



Arkivnr: 2018/7659-2

Saksbehandlar: Tor Harald Rødseth

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Klagenemnda		29.05.2018

Klage over vedtak om avslag på søknad av fortausareal ved gnr 167 bnr 1531 i Bergen kommune

Samandrag

Dagr AS har klaga på Statens vegvesen (SVV) sitt vedtak om å avslå søknad om leige av fortausareal framfor gbnr 167/1531. SVV sitt vedtak var grunngjeve med gjeldande retningsliner for fortausbreidd. Desse er utarbeidd på grunnlag av omsyna til m.a til universell utforming og trafikksituasjon. Klagar er ikkje samd med SVV sine vurderingar, og gjer gjeldande at SVV sitt vedtak inneber eit brot på prinsippet om likskap i forvaltninga. SVV tilbakeviser dette med grunnlag i gjeldande praksis. Fylkesrådmannen legg til grunn at det er SVV som skal vurdere utforming av fortausareal, og kan ikkje sjå at klagar har dokumentert brot på likskapsprinsippet. Fylkesrådmannen finn derimot at ei sak som klagenemnda handsama i 2016 kan samanliknast med denne saka, og at SVV sitt vedtak representerer likskap i forvaltninga. Fylkesrådmannen rår på grunnlag av vurderinga til at klaga ikkje vert teke til følgje.

Økonomi: Inga verknad.

Klima: Inga verknad.

Folkehelse: Inga verknad.

Regional planstrategi: Inga verknad.

Forslag til vedtak

Klage av 06.10.17 og 26.10.17 frå Dagr AS v/Nils E. Friis, over Statens vegvesen sitt vedtak av 05.10.17, om avslag på søknad om utleige av fortausareal framfor gnr 167 bnr 1531 i Bergen kommune, vert ikkje teke til følgje.

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Håkon Rasmussen
fylkesdirektør samferdsel

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Fylkesrådmannen, 15.05.2018**Bakgrunn**

Dagr AS har klaga på Statens vegvesen (SVV) sitt vedtak om å avslå søknad om leige av fortausareal. Klagenemnda skal gjere endeleg vedtak i saka.

Tidlegare saksong

Dagr AS v/Nils E. Friis (klagar) sende i brev av 19.07.17 til Bergen kommune (BK), søknad om leige av fortausareal framfor gbnr 167/1531 i BK, som har adresse Øvregaten 13. I Søknaden heiter det m.a følgjande:

[...]

Det er en gjennomsnittlig fri bredde utenfor bordene (60 cm) til veien på ca 220 cm som bymiljø kontrolløren fant tilfredsstillende på sin befarung. Her må det bemerkes at trappene til nabobygget i Øvregaten 17 stikker mer ut i gaten og nærliggende skilt og parkeringsskilt gjør at denne delen av gaten har langt mindre fri passasje enn 2 meter på mange strekninger. Dette gjelder særlig utenfor bruktbuikken i Øvregaten 11.

[...]

Vi har selv vært på befarung på diverse steder med uteservering og det er kun ett fåtall av de som har 3 meter fri passasje så en skjønnsmessig må kunne legges til grunn for vår søknad [...].

For vår lille kulturcafe er det viktig at vi kan bli mer synlig på solsiden av Øvregaten og at dette er den eneste uteplassen vi kan tilby for de som måtte røyke. Da vi også er butikk kunne vi også gjort som naboen i Øvregaten 17 og fylt hele gaten full av [...] loppemarkedsvarer men synes dette er en skam for Nordens eldste handlegate.

Vi er derfor forbauset av at dette ikke er noe hinder ifølge bymiljø konsulenten vi hadde her på befarung [...].

Det er på høy tid at vi kan se på løsninger som gjør Øvregaten mer trivelig enn kun en travel gjennomfartsåre [...].

Søker herved på denne bakgrunn om leie av offentlig areal til uteservering:
7 meter x 0,6 m= 4,2 m2.

