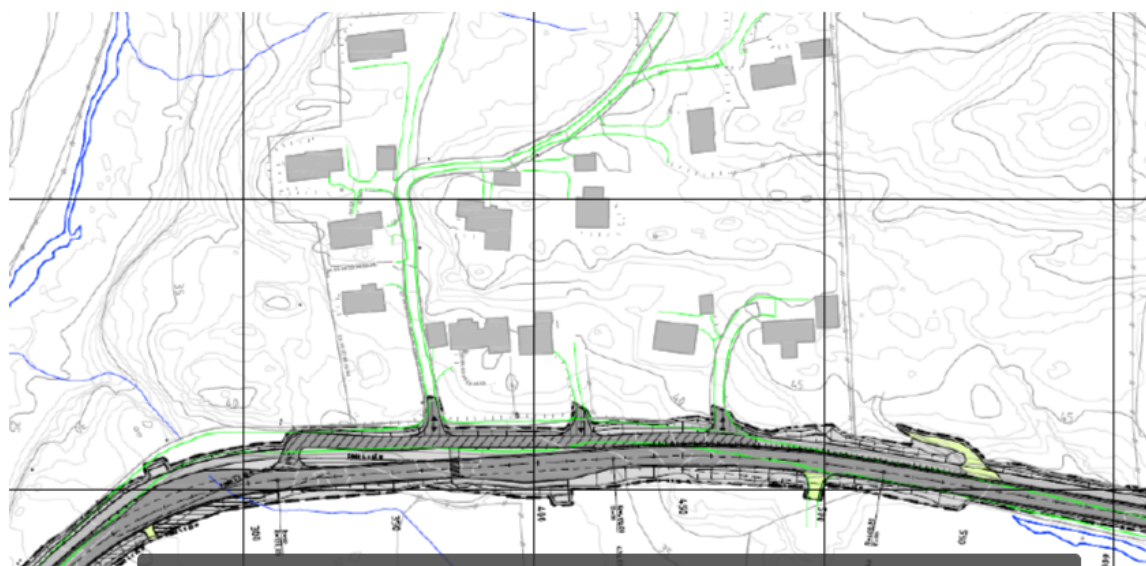
[...]

Flybildet viser dagens situasjon i det aktuelle området. Gnr. 57 bnr. 121 markert med rosa.

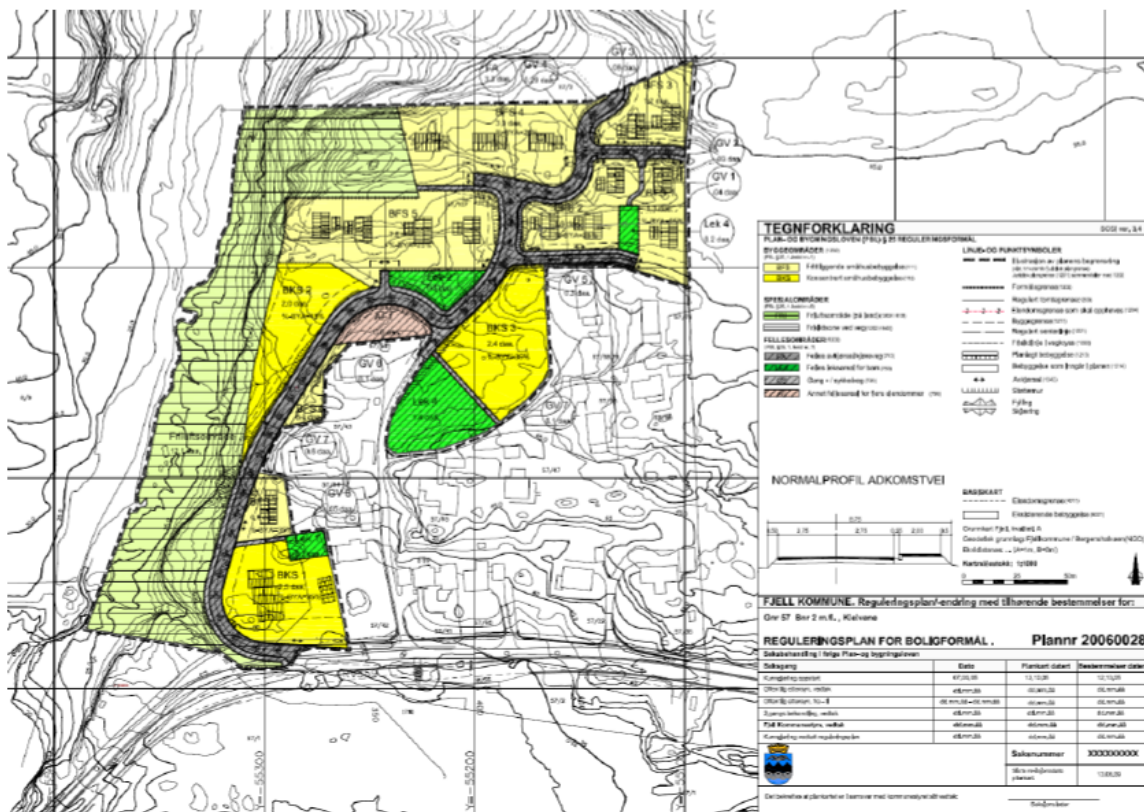


Figur 1

Følgjande reguleringsplanar gjeld for området:



