



## Statens vegvesen

Hordaland fylkeskommune  
Samferdsleavdelinga  
Postboks 7900  
5020 BERGEN

Behandlende enhet:	Saksbehandler/telefon:	Vår referanse:	Deres referanse:	Vår dato:
Region vest	Ingelin Garen / 55516345	15/239484-5		06.06.2016

### Vurdering av klage på avslag på søknad om utvidet bruk av avkjørsel – Gnr. 28 bnr. 2 i Fjell kommune

Statens vegvesen mottok den 21.01.2016 klage fra advokatfirmaet Harris da på sitt vedtak av 16.12.2015. Klagen fremmes på vegne av Byggmester Reidar Vallestad As og gjelder avslag på søknad om utvidet bruk av avkjørsel fra Fv. 561 for tilkomst til 1 ny boenhet på gnr. 28 bnr. 2 i Fjell kommune.

Vedlagt er alle dokumenter i saken:

1. Søknad om utvidet bruk av eksisterende avkjørsel. Fv. 561, gnr. 28 bnr. 2, Fjell kommune. Dokumentdato 11.09.2015
2. Avslag på søknad om utvidet bruk av avkjørsel – Fv. 561 – gnr. 28 bnr. 2, Fjell kommune. Dokumentdato 16.12.2015
3. Anmodning og utsettelse av klagefrist. Dokumentdato 05.01.2016
4. Melding om utsatt klagefrist. Dokumentdato 06.01.2016
5. Klage på vedtak. Dokumentdato 21.01.2016
6. Vedtak – Fylkesmannen i Hordaland. Klage over avslag på søknad om utvida bruk av avkjørsel – Veglova Os– gnr. 4 bnr. 1. Dokumentdato 23.09.2015.

#### Oppsummering av klage:

I klage datert 21.01.2016 skriver Advokatfirmaet Harris:

*«Det gjøres gjeldende at terskelen for når avkjørsler ikke ansees tilstrekkelig trafikksikre til at tillatelse etter vegloven § 40 kan innvilges, ikke er nådd. Subsidiært anføres det at dersom trafikkløsningen ved den aktuelle avkjørselen ikke er oppfylt er det vegvesenets ansvar å oppgradere krysningspunktet»*

Klager mener derfor at vegvesenets vedtak av 16.12.2016 er ugyldig og må oppheves. Klager mener at det er hjemmel for å benytte § 40 i saker vedrørende utvidet bruk av avkjørsel, men

Postadresse  
Statens vegvesen

Telefon: 02030  
firmapost@vegvesen.no

Org.nr: 971032081

Kontoradresse  
Nygårdsgaten 112  
5008 BERGEN

Fakturaadresse  
Statens vegvesen  
Landsdekkende regnskap

9815 Vadsø

at terskelen for å kunne gjøre dette er høyere enn om søknaden gjelder en ny avkjørsel. Klager mener terskelen ikke er nådd i dette tilfellet, og begrunner dette med å vise til lovforarbeider, kommentarer, og forskrifter mv. Spesielt viser klager til en mer utfyllende omtale av vegloven § 40 som fremgår av et brev (datert 24.09.2015) knyttet til en annen klagesak. Se vedlegg 5.

Klager mener at Statens vegvesen må tilpasse sin anvendelse av vegloven §40–43 40 til gjeldende kommuneplan og kommunens ønske om utbyggingsmønster. For øvrig viser klager til at en ikke kan se at de føringer som går frem av «*Rammeplan for avkøyrslar og byggegrenser på riks- og fylkesvegar i Region vest*» taler mot utvidet bruk av den aktuelle avkjørselen.