BK og SVV har avtalt at sistnemnde skal handsame slike søknader. Den aktuelle søknaden blei difor oversendt til SVV, i brev av 08.08.10 frå Bergen kommune.

SVV gjorde i brev av 05.10.17 følgjande vedtak:

Med konklusjon i vurderingene ovenfor [her omtalt under], kan ikke Statens vegvesen samtykke til utleie av fortausareal foran Øvregaten 13.

I orienteringa om klageretten viser SVV til veglova §§ 9 og 57. § 57 lyder slik:

[...]

På eigedomsområdet til offentlig veg er det forbode utan løyve frå vegstyremakta [...] å sette reklameinnretning eller anna innretning [...] på annan stad enn der det er laga særskilt opplagsplass til slik bruk. [...]

§ 9 fastset at SVV fylkeskommunen er vegstyremakt for fylkesvegar og at styremakta kan delegerast til SVV, noko fylketinget har gjort.

Grunngjevinga for vedtaket – nemnde vurderingar – lyder som følgjer:

Statens vegvesen har som utgangspunkt at det bør være en minimum 3 meter bred ferdselssone på fortau i Bergen sentrum. Bakgrunnen for dette er blant annet målsettinger om [...] at transportsystemet skal være universelt utformet.

Langs fasaden av Øvregaten 13 er bredden på fortauet ca 2,40-2,55 meter. Fortauet er derfor ikke bredt nok til at det kan leies bort areal til uteservering her. Det er behov for at hele bredden brukes til gangtrafikk.

[...] At fortauene er smalere enn ønskelig noen steder, er uheldig for gangtrafikken. Det er likevel ikke slik at disse «knipene» er dimensjonerende for hva som bør være fortausbredden ellers i gaten. For nye tiltak/søknader er det føringen om minimum 3 meter fri og sammenhengende gangpassasje som legges til grunn. Dette er tilsvarende krav til minstebredde som i Bergen kommunes retningslinjer [...].

I brev av 06.10.17 og 26.10.17 har klagar påklaga vedtaket. I førstnemnde brev heiter det m.a følgjande:

[...] [D]en enkle serveringen det er søkt om er på ingen måte noe hindring for publikum, med mer enn 2 m fri klaring sa selv bymiljøetaten at dette var tilstrekkelig. Øvregaten er overhodet ikke belastet med problemer for fri ferdsel og har fortau på begge sider. Dessuten må det tas hensyn til som for eksempel i Skostredet at nordens eldste gate Øvregaten må få vise at den lever og er mer enn en transittgate. Så savner både miljøkulturelle vurderinger samt ikke fornekte gatens historie som en viktig gate for liv og røre gjennom århundrer. Nå er den blitt sterilisert og glemt fra både vegvesen og kommunen. At Vegvesenet henviser til 3 meters regelen som nesten ingen sentrumsgater kan fylle, har medført en praksis hvor mange dispensasjoner er gitt til 2 meter. Ser ingen realistisk årsak til at Øvregaten også kan få dispensasjon til 2 fri meter. Dører fortau skilt og butikkvarer fyller jo deler av gaten langt mer enn noen ryddige smale bord så det er noe skinnhellig fra Statens vegvesen. [...]

I sistnemnde brev heiter det m.a følgjande:

Statens vegvesen viser til en 3 meters regel og en politikk som i svært liten grad blir praktisert i sentrum av norske byer. Universelt utformet sentrum i de gamle deler av Bergen som Øvregaten er en politikk som kan se god ut på papiret isolert sett, men i realiteten er dette noe som må vurderes særskilt i hvert enkelt tilfelle.

Samtidig har det utelatt å ta hensyn til miljøfaktorer, næringspolitikk, historie og ett levende sentrum. Når bymiljøetaten i Bergen Kommune har vurdert at 2 meter fri ferdsel i Øvregaten er tilstrekkelig synes det galt at Statens Vegvesen skal overprøve denne helhetsvurderingen.