Figur 2 1246 20070038 – 229 RP Rv559 Fjell-Ulveset (8,57) Endelig vedtatt arealplan
Ikrafttredelsesdato 24.5.2007



Figur 3 1246 20060028 – 185 RP Litlakvilet, Kleivane, M.Fjell (57-2) Endeleg vedtatt arealplan Ikrafttredelsesdato: 29.10.2009

[...]

Gnr. 57 bnr. 121 er i klaget omtalt som den eneste tomten som ikke er utbygd i eit regulert bustadfelt. Dette er ikkje korrekt. Den aktuelle parsellen ligg i eit uregulert bustadfelt slik figur 3 viser. Statens vegvesen kan vanskeleg sjå kva ansvarleg søker meiner når han hevdar at bustadparsellen utskilt i 2009 vart gløymt i arbeidet med reguleringsplanar for området:

Vegutbetningsplanen gjeldande frå 2007 er utarbeida av Statens vegvesen i samarbeid med Fjell kommune. Cowi AS var plankonsulent. Planen si hovudmålsetjing var å betra trafikktryggleiken på strekninga ved å etablera separat gang- og sykkelveg med fysisk skilje mellom gåande og køyrande trafikantar. Køyreveg skulle opprustast til riksvegstandard [...]. Under avsnittet 1.2. Målsetjingar skriv plankonsulent: «Sanering av avkøyrslar er eit anna viktig mål med planen. Dette vert oppnådd ved at gang- og sykkelveg på delar av strekninga og vil vera tilkomstveg for tilliggjande eigedomar»

Figur 2 syner situasjonen slik den var då vegutbetningsplanen vart vedteken. Dersom ein les planskildringa er det tydeleg at denne planen har fokus på trafikktryggleik langs Fv. 559. Framtidig arealutvikling langs fylkesvegen er ikkje vurdert.

Heller ikkje reguleringsplanen gjeldande frå 2009 «Litlakvilet, Kleivane» (Figur 3) tek stilling til arealbruksføremål på gnr. 57 bnr. 121. Denne eigedomen ligg saman med ein større teig av gnr. 57 bnr. 2 utanfor juridisk plangrense - og planen tok til å gjelda fleire månader etter at gnr. 57 bnr. 121 vart godkjend frådelt.

Den aktuelle parsellen er frådelt som bustadtomt i februar 2009. Området var på dette tidspunktet i kommuneplanen sett av til bustadbygging (eksisterande) der foretting av bustader var tillate. Det er i frådelingsvedtaket vist til vegutbetningsplanen frå 2007; og kommunen skriv «Tilkomst er vist frå regulert avkøyrslar frå Rv. 559 via privat veg fram til tomta»

Av Veglova (1964) § 40 følgjer det: [Sitat, som tidlegare i saka, der SVV har utheva «Ligg det ikkje føre nokon reguleringsplan som nemnd».]

Fjell kommune sitt frådelingsvedtak er heimla i gamal plan- og bygningslov § 93. Heller ikkje PBL 1985 gav heimel til å opprette ny bustadeigedom i uregulert område utan at det låg føre avkøyrsløyve frå rette vegmynde - i dette tilhøvet Statens vegvesen. (jfr. PBL 1986, § 66).

Gnr. 57 bnr. 121 er framleis ikkje regulert og oppføring av ny bustad på eigedomen krev avkøyringsløyve frå Statens vegvesen. At tomten er frådelt i strid med plan- og bygningslova kan ikkje tilleggast vekt ved vegvesenet si vurdering av avkøyrsløynaden, då frådelingsvedtaket representerer ein sakshandsamingsfeil frå kommunen si side.

Når det gjeld søkjar sin argumentasjon om korleis rammeplanen sitt punkt 12 «nyetableringar» er å forstå, presiserer vi at ordlyden viser til nybygg/ny verksemd – og ikkje til etablering av nye avkøyrsløyer. Ordlyden «*Bruk av gang- og sykkelveg til køyring ved nyetableringar skal ikkje finne stad*» er vidareført som pkt. 3.2 i nyleg vedteken «*Rammeplan for avkøyrsløyer med strekningsvis vurdering av haldning til byggegrenser for riks- og fylkesveg i Region vest (2017-2020)*».

Bruk av avkøyrsla som tilkomst til gnr. 57 bnr. 121 medfører om lag 150 meter med køyring på gang- og sykkelveg. Ut frå omsynet til trafiktryggleik for mjuke trafikantar er dette ei løysing vi ikkje kan tilrå.

Ved Statens vegvesen har det dei seinare åra etablert seg ei konsekvent restriktiv haldning til søknader om tilkomst til nye bustader via gang- og sykkelveg. Bakgrunnen for dette er fleire nye areal- og transportpolitiske føringar frå kommune, fylkeskommune og stat. Omsynet til sykkeltrafikk er og vekta vesentleg tyngre i dag enn det som var gjort i 2007.

Vegbilde frå staden



Dette bildet viser strekket ein må køyre på gang- og sykkelveg for å kome fram til gnr. 57 bnr. 121.

Tilråding til vedtak:

Statens vegvesen tilrår at vårt avslag heimla i veglova § 40 på søknad om utvida bruk av avkøyrsløyer frå Fv. 559, hp 1, km 1,560 vert oppretthalde. Grunngevinga er omsynet til trafiktryggleiken på staden og faren for presedensverknad ved å fråvike rammeplanen. Vi kan ikkje sjå at søkjar har kome med nye opplysningar i saka som ikkje allereie har vore vurdert i handsaminga av saka.

Fylkesrådmannen si vurdering

Tolking av rammeplanen

Klagar si anførsle til tolking av punkt 12, gjeld rammeplanen for 2013-2016. Fylkesrådmannen forstår at klagar finn at nemninga 'nyetableringar' er open for tolking, men at det går fram av samanhengen at ein her sikter til bustader. Hadde nemninga vist til nye avkøyrslar, ville det ikkje vore relevant å presisere at (eksisterande) gong- og sykkelveggar ikkje skal nyttast. Både SVV og fylkeskommunen var med på å utarbeide rammeplanane. Fylkesrådmannen stadfester at ein med 'nyetableringar' sikter til «nybygg/nye verksemder», slik SVV skriv.

Retningslina er såleis at nye bustader ikkje skal nytte gong- og sykkelveggar som avkøyrslar. Det inneber at klagar si anførsle til punkt 12 i rammeplanen for 2013-2016 må avvisast som klagegrunn. SVV har heimel for å avslå søknaden med grunnlag i at gong- og sykkelveggar ikkje skal nyttast som avkøyrslar.

Reguleringstilhøve

Klagar gjer gjeldande at tomta er lokalisert i eit regulert boligfelt. Dette er ikkje dokumentert. Derimot har SVV lagt fram kart (figur 3) som viser at tomta ikkje er regulert. Det inneber at SVV sitt vedtak har heimel i veglova § 40 andre ledd.

Tomtar som ikkje er utbygde

Klagar gjer gjeldande at tomta er den siste som ikkje er utbyggt i område. Fylkesrådmannen finn at SVV i sin figur 1 dokumenterer sin konklusjon om at klagar si anførsle ikkje er rett. Klagar si anførsle her kan såleis ikkje nyttast som klagegrunn.

Dersom klagar vert gjeve løyve for utvida bruk av den eksisterande avkøyrsla - ein gong- og sykkelveg - kan det bli vanskeleg å forsvare å ikkje gje det til framtidige søkjarar. Ein kan i så fall få betydeleg større biltrafikk på den aktuelle og andre gong- og sykkelveggar enn i dag. Det vil vere i strid med både intensjonen med gong- og sykkelvegen, rammeplanen og overordna føringar i trafikktryggingarbeidet.

Tekniske krav

Klagar viser til at rammeplanen føreskriv at utvida bruk av bustadavkøyrsel normalt bør gjevast, dersom dei tekniske krava vert stetta. Som det framgår i utgreiinga er det eit teknisk krav at gong- og sykkelveggar ikkje vert nytta, og klagar sin merknad om dette kan såleis ikkje leggjast til grunn for å gjere om på SVV sitt vedtak.

Sakshandsamingspørsmål

Klagar gjer gjeldande at tomta blei gløymt i reguleringsplanen. SVV er uforståande til dette. Fylkesrådmannen held seg til reguleringsplanen slik den er, og finn difor ikkje klagegrunnlag i ei slik anførsle frå klagar. Fylkesrådmannen finn det urimeleg at ein kommunal sakshandsamingsfeil kan nyttast som grunngeving for at SVV skal avvike frå gjeldande retningsliner og overordna føringar, med dei verknadene det vil ha for samfunnet.

Konklusjon

Fylkesrådmannen finn at SVV sitt vedtak har heimel i veglova og rammeplanen, og at SVV sine vurderingar i denne saka er i samsvar med lova og retningslinene i rammeplanen. Fylkesrådmannen kan difor ikkje rå til at klaga vert teke til følgje.