Videre viser klager til at det i avslaget er påpekt at avkjørselen ikke tilfredsstillende tekniske krav til utforming jfr. Håndbok N100 og V121, og skriver: «*Håndbok N100 gir retningslinjer for reglene i Forskrift etter vegloven § 13, som etter § 1 gjelder for utforming og standard ved planlegging og bygging av offentlige vegar og gater*». *Bestemmelsen kommer derfor ikke direkte til anvendelse i denne saken, ettersom det ikke er søkt om bygging av «offentlige vegar og gater» men om oppføring av enebolig. Håndbok V121 gjelder også «utforming av veg- og gatekryss. «Bestemmelsene kan derfor ikke benyttes som direkte avslagshjemmel i denne saken.»*

Statens vegvesens avslag i avkjørselssaken er blant annet begrunnet med at det ikke finnes noen trygge krysningspunkter mellom gang- og sykkelveg og bussholdeplass på vestsiden av Fv. 561. Vegvesenet har vurdert kryssingen av fylkesvegen som svært utrygg. Klager viser til vegvesenets lovpålagte ansvar for vedlikehold av fylkesveger jfr. vegloven § 20 og mener dette tilsier at vegvesenet også har ansvaret for å rette opp det aktuelle krysningspunktet dersom dette er farlig. Klager viser til legalitetsprinsippet og påpeker at ansvaret for å rette opp det aktuelle krysningspunktet ikke kan pålegges tiltakshaver. Av klagen fremgår det «*Vi mener etter dette at dersom vegvesenet har utarbeidet en vegløsning som ikke er tilfredsstillende, er det vegvesenet som har ansvaret for å rette opp i denne feilen og anlegge fotovergangsfelt. En slik feil bør ikke kunne gå på bekostning av mulighetene for vidare boligutvikling i Fjell kommune*»

Under avsnittet *b) Krysningspunktet overstiger ikke terskelen i vegloven § 40* presenterer klager en form for «analyse av trafikksituasjonen» og mener å bevise at krysningspunktet ikke medfører en trafikkfare som overstiger terskelen for når tillatelse til utvidet bruk av avkjørsel kan gis etter vegloven § 40.

I tilknytning til dette viser klager til noen konkrete saker som vegvesenet har behandlet og mener at et avslag i denne saken vil kunne sees som usaklig forskjellsbehandling. Sakene det refereres til er avkjørselsløyve til bolig på gnr. 28 bnr. 2, vedtak datert Statens vegvesen 08.04.2013 (Vårt saksnr. 2013/033512–002) og forhåndstilsagn med krav til å bygge ny avkjørsel for oppføring av boliger på parseller fradelt gnr. 33 bnr. 12 og 23 på Kolltveit i Fjell kommune datert 01.06.2015 (Vårt saksnr. 2015/022487–004)

Statens vegvesens vurdering av saken:

Avkjørsel Fv. 561, hp1, km 6,462 ligger i et uregulert område der «Rammeplan for avkøyrslar og byggegrenser på riks- og fylkesvegar i Region vest (2013–2016) viser Fv. 561 som holdningsklasse 2 (gul), såkalt streng holdningsklasse.

Klager mener at Statens vegvesens vedtak i avkjørselssaken er ugyldig og må oppheves. Klager mener at vegvesenet ikke har anledning til å benytte vegloven § 40 som avslagshjemmel ved søknad om utvidet bruk av eksisterende avkjørsel, da terskelen for å kunne benytte denne paragrafen etter klagers oppfatning ikke er nådd. Klager viser i denne forbindelse til ulike lovforarbeider, kommentarer mv.

Spørsmålet omkring anvendelsen av vegloven § 40 er nylig behandlet av Fylkesmannen i Hordaland i forbindelse med en lignende sak. Saken gjaldt utvidet bruk av eksisterende avkjørsel fra E39 til et nytt bolighus på gnr. 4 bnr. 1 i Os kommune. (Se vedlegg6) Fylkesmannen skriver i vedtaket datert 26.06.2015:

*«Etter veglova § 40 første ledd kan avkøyrslar frå riksveg i utgangspunktet berre byggjast eller nyttast etter reguleringsplan eller arealdel av kommuneplan etter plan- og bygningslova. Der slik plan ikkje ligg føre eller ikkje omfattar avkøyrslar, "[...] må avkøyrslar frå riksveg eller fylkesveg ikkje byggjast eller nyttast utan løyve frå regionvegkontoret[...]", jf. veglova § 40 andre ledd.*

