



Arkivnr: 2018/8312-1

Saksbehandlar: Tor Harald Rødseth

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Klagenemnda		10.04.2018

Avslag på klage på oreigning av gnr 4/1 og 4/196 i Askøy kommune - klage

Samandrag

Klagenemnda har fått oversendt frå Statens vegvesen (SVV) klage av 22.06.17 frå Advokatfirmaet Harris DA, på vegne av Magne Jostein Strømsnes, på SVV sitt vedtak om ekspropriasjon (oreigning) av gnr 4/1 og 4/196 i Askøy kommune. Klagegrunnlaget er anførsler om at SVV har tolka oreigningslova § 2 feil, og brote forvaltningslova §§ 11 og 41. Fylkesrådmannen har i si gjennomgang av saka kome til at SVV ikkje har gjort seg skuldig i feil lovtolking eller lovbrøt. Fylkesrådmannen har heller ikkje på sjølvstendig grunnlag funne feil eller manglar ved SVV sitt vedtak. Fylkesrådmannen rår difor til at klagen ikkje vert teke til følge.

Økonomi: Fylkesrådmannen si innstilling vil konsolidere budsjettet for det fylkeskommunale prosjekterte prosjektet Askøypakken, med omsyn til kostnader knytt til det aktuelle området og innsparing ved framhald av utbygginga utan opphald.

Klima: Inga verknader.

Folkehelse: Gjennomføring av det aktuelle prosjektet vil ha ei klar positiv effekt på trafikktryggleiken i området.

Regional planstrategi: Inga verknader.

Forslag til vedtak

Klage av 22.06.17 frå Advokatfirmaet Harris DA, på vegne av Magne Jostein Strømsnes over Statens vegvesen sitt vedtak av 30.05.17 om oreigning av gnr 4/1 og 4/196 i Askøy kommune vert ikkje teke til følge.

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Håkon Rasmussen
fylkesdirektør samferdsel

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Fylkesrådmannen, 19.03.2018

Bakgrunn

'Askøypakken' er eit prioritert fylkeskommunalt prosjekt med ei kostnadsramme på kr 1 600 mill. Målet med Askøypakken er å styrke vegkapasiteten på trafikkerte vegar på Askøy, betre trafikktryggleiken for alle trafikantgrupper, og å leggje til rette for eit betra kollektivtransporttilbod. Prosjektet består av følgjande tiltaksgrupper:

- Vegutbygging, kr 1 180 mill.
- Kollektivtrafikktiltak, kr 200 mill.
- Andre tiltak, kr 220 mill.

Denne saka gjeld klage på vedtak om oreigning av eigedomane gnr 4 bnr 1 og gnr 4 bnr 196 på Askøy, i samband med gjennomføring av delprosjektet 'Fv. 563 Strømsnes-Hop', som har ei kostnadsramme på kr 301 mill.

Askøypakken har ein eiga nettstad; vegvesen.no/vegprosjekter/askoypakken.

Saksgong

Det vert i det følgjande gjort greie for dei sentrale elementa i saksgongen. Fylkesrådmannen har i gjennomgangen sett inn supplerande informasjon om somme av henvisingane i saksdokumenta.

Førehandsvarsel om vedtak om oreigning

I brev av 18.04.17 frå Statens vegvesen (SVV) til grunneigar Magne Jostein Strømsnes (klagaren) heiter det m.a følgjande:

Reguleringsplanen Fv 563 Strømsnes-Hop i Askøy som blei godkjend den 08.03.2012, inneber at du må avstå grunn fra eiendommen din til Statens vegvesen. Vegvesenet har forhandla med deg om ein avtale om avståinga, men vi har ikkje komme til semje.

Dette brevet er eit førehandsvarsel om at Statens vegvesen derfor kjem til å gjere vedtak om ekspropriasjon. [...] Vegvesenet har rett til å gjere dette etter veglova § 50 og dei tilhøyrande forskriftene.

I brevet gjev SVV vidare lovpålagt orientering om m.a klagerett og kostnadsdekking i samband med klage, og at SVV si sakshandsaming er underlagt forvaltningslova.

Vedtak

SVV meldte i brev av 30.05.17 til klagaren om følgjande vedtak:

Hordaland fylkeskommune ved Statens vegvesen Region vest vedtek å ekspropriere frå grunneigarane og rettshavarane som er oppførte nedanfor, for å få gjennomført vegtiltaket. Heimel for vedtaket er veglova § 50 og fullmakt frå Hordaland fylkeskommune.

Vedtaket gjeld nødvendig grunn og tilhøyrande rettar til anlegg/utbetring, vedlikehald og drift av Fv. 563 Askøypakken, Strømsnes – Hop Fv. 563 i samsvar med reguleringsplan Fv 563 Strømsnes-Hop, planid.274, som blei godkjend av Askøy kommune 08.03.2012.

Vedtaket gjeld desse eigedommane i Askøy kommune.

Gnr	Bnr	Fnr	Snr	Partsstatus	Navn
4	1			Heimelshavar	Magne Jostein Strømsnes
4	196			Heimelshavar	Magne Jostein Strømsnes.

Vi vedtek vidare at avkjørselsreguleringane skal setjast i verk som beskrive i den nemnde reguleringsplanen.

Det er i vedlegg til SVV sitt brev av 30.05.17 vedlagt kart som viser arealet som er nemnd i vedtaket.

I brevet er klagaren orientert om sine rettar på same måte som i førehandsvarselet.

Grunngjeving

I SVV si grunngjeving vert det i innleiinga vist til heimelen for vedtaket, som er § 50 i veglova, sakshandsamingsreglane i § 50 i forskrifta til veglova, og oreigningslova.

Fylkesrådmannen vil her orientere kort om desse føresegnene, før ein går nærmare inn på SVV si grunngjeving.

Veglova § 50 lyder som følgjer:

Mot vederlag etter skjønn til den det råkar, kan eigedomsinngrep settast i verk etter vedtak av vegstyremakta så langt ho finn at det trengs til bygging, utbetring, vedlikehald og drift av riksveg, fylkesveg eller kommunal veg. Slikt eigedomsinngrep kan òg gjelde grunn og rettar til bate for tredjemann så langt det trengs for vegen eller ferdsla på vegen eller for å skaffe tredjemann tilgjenge til offentlig veg.

Til bate for ein som lyt tola eigedomsinngrep etter første leden, kan vegstyremakta gjere vedtak om at det skal gjerast eigedomsinngrep hjå ein annan eigar eller rettshavar, så framt skaden og ulempene då alt i alt vert monaleg mindre.

[...]

I forskrifta det vert synt til, implisitt Forskrifter om eigedomsinngrep etter veglova, som er ei forskrift til veglova § 50, heiter det i § 3 følgjande:

Vedtak om eigedomsinngrep kan berre gjerast når det ligg føre vedteken reguleringsplan etter plan- og bygningslova.

Vedtak kan ikkje gjerast dersom det har gått meir enn 10 år sidan reguleringsplanen blei kunngjort etter plan og bygningslova § 12-12.

I § 4 i same forskrift heiter det m.a følgjande:

Regelen om plankrav etter § 3 gjeld ikkje for:

[...]

c) vedtak etter § 50 [i veglova] første ledd, siste punktum og § 50 andre ledd.

[...]

I SVV si grunngjeving heiter det vidare m.a følgjande:

Vegmyndigheitene har etter veglova § 50 rett til å ekspropriere grunn og rettar [...]. Denne retten er delegert til regionvegkontora i Statens vegvesen [...] frå fylkeskommunen når det gjeld fylkesvegar. Det er fastsett eigne saksbehandlingsreglar i forskrifta til § 50 i veglova [...].

Ekspropriasjon kan ikkje gjennomførast med mindre det er klart at inngrepet er meir til nytte enn til skade, jf. oreigningslova § 2 andre ledd.

Oreigningslova § 2 lyder som følgjer:

Mot vederlag eller skjøn til den det råkar, kan oreigningsinngrep setjast i verk etter vedtak av eller samtykke frå Kongen, så langt det trengst til eller for:

[Liste på 55 punkt over m.a kommunale tiltak.]

Vedtaket eller samtykke kan ikke gjerast eller gjevast utan det må reknast med at inngrepet tvillaust er til meir gang enn skade.

Fakta i saka

- Egedomen det blir fatta ekspropriasjonsvedtak for er råka av reguleringsplan Fv. 563 Strømsnes Hop, planid.274, som blei godkjend av Askøy kommune 08.03.12.
- Vegprosjektet går i korte trekk ut på å utbetre eksisterande veg til ein meir moderne standard som i korte trekk inneber rettare veglinje, færre og betre avkøyrslar, betre sikt etc. I tillegg er etablering av gang- og sykkelveg på strekninga heilt avgjerande for å betre trafikktryggleiken.

[...]

Vi vurderer det slik at interesseavveginga som blei gjort i samband med at reguleringsplanen blei vedtatt, framleis gjeld ved dette vedtaket om ekspropriasjon, jf. oreigningslova § 2.

Det har blitt gjennomført mange møter mellom partane i denne prosessen, etter at det første møtet fann stad i august 2015.

[...]

Ekspropriasjonsvedtaket tek utgangspunkt i gjeldande reguleringsplan, og omfattar derfor alt arealet som er nødvendig for å realisere denne. Såleis er arealet som ligg i Olaviken [m.a gnr 4 bnr 1 og gnr 4 bnr 196] også omfatta av ekspropriasjonsvedtaket.

Klage

I brev av 22.06.17 set Advokatfirmaet Harris DA, på vegne av klagar, fram klage på SVV sitt vedtak av 30.05.17. I brevet heiter det m.a følgjande:

[...]

Det gjøres gjeldende at det foreligger saksbehandlingsfeil og rettsanvendelsesfeil.

Det framgår av ol. [oreigningslova] § 2 at det ikke skal treffes vedtak om ekspropriasjon med mindre inngrepet «tvillaust er til meir gagn enn skade».

I vedtaket er det lagt til grunn at interesseavveiningen [av tilhøvet mellom gagn og skade, (fylkesrådmannen sin kommentar)] som ble gjort i forbindelse med at reguleringsplanen ble vedtatt, fremdeles gjelder.

Det gjøres [...] gjeldende at det faktum at ny reguleringsplan er under arbeid, tilsier at det ikke lenger foreligger behov for ekspropriasjon i henhold til den tidligere vedtatte reguleringsