



Saksbehandler: Trine Wold Johnsen
Tlf. direkte: 74 16 80 38
E-post: tjo@fmnt.no

Deres ref.:

Vår dato: 09.08.2010

Vår ref.: 2010/2812

Arkivnr: 423.1

INNHERRED SAMKOMMUNE

12 AUG. 2010

Tor Bjørn Gausen, Halsanveien 6B, 7600 Levanger
Hugo Otto Johansen, Halsanveien 8A, 7600 Levanger
Lorents Kjellås, Halsanveien 8B, 7600 Levanger
Erling Grande, Halsanveien 8C, 7600 Levanger
Gunnvor Sæterhaug, Halsanveien 10B, 7600 Levanger
Hans Løvås, Halsanveien 12, 7600 Levanger

Klage på Levanger kommunes vedtak om dispensasjon for anleggelse av gang- og sykkelvei på strekningen Levanger stasjon til sykehusområdet - kommunens vedtak stadfestes

Saken gjelder klage på vedtak om dispensasjon fra reguleringsplan for anleggelse av gang- og sykkelvei. Etter en gjennomgang av saken har ikke Fylkesmannen merknader verken til kommunens behandling av saken eller det skjønn som kommunen har gjort i vurderingen av dispensasjonen. Kommunens vedtak stadfestes.

... ..

Vi viser til Innherred samkommunes brev av 23.04.2010, hvor ovennevnte sak ble oversendt Fylkesmannen til endelig klagebehandling. Fylkesmannens myndighet som klageinstans følger av plan- og bygningsloven (pbl.) § 15 og delegering fra Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet.

Sakens bakgrunn:

Den 25.11.2009 søkte Multikonsult AS på vegne av Jernbaneverket om dispensasjon fra arealformål i reguleringsplan for Levanger sentrum for bygging av gang/sykkelvei. Grunnlaget for søknaden oppgis å være sikkerhetsmessige hensyn, og en utredning utarbeidet av Jernbaneverket vedrørende dette er vedlagt søknaden.

Jernbaneverket uttaler i sin utredning datert 18.11.2009, at gang- og sykkelveien ønskes etablert som følge av at det i dag foregår en del ulovlig og risikofylt ferdsel langs den aktuelle strekningen. Slik situasjonen er på nåværende tidspunkt, kan man fra sykehusområdet gå direkte ut i togsporet. Videre er det satt opp gjerde med en låst port for å hindre ferdsel langs sporet, men dette gjerdet er forholdsvis enkelt å ta seg over, noe som medfører at strekningen langs sporet likevel blir trafikkert av fotgjengere. Jernbaneverket viser til den gjeldende reguleringsplanen for området. Denne har innregulert gang- og sykkelvei fram til parkeringsplass B, som man må gå gjennom for å komme til Levanger stasjon. Dette vil medføre at fotgjengere, syklist og biler vil ferdes sammen på parkeringsplassen. Etter Jernbaneverkets mening er dette uheldig, og det vil derfor være en bedre løsning med en egen gang- og sykkelvei helt fra sykehuset fram til Levanger stasjon. Dersom holdeplassen ved

sykehuset blir nedlagt, påregner man at ferdselen langs sporet vil tilta. Sikkerhetsgevinsten ved å anlegge gang- og sykkelvei her regnes derfor som stor.

Etter nabovarsel kom det inn merknader i felles brev av 23.11.2009 fra flere naboer i Halsanveien. Her anføres i det vesentligste at en anleggelse av gangsti mellom sykehuset og jernbanestasjonen er ulogisk og sløsing av statsmidler, da en eventuell gangsti vil bli noe lenger enn å benytte Halsanveien som har to fortauer og er trafikksikret. For naboene synes det meningsløst å legge ned stoppestedet ved sykehuset, ettersom det er relativt kort tid siden den nye holdeplassen ble bygd, og videre synes det som at passasjertallet for holdeplassen er høyt. Det vises også til at spørsmålet om gangvei har vært tatt opp tidligere, men at planer om dette har blitt forkastet.

I e-post av 30.11.2009 hadde også Helse Nord-Trøndelag merknader til nabovarselet. Merknadene gjelder Helse Nord-Trøndelags oppfatning om nedleggelse av holdeplassen ved sykehuset, som de går sterkt i mot.

I møte den 17.02.2010, sak nr. 18/10, fattet plan- og utviklingskomiteen i Levanger kommune vedtak hvor det ble gitt dispensasjon fra reguleringsplanen for Levanger sentrum for anleggelse av gang- og sykkelvei som omsøkt.

Kommunen uttaler i sin behandling av saken at spørsmålet om gang- og sykkelvei på denne strekningen har vært oppe tidligere. Det var kommunen som tok initiativ til dette. Jernbaneverket var den gangen i mot anlegging av gang- og sykkelvei her, og på grunnlag av Jernbaneverkets syn på saken opphevet Fylkesmannen kommunens vedtak om tillatelse til gang- og sykkelvei med den begrunnelse at jernbaneverket selv gikk i mot slik bygging. Nå har situasjonen blitt endret i og med at Jernbaneverket selv ønsker gang- og sykkelvei.

Når det gjelder eventuell nedlegging av holdeplassen ved sykehuset, uttaler kommunen at ønsket er at holdeplassen ved sykehuset skal opprettholdes. Allikevel kan ikke dette settes som et vilkår i forbindelse med en dispensasjon da spørsmålet om opprettholdelse eller nedleggelse av holdeplasser for tog ikke reguleres etter plan- og bygningsloven. Den foreslåtte gang- og sykkelveien kan også bli enda viktigere for sikkerheten dersom holdeplassen ved sykehuset blir nedlagt.

I selve dispensasjonsvurderingen har kommunen lagt hovedvekt på at hensikten med utbyggingen av gang- og sykkelvei er økt sikkerhet, særlig for myke trafikanter. Dette både for gående langs jernbanelinja, og for de som benytter parkeringsplassene langs linja ved at parkeringsarealet/kjørearealet skilles fysisk fra gang- og sykkelveien. Kommunen kan ikke se at anleggelse av gang- og sykkelvei er i strid med statlige eller regionale rammer eller mål, snarere tvert i mot.

Flere av naboene påklaget vedtaket i et felles brev av 10.03.2010 m/vedlegg, og i det vesentligste gjelder anførselene ulemper for naboene i form av støy og innsikt som følge av gang- og sykkelveien, noe som hevdes å medføre et verditap på eiendommene. Det vises til at det i Halsanveien er fortau som gående kan benytte, og dette vil ikke være en lenger strekning enn den planlagte gang- og sykkelveien. Det stilles også her spørsmål ved nedleggingen av holdeplassen ved sykehuset.

Plan- og utviklingskomiteen i Levanger kommune behandlet klagesaken i møte den 21.04.2010, sak nr. 38/10, hvor vedtaket av 17.02.2010, sak nr. 18/10 ble opprettholdt.

Saken ble deretter oversendt Fylkesmannen for endelig klagebehandling.

I brev av 29.04.2010 hadde klagerne ytterligere merknader i saken. De ber om befarings på stedet, da arealet anses for smalt til å romme tiltaket. Videre mener de at saksframlegget var villedende og utformet i Jernbaneverkets favør, samt at alle deres merknader ikke har blitt drøftet. Klagerne bemerker at det i dag ikke er ferdsel langs jernbanesporet, og at det er dumt å innvilge dispensasjon fra en såpass ny reguleringsplan. De påpeker at privatlivets fred og verdiforringelse ikke er vurdert, og at dette må gjøres. Til slutt viser de til en telefonsamtale med en banesjef. Vedkommende skal ha sagt at gang- og sykkelvei uansett skal bygges, og at holdeplassen ved sykehuset skal legges ned, mens ordføreren har signalisert at formannskapet vil si nei til nedlegging av holdeplassen. Dersom nedlegging av holdeplassen ikke skal skje, kan det etter deres mening heller ikke være aktuelt med gang- og sykkelvei. I brev av 15.06.2010 hadde klagerne merknader om påbegynt arbeid med rundkjøring på parkeringsplassen.

Den 23.06.2010 hadde saksbehandler hos Fylkesmannen en telefonsamtale med ansvarlig søker, Multiconsult v/Helge Tiller, hvor vi fikk opplyst at stasjonen ved sykehuset er vedtatt lagt ned etter pålegg fra jernbanetilsynet. Det foreligger i dag dispensasjon for bruk av holdeplassen i påvente av at gang- og sykkelveien fra Levanger stasjon er ferdig. Når det gjelder den påbegynte rundkjøringen som noen av klagerne viser til i et brev, opplyser Tiller at dette er en rundkjøring på selve parkeringsplassen for å unngå problematikk med snuing helt innerst på parkeringsplassen. I følge Tiller er det tidligere gitt tillatelse til opparbeidelse av parkeringsplass, og det er arbeidet med denne som nå er i satt i gang.

Fylkesmannens vurdering

Fylkesmannens myndighet som klageinstans fremgår av forvaltningsloven (fvl.) § 34, og av andre ledd følger det at vi kan prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Med dette menes at vi kan prøve om vedtaket er innholdsmessig lovlig, om det er truffet av rette myndighet, og om det er blitt til på lovlig måte. I tillegg kan Fylkesmannen prøve førsteinstansens skjønnsutøvelse, om vedtaket bygger på riktig faktum og om det kommer i strid med ulovfestede regler for saksbehandlingen. Med dette menes om vedtaket innebærer såkalt "myndighetsmisbruk", dvs. om vedtaket er motivert ut fra utenforliggende eller usaklige hensyn, om avgjørelsen bærer preg av vilkårlighet eller om den innebærer usaklig forskjellsbehandling.

I fvl. § 34 andre ledd siste punktum, er det imidlertid bestemt at statlig organ som er klageinstans for kommunale vedtak, skal legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøvingen av det frie skjønnet.

Det er grunn til å understreke at saken gjelder anleggelse av gang- og sykkelvei og dispensasjon fra arealformålet i reguleringsplan, og ikke spørsmålet om nedlegging av holdeplassen for tog ved sykehuset i Levanger. Vurderingen av dispensasjon etter plan- og bygningsloven dreier seg om arealdisponering. Det er ikke anledning til å vurdere og eventuelt vektlegge andre hensyn enn de som plan- og bygningslovgivningen skal ivareta. Det er spørsmålet om dispensasjon som er til behandling hos Fylkesmannen, og vi har gått gjennom alle mottatte dokumenter, og vurdert alle opplysninger i saken. Vurderinger og drøftinger vedrørende spørsmål og anførsler som ikke omfattes av plan- og bygningslovgivningen vil ikke bli gjort her. Eksempelvis har verken kommunen eller Fylkesmannen myndighet til å nedlegge eller opprettholde togstasjoner/holdplasser. Videre

er en eventuell nedgang i verdi på eiendommer privatrettslig og reguleres ikke av plan- og bygningsloven. Når det gjelder ressursbruk, er det bare arealressurser som forvaltes av plan- og bygningslovgivningen. Forvaltningen av offentlige økonomiske midler hører hjemme under andre lover.

Gammel /ny plan- og bygningslov

Ny plan- og bygningslov (pbl.) ble vedtatt 27.06.2008. Plandelen samt endringene i kapitlene 1 og 19 trådte i kraft 01.07.2009, mens byggesaksdelen trådte i kraft 01.07.2010. For søknader sendt kommunen før loven trådte i kraft, gjelder fortsatt plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 (pbl.85).

Forskrift av 15. juni 2009 nr. 699 angir hvordan bestemmelsene i ny plan- og bygningslov skal virke sammen med de ikke opphevede reglene i gammel plan- og bygningslov.

Planstatus

Området for den planlagte gang- og sykkelveien omfattes av reguleringsplan for Levanger sentrum, vedtatt den 25. juni 2008, og er avsatt til offentlige trafikkområder. Underformål er dels gang- og sykkelvei, dels parkeringsformål (P8), og dels jernbaneformål (T2).

Dispensasjon

I samsvar med pbl. § 12-4, skal reguleringsplanen legges til grunn ved planlegging, forvaltning og utbygging. Anlegging av gang- og sykkelvei er et tiltak som etter pbl. § 12-4 ikke må være i strid med arealbruk eller bestemmelser fastlagt i endelig plan, jf. pbl. § 1-6 og pbl.85 §§ 81, 86a, 86b og 93.

Deler av den planlagte gang- og sykkelveien, ca. 85 meter, er i samsvar med reguleringsplanen, mens resten av den ca. 400 meter lange veien er avsatt til parkeringsformål og jernbaneformål. Det er av den grunn klart at anlegging av gang- og sykkelveien er betinget av at det i medhold av pbl. § 19-2 gis dispensasjon fra reguleringsplanen for den delen av veien (ca. 315 meter) som ikke er i samsvar med arealformålet i reguleringsplanen.

Dispensasjon kan i følge pbl. § 19-2 bare gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, ikke blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering. Det må foreligge en klar overvekt av hensyn som taler for dispensasjon. Når hensynene bak bestemmelsen det søkes dispensasjon fra fortsatt gjør seg gjeldende med styrke, vil det normalt ikke være anledning til å gi dispensasjon.

De ulike planene har vanligvis blitt til gjennom en omfattende beslutningsprosess og er vedtatt av kommunens øverste organ, kommunestyret. Planene omhandler dessuten konkrete forhold. Det skal ikke være en kurant sak å fravike gjeldende plan. Kommunen må ikke bruke sin dispensasjonsmyndighet på en slik måte at den undergraver planene som informasjons- og beslutningsgrunnlag. Det er viktig at betydelige endringer i planene ikke skjer ved dispensasjon, men behandles etter reglene for kommuneplanens arealdel og reguleringsplan. Bakgrunnen for dette er hensynet til offentlighet, samråd, og medvirkning i planprosessen. Disse hensynene hindrer likevel ikke at det for eksempel dispenseres fra eldre planer som ikke er fullt utbygget. Dette gjelder tilfeller der reguleringsbestemmelsene er til hinder for, eller direkte motvirker en hensiktsmessig utvikling av de gjenstående eiendommene.

Vurderingen av om lovens vilkår for dispensasjon er oppfylt, er ifølge forarbeidene et rettsanvendelsesskjønn som kan overprøves av domstolene. Dersom lovens vilkår er oppfylt, må kommunen foreta en vurdering av om det skal gis dispensasjon. Det forutsettes at det må foreligge saklig grunnlag for ikke å dispensere. Dette kan for eksempel være at kommunen vil se saken i større sammenheng. Et annet eksempel kan være at det har blitt gitt mange nok dispensasjoner i området, og at det eventuelt bør utarbeides ny plan før det gis tillatelse til flere tiltak.

I den enkelte dispensasjonssak må det foretas en konkret og reell vurdering av de faktiske forhold i saken.

Som det framgår ovenfor må Fylkesmannen i denne saken for det første vurdere om hensynene bak arealbruken i reguleringsplanen vil bli satt vesentlig til side ved dispensasjon. Videre må dispensasjon ses i sammenheng med lovens formål. For det andre må Fylkesmannen vurdere om dispensasjon vil medføre klart større fordeler enn ulemper.

Bakgrunnen for klagen er først å fremst at gang- og sykkeltrafikk langs den planlagte strekningen vil bli sjenerende for klagerne. Utearealene på deres eiendommer vender mot togsporet, slik at en gang- og sykkelvei som omsøkt vil kunne medføre ulemper slik som innsyn, støy, forsøpling m.m.

På den andre siden har Jernbaneverket funnet sikkerheten langs sporet for dårlig på denne strekningen, slik at det derfor er ønskelig med gang- og sykkelvei her. Dette vil særlig bli aktuelt når holdeplassen for tog ved sykehuset blir nedlagt.

Arealet som den lengste strekningen av gang- og sykkelveien ønskes anlagt på, er i reguleringsplanen avsatt til offentlig trafikkområde, med underformål parkering og jernbane. Gang- og sykkelvei er en underkategori som hører inn under kategorien offentlig trafikkområde. Det dreier seg således om en justering innenfor samme hovedkategori av arealformål, noe som kan tale for dispensasjon.

I gjeldende reguleringsplan er det innregulert gang- og sykkelvei forbi de tre husene som står nærmest sykehuset. Det er også på denne strekningen mellomrommet mellom husene og togsporet er smalest, slik at det er her gang- og sykkelveien vil komme nærmest klagerens eiendommer. For de andre husene langs Halsanveien er arealet mellom togsporet og eiendommene en del bredere. En stor del av arealet langs disse eiendommene er parkeringsareal, og forskjellen her ved en dispensasjon vil bli at det kommer en egen gang- og sykkelvei langs parkeringsarealet mot togsporet. Denne er planlagt på motsatt side av parkeringsplassen, slik at parkeringsplassen blir liggende mellom husrekken i Halsanveien og gang- og sykkelveien.

Slik Fylkesmannen vurderer saken, er det de 3 husene/eiendommene nærmest sykehuset som vil påvirkes mest av en ny gang- og sykkelvei, ettersom veien her blir liggende helt inntil disse eiendommene. For denne strekningen er det imidlertid som sagt avsatt område med formål gang- og sykkelvei, ca. 85 meter, i reguleringsplanen. Anlegging av gang- og sykkelvei langs denne strekningen er dermed ikke betinget av dispensasjon, og er heller ikke en del av behandlingen hos Fylkesmannen. For de øvrige naboene vil som nevnt ovenfor parkeringsplassen bli liggende mellom husrekka og gang- og sykkelveien, og for et par av eiendommene vil det være ei eng i mellom. Fylkesmannen kan dermed vanskelig se at en gang- og sykkelvei vil være særlig sjenerende for naboene som ligger langs strekningen hvor

veien er betinget av at det blir gitt dispensasjon. Alternativet til gang- og sykkelvei på denne strekningen vil være at parkeringsplassen også blir brukt av gående og syklende for å komme seg bort til strekningen med gang- og sykkelvei som ligger nærmest sykehuset (som er i samsvar med planen), og da vil den typen trafikk komme nærmere naboene enn den vil gjøre ved å bruke den planlagte gang- og sykkelveien.

Med trafikk av gående og syklende gjennom parkeringsareal, må man også vurdere aspektet med trafikksikkerhet. Det er ingen tvil om at det vil være ugunstig å få trafikk av mange trafikanter gjennom et parkeringsareal. En gang- og sykkelvei i enden av parkeringsplassen som fører fram til sykehusområdet, sannsynliggjør at mange trafikanter vil benytte parkeringsområdet for å komme seg fra Levanger stasjon og bort til denne gang- og sykkelveien. Selv om farten på bilene sannsynligvis ikke er særlig høy på et parkeringsområde, vil det i forbindelse med parkering for eksempel foregå mye rygging osv. hvor det lett kan oppstå ulykkestilfeller dersom området samtidig benyttes som gang- og sykkelvei.

Det er nå på det rene at Jernbaneverket etter pålegg fra Jernbanetilsynet har vedtatt å legge ned stoppestedet ved sykehuset. Dette vil med stor sannsynlighet medføre større trafikk av mange trafikanter på strekningen fra Levanger stasjon og sykehusområdet. Fylkesmannen ser argumentet fra naboene om at Halsanveien/Jernbanegata har fortau, og at mange trafikanter derfor kan komme seg fra Levanger stasjon og bort til sykehuset langs denne veien. Vi er også enig med naboene i at forskjellen på lengden av disse to alternative strekningene er ubetydelig, så dette kan ikke være avgjørende i en dispensasjonsvurdering. Imidlertid ser Fylkesmannen andre fordeler ved en egen gang- og sykkelvei på strekningen, og da vil vi særlig framheve kravet om universell utforming. Dette er et krav etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og plan- og bygningsloven som innebærer at gang- og sykkelveien kan benyttes av flest mulig, også personer med ulike funksjonshemninger. At gang- og sykkelveien kan benyttes av flest mulig vil gi økt mulighet for flere til fortsatt å kunne benytte seg av toget når de skal til sykehuset, og dette vil klart være en samfunnsinteresse, særlig med tanke på miljø og tilgjengelighet. Fortauene langs Halsanveien/Jernbanegata oppfyller derimot ikke kravene til universell utforming, og er ikke like framkommelig som en gang- og sykkelvei med universell utforming.

Etter en helhetsvurdering har Fylkesmannen kommet til at det kan gis dispensasjon etter pbl. § 19-2 fra reguleringsplan for Levanger sentrum for å anlegge gang- og sykkelvei. Vi kan ikke se at hensynet bak planen blir vesentlig tilsidesatt, og fordelene ved å gi dispensasjon vil være klart større enn ulempene.

På grunnlag av det ovennevnte fatter Fylkesmannen følgende

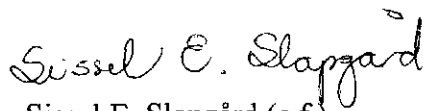
vedtak:

Levanger kommunes vedtak av 17.02.2010, sak 18/10, stadfestes.

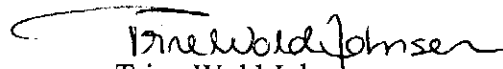
Klagene tas ikke til følge.

Vedtaket er endelig og kan ikke påklages videre i forvaltningen, jf. fvl. § 28.

Med hilsen



Sissel E. Slappgård (e.f.)
Bygg- og justisleder
Kommunal- og administrasjonsavdelingen



Trine Wold Johnsen
Rådgiver
Kommunal- og administrasjonsavdelingen

Kopi til:

Innherred samkommune, PBOM	Postboks 130	7601	Levanger
Multiconsult AS	Sluppenveien 23	7486	Trondheim