*Ordlyden "nyttast" inneber at ein også treng løyve til utvida bruk av lovlig etablert avkøyrslar. Denne saka gjeld utvida bruk av avkøyrslar. Den utvida bruken er ikkje avklara i reguleringsplan eller kommuneplanen sin arealdel. Den utvida bruken er såleis avhengig av løyve frå Statens vegvesen.»*

Med bakgrunn i Fylkesmannens avgjørelse i nevnte klagesak, kan ikke Statens vegvesen se at det er nødvendig å drøfte klagers anførsler om feilaktig lovanvendelse ytterligere.

Når det gjelder klages påstand om usaklig forskjellsbehandling har Statens vegvesen følgende kommentar; Vi er oppmerksom på at det i april 2013 ble gitt en avkjørselstillatelse for en bolig på gnr. 2 bnr. 28. I ettertid kan det stilles spørsmål ved hvilke konkrete vurderinger som ble gjort i tilknytning til dette. Det er nærliggende å anta at en forventning om snarlig avlastning av Fv. 561 kan ha hatt en utslagsgivende rolle for vurderingen av avkjørselssøknader i Fjell i denne tidsperioden.

Den konkrete avkjørselssaken knyttet til gnr. 33 bnr. 12 (Kolltveit) som klager viser til er dessverre preget av saksbehandlingsfeil knyttet til Fjell kommunes behandling av fradelingsak etter PBL § 20-1 bokstav m. Kommunen hadde her fattet vedtak om fradeling av flere tomter i strid med PBL § 27-4, kravet om godkjent avkjørsel. Da Statens vegvesen ble oppmerksom på saksbehandlingsfeilen ble det kjent at det i tillegg var gitt igangsettingstillatelse for oppføring av bolig på flere av de aktuelle tomtene. Forhåndstilsagn av 01.06.2015 ble av Statens vegvesen gitt etter en helhetlig vurdering av eksisterende situasjon.

I forhåndstilsagnet har vegvesenet imidlertid påpekt: «*Selv om avkjørselspunktet (Fv. 561, hp1 ved km 2,376) tilfredsstillende tekniske krav til utforming, kan det ikke påregnes at Statens vegvesen i fremtiden vil stille seg positiv til søknader om utvidet bruk av denne avkjørselen. Bakgrunnen for dette er en helhetlig trafiksikkerhetsmessig vurdering av dagens situasjon på Kolltveit, hvor blant annet mange på trygge krysningspunkter langs Fv. 561 skaper en utrygg situasjon for trafikanter som ferdes langs veien. ÅDT på Fv. 561 er beregnet til 11800 kjøretøy pr. døgn og det er ikke realistisk å tro at veien vil bli avlastet i nærliggende fremtid.*»

Jfr. Nasjonal transportplan (NTP) er det et nasjonalt mål at 80% av barn og unge skal kunne gå eller sykle til skolen. Skolevegen gir barn viktig trafikktraining, samtidig som sykling og gange har miljømessige fordeler og er et viktig folkehelseiltak. Både vegvesenets behandling av veglovssaker og uttaler som er gitt i forbindelse med kommunenes planlegging etter PBL synliggjør en gjennomgående endret praksis når det gjelder vurderingen av planlagte tiltak. Dette gjelder for Fjell så vel som for andre kommuner i regionen.

Samtidig viser vi til at Stortinget, i forbindelse med behandlingen av Nasjonal transportplan (NTP) for 2002–2011 vedtok «*en visjon om et transportsystem som ikke fører til tap av liv eller varig skade*» – Nullvisjonen. Nullvisjonen er ytterligere vektlagt både i Nasjonal transportplan for 2006–2015 og 2010–2019. Nullvisjonen 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. Nullvisjonen er altså både en etisk vegviser og en retningslinje for det videre trafiksikkerhetsarbeidet i Norge. Dette innebærer blant annet at transportsystemet, transportmidlene og regelverket for atferd skal utformes på en måte som fremmer trafiksikker atferd hos trafikantene, og i størst mulig grad medvirker til at menneskelige feilhandlinger ikke fører til alvorlige skader eller død.

Også Fjell kommunes egen trafiksikringsplan bygger på den nasjonale nullvisjonen og det er i denne planen blant annet sagt at «*Trafiksikring skal bli teken i vare i all planlegging, sakshandsaming, politiske vedtak og utbygging.*»

Likhetsprinsippet er et ulovfestet prinsipp om at like tilfeller skal behandles likt i den grad ikke relevante hensyn begrunner forskjellsbehandling. Forvaltningen har full anledning til å endre sin tidligere praksis så lenge dette gjøres konsekvent. Statens vegvesen Region vest, har i de senere årene fått et større ansvar for å se etter at føringene NTP, statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal og transportplanlegging, vegnormalene og andre nasjonale og regionale arealpolitiske føringer blir ivaretatt i arealplanleggingen. Også spørsmålet omkring usaklig forskjellsbehandling er omtalt i fylkesmannens vedtak av 23.09.2015 (vedlegg 6) Vi kan ikke se at sakene advokatfirmaet Harris viser til er direkte sammenlignbare saker, verken når det gjelder vedtakstidspunkt eller materielt innhold. Slik Statens vegvesen vurderer det kan det følgelig heller ikke i denne saken være tale om usaklig/urimelig forskjellsbehandling.

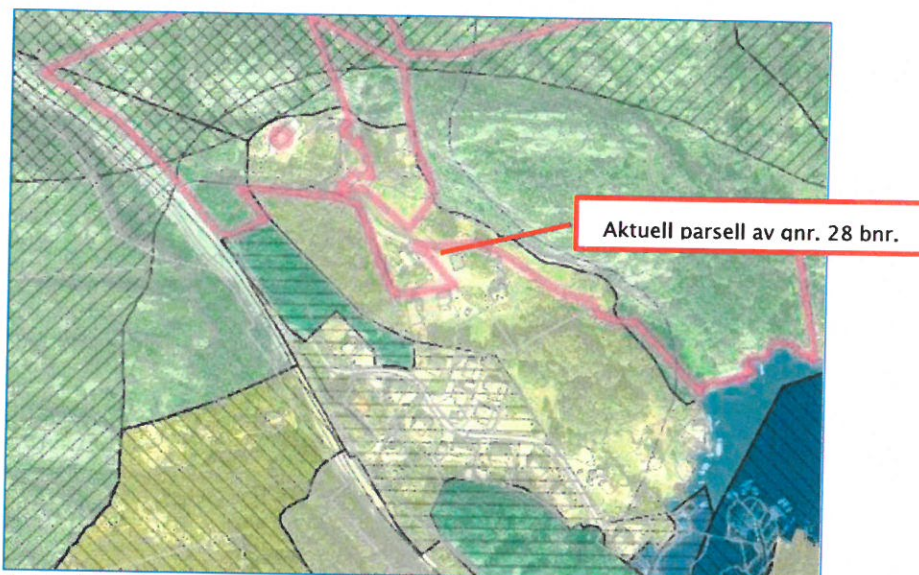
Under pkt. 4 skriver advokatfirmaet Harris at bestemmelsene i håndbok N100 og V121 ikke kan benyttes som direkte avslagshjemmel i denne saken. Til dette ønsker Statens vegvesen kort å kommentere: Statens vegvesens vedtak av 16.12.2015 er hjemlet i vegloven §§ 40–43,

ikke i håndbok N100 og V121. Det er først ved et eventuelt forhåndstilsagn at en opparbeidet avkjørsel fra offentlig veg må tilfredsstillende tekniske krav jfr. håndbok N100 og V121. Som påpekt i vedtaket om avslag datert 16.12.2015 vil avkjørselen antakelig kunne la seg utbedre til en akseptabel standard. At tekniske krav kan imøtekommes innebærer imidlertid ikke at tiltakshaver dermed har krav på å få utstedt et forhåndstilsagn i saken.

Det medfører heller ikke riktighet når klager skriver at Statens vegvesen i denne saken forsøker å benytte sin myndighet etter veglovens § 40 *«til å få private til å opparbeide fotovergangsfelt hvor dette anses ønskelig, men ikke er gjort av vegvesenet selv»*. Statens vegvesens gjennomføring av trafikksikringstiltak (TS-tiltak) i kommunene skjer på bakgrunn av prioritering og tildeling av økonomiske midler. Det er pr. i dag ikke bevilget midler til noen TS-tiltak knyttet til krysning av Fv. 561 ved den aktuelle avkjørselen. Etablering av et tiltak som fotgjengerfelt vil heller ikke kunne gjennomføres uten at dette har vært gjenstand for en grundig vurdering hos vegvesenet. Det er knyttet spesielle krav til dette, og tiltaket vil være avhengig av bla.a en hensiktsmessig plassering, sikt, målinger av reelt fartsnivå, antall fotgjengere m.m.

I svært mange tilfeller kommer etablering av trygge krysningsskilt på plass på bakgrunn av rekkefølgekrav som følger av vedtatte reguleringsplaner for et nye planområder. Statens vegvesen har gjennomført befaringsarbeid på stedet. I nærheten av omsøkte eiendom finnes det større ubebygde arealer avsatt til boligformål i kommuneplanen.

Den aktuelle avkjørselen ligger i en 60-sone hvor det deler av dagen er svært stor trafikk. Ifølge Nasjonal vegdatabank var års døgntrafikken i 2015 11.300 kjøretøy. Selv om det pågår planarbeid for nytt Sotrasamband må det påregnes at det fortsatt vil ta tid før Fv. 561 blir avlastet. Mangel på trygge krysningsskilt og servicetilbud i nærheten gjør at Statens vegvesen pr. i dag vurderer området som uegnet for videre utbygging. Dersom det skal etableres flere boliger i det aktuelle området bør dette skje gjennom utarbeidelse av en helhetlig reguleringsplan der trafikksikkerhet, myke trafikanters ferdsel og bruk av kollektiv er et av flere vurderingstema.



Kartutsnitt av gjeldende kommuneplan viser flere ubebygde arealer avsatt til boligformål i samme område.

### **Konklusjon:**

Statens vegvesen opprettholder sitt vedtak av 16.12.2015 og kan ikke se at det er gjort formelle saksbehandlingsfeil i behandlingen av avkjørselssøknaden etter vegloven. At eiendommen ligger i et område der tiltaket formelt ikke utløser plankrav jfr. gjeldende kommuneplan, betyr ikke at tiltaket ikke skal vurderes i lys av trafikksikkerhet. Vi viser til at det jfr. kommuneplanens generelle bestemmelser pkt. 5 (jfr. PBL § 11-9) følger et krav om at det i områder uten krav om regulering, ved søknad om nye boenheter skal dokumenteres at forhold knyttet til ROS (risiko- og sårbarhetsanalyse) og barn- og unges interesser er ivaretatt. Risikoen for alvorlige trafikkulykker vil være et relevant tema som skal vurderes på lik linje med flom, ras osv.

I denne saken gjør det seg gjeldende tungtveiende trafikale hensyn som tilsier at utbygging av området ikke bør skje før trygg kryssing av Fv. 561 er etablert. Vi mener at et vedtak om avkjørselstillatelse her vil være i konflikt med de overordnede føringer knyttet til ønsket utvikling av transportnett, herunder NTP og nullvisjonen. Dersom det blir gitt avkjørselstillatelse i denne saken vil dette skape en uheldig presedens for behandlingen av tilsvarende saker. Spesielt vil et positivt vedtak gi sterke føringer for behandlingen av fremtidige søknader knyttet til den konkrete avkjørselen. (Fv. 561, hp 1 km 6,462).

Plan og forvaltning – Bergen  
Med hilsen

Olav Finne  
avdelingsdirektør

Sindre Lillebø  
seksjonsleder

Kopi  
Advokatfirmaet Harris DA, Postboks 4115 Sandviken, 5835 BERGEN

*Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen håndskrevne signaturer.*