Serveringssteder har faktisk en rett også til å vise at vi eksisterer og vi er med på å gi sentrum et levende ansikt.

At man godtar at butikker skal få lov til å profilere sine butikker på offentlig fortau, men serveringssteder ikke får sette opp noen enkle bord ute, er ett eksempel på forskjellsbehandling.

I brev av 14.02.18 har SVV vurdert klaga, og kome til følgjande tilråding til klagenemnda:

Statens vedtak tilrår at vårt vedtak, heimla i veglova §§ 9 og 57, om ikkje å samtykke til utleige av fortausareal framfor Øvregaten 13 til uteservering sesongen 2017 vert oppretthalde. Grunngjevinga er omsynet til trafikksikkerheit og framkommelegheit for mjuke trafikantar. Det er behov for at heile fortausbreidda i det aktuelle området vert nytta til gangtrafikk. Vi kan ikkje sjå at søkjar i klagen har kome med opplysningar som gjev grunnlag for ein annan konklusjon i saka.

Tilrådinga byggjer på saksutgreiing i same brev, der ordlyden m.a er slik:

[...]

Statens vegvesen er ikkje samd i klagar si vurdering av fortaua og trafikksituasjonen i Øvregaten, og i kva grad omsynet til universell utforming er eit premiss for vurderinga av saka. Vårt syn er at fortaua i Øvregaten er smalare enn ynskjeleg og at det er lite rom for å sjå bort frå omsynet til universell utforming i enkeltsaker.

Fylkesrådmannen vil her orientere om relevante føresegner om universell utforming, som ein finn i diskriminerings- og tilgjengelighetslova (DTL).

§ 1 i lova lyder slik:

Lovens formål er å fremme likestilling og likeverd, sikre like muligheter og rettigheter til samfunnsdeltakelse for alle, uavhengig av funksjonsevne, og hindre diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne.

Loven skal bidra til nedbygging av samfunnsskapte funksjonshemmende barrierer og hindre at nye skapes.

§ 4: Direkte og indirekte diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne er forbudt.

Med direkte diskriminering menes at en handling eller uttalelse har som [...] virkning at personer på grunn av nedsatt funksjonsevne blir behandlet dårligere enn andre blir, er blitt eller ville blitt behandlet i en tilsvarende situasjon.

Med indirekte diskriminering menes enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlattelse som fører til at personer på grunn av nedsatt funksjonsevne stilles dårligere enn andre.

Forskjellsbehandling som er nødvendig for å oppnå et saklig formål, og som ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller dem som forskjellsbehandles, anses ikke som diskriminering etter loven her. [...]

[...]

§ 9: Offentlig virksomhet skal arbeide aktivt og målrettet for å fremme universell utforming innenfor virksomheten. Tilsvarende gjelder for privat virksomhet rettet mot allmennheten.

Med universell utforming menes utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen i de fysiske forholdene slik at virksomhetens alminnelige funksjon kan benyttes av flest mulig.

§ 10: For bygninger, anlegg og uteområder rettet mot allmennheten gjelder kravene til universell utforming i eller i medhold av plan- og bygningsloven [PBL].

Offentlig og privat virksomhet rettet mot allmenheten har plikt til å sikre universell utforming av virksomhetens alminnelige funksjon så langt det ikke medfører en uforholdsmessig byrde for virksomheten. Ved vurderingen av om utformingen eller tilretteleggingen medfører en uforholdsmessig byrde skal det særlig legges vekt tilretteleggingens effekt for å nedbygge funksjonshemmende barrierer, hvorvidt virksomhetens alminnelige funksjon er av offentlig art, de nødvendige kostnadene ved tilretteleggingen, virksomhetens ressurser, sikkerhetsmessige hensyn og vernehensyn.

[...]

BK har i medhald av DTL § 10 og PBL utforma *Retningslinjer for uteservering på offentlig grunn i Bergen sentrum*. SVV legg desse til grunn i si handsaming av saker som gjeld fylkesvegar. I nemnde retningslinjer heiter det m.a følgjande:

[...]

Innretning som krevjer tillatelse etter vegloven § 57 skal være godkjent av rette vegmyndighet.

[...]

Serveringsareal på fortau skal ikke være bredere enn at det skal være minimum 3 meter fri og sammenhengende gangpassasje.

[...]

I Skostredet [...] begrenses uteserveringen til tiden utenfor varelevering. I alle tilfeller må fri passasjer [...] være minimum 3 meter. [...]

[...]

Bergen kommune kan dispensere fra disse retningslinjene i særlige tilfeller.

Kavet om 3-metersgrensa er teke med i kommunedelplan for Bergen sentrum.

I SVV si saksutgreiing av 14.02.18 heiter det vidare m.a følgjande:

Øvregaten er ei viktig gate for gangtrafikken i og til/frå Bergen sentrum. Gata er ein viktig gangtrasé for gåande mellom sentrum og dei tett utbygde områda nordover mot Sandviken. For dei som bur nærast sentrum/Øvregaten, er fortauet langs gata skuleveg [...]. Gata er også viktig for gangtrafikken knytt til turisme [...].

[...] I følgje handbok N100 veg- og gateutforming vil ei totalbredde på 4-10 meter gje gode fortau i gater med mange gåande og mykje sideaktivitet. Ei slik fortausbreidde er det ikkje grunnlag for i Øvregaten, m.a med bakgrunn i at dette er ei gamal gate med bebyggelse tett inntil. For å gjere tilhøva for gåande så gode som mogleg, er det viktig å ikkje gjere fortauet smalare enn det er i dag.

Statens vegvesen sine handbøker er bindande, ved at dei har heimel i veglova § 13. I handbok N100 er eit minste *skal*-krav at fortausbreidde skal vere 2,5 meter ('ferdselsareal' pluss 'kantsteinssone'). Ved 'møbleringssone'¹ kjem eit *bør*-krav om 0,5 meter i tillegg. Dette er i sum lik 3-metersgrensa som gjeld i Bergen sentrum. I tillegg kjem nemnde norm på 4-10 meter der det er mange gåande og mykje sideaktivitet.

I saksutgreiinga heiter det vidare:

[...] Øvregaten [er] også ei gate med relativt mykje køyretrafikk. Årsdøgntrafikken [ÅDT] er 5.500 bilar, av dette er 5% lange køyrety (2016). Smale fortau kan kome i konflikt med omsynet til både framkomelegheit og trafikksikkerheit for mjuke trafikantar. I periodar med mykje gangtrafikk, kan mjuke trafikantar bli pressa til eller velje å gå ut i køyrebanen for å kome fram, noko som kan føre til trafikkfarlege situasjonar.

SVV viser i si saksutgreiing så til føringane om universell utforming, herunder DTL, og slår difor fast at det er lite rom for å sjå bort frå omsynet til universell utforming i einskildsaker.

¹ «Buffer mot trafikk. Plass for opphold, skilt, trær, eller annen beplantning, utsmykking, sykkelparkering etc.»

I saksutgreiinga heiter det vidare m.a dette:

Statens vegvesen har vore i kontakt med [...] Bymiljøetaten og spurt om etaten har gjort ei trafikalk vurdering i denne saka. Vi har fått opplyst at kommunen ikkje har gjort ei slik vurdering, då saka ikkje gjeld kommunal veg. [...]

SVV peikar deretter på at BK ikkje har høve til å overprøve SVV si vurdering av saka. Dei opplysar at dei generelt er positive til å leige ut areal til uteservering, men ikkje der det kjem i konflikt med gangtrafikken. Her vert det vist til målet om at veksten i persontransporten skal finne stad med gåing, sykling og kollektivtransport.

SVV finn at Øvregaten og Skostredet ikkje kan samanliknast, då det er stor forskjell mellom desse gatene m.o.t trafikkmengd og trafikfunksjon.

Om klagar sin påstand om at SVV i lita grad praktiserer 3-metersgrensa heiter det i saksutgreiinga følgjande:

Denne påstanden stemmer ikkje når det gjeld fortau langs riksveg og fylkesveg i Bergen. Statens vegvesen har i si handsaming av søknader om uteservering for sesongen 2017 ikkje gjeve samtykke til uteserveringar som kjem i konflikt med kravet om minimum 3 meter fri og samanhengande gangpassasje på fortau.

Statens vegvesen har ikkje oversikt over i kva grad det vert gjeve dispensasjon i saker som gjeld kommunale vegar/gatar. På generelt grunnlag gjeld det at kommunale gater har ein meir underordna og lokal funksjon enn fylkesvegar, jamfør m.a. omtalen av Skostredet [...]. Rommet for å gje dispensasjon kan vere eit anna i slike saker enn i saker som gjeld riksveg/fylkesveg. Eventuell ulik handsaming av saker som gjeld riksveg/fylkesveg og kommunal veg kan såleis ha grunnlag i at vegane har ulik trafikalk funksjon og ulik trafikkmengde, med dei konsekvensane det har for vurdering knytt til trafikksikkerheit og framkomelegheit.

I samband med klagar sin merknad om at serveringsstader har rett til å vise at dei er til, viser SVV til at tidlegare omtalt § 57 i veglova vert følgd opp både av BK og SVV.

Gjeldande praksis

Sist klagenemnda handsama ei liknande sak, var i møte 31.05.16, som gjaldt Torget 7, 9, 13 og 15. Ein av klagegrunnane var der formulert slik:

Serveringsstedene ber om at uteserveringsarealet endres fra den «generelle 4 meter» til en generell 3 meter etter kl 18.

At grensa her er 4 meter heng saman med at vegen forbi dei aktuelle eigedomane er riksveg, då med 14.500 ÅDT på staden. Fylkesrådmannen viser her til SVV sin referanse tidlegare i saka til handbok N100.

SVV si grunngeving for å avslå søknad om dispensasjon frå 4 til 3 meter er i hovudsak lik grunngevinga i saka som her er til handsaming, avslag på søknad om dispensasjon frå 3 til 2,4 meter.

Klagenemnda gjorde følgjande vedtak i saka frå 2016:

Klage frå advokat Neergard på vegne av eigare av Torget nr, 7, nr. 9, nr. 13 og nr. 15, over vedtak/e-post av 24.08.15, angående uteservering langs fortau, Torget i Bergen fv. 585, vert ikkje teken til følgje.

Fylkesrådmannen si vurdering

Fylkesrådmannen finn ikkje feil og manglar i SVV si sakshandsaming.

Etter det fylkesrådmannen kan sjå, er det tre klagegrunnar som må vurderast:

- Universell utforming.
- Trafikksituasjonen.
- Likskap i forvaltninga.

Fylkesrådmannen finn at SVV, som ansvarleg nøytral etat, med sin breie og godt forankra faglege kompetanse er betre kvalifisert til å vurdere utforminga av fortauet enn eit privat firma. Dette gjeld ikkje minst når det aktuelle firmaet har interesse av eit bestemt utfall av vurderinga. Fylkesrådmannen stiller seg difor bak SVV si vurdering av saka m.o.t. universell utforming og trafikksituasjonen.

Fylkesrådmannen konstaterar at klagar ikkje har dokumentert sin påstand om at SVV gjennom sitt vedtak har gjort seg skuldig i brot på prinsippet om likskap i forvaltninga. Fylkesrådmannen finn derimot at saka har mykje til felles med den nemnde klagesaka som klagenemnda handsama 31.05.16. Klagenemnda gjorde i den saka vedtak om ikkje å ta klaga til følge.

På grunnlag av vurderinga over rår fylkesrådmannen til at klaga ikkje vert teke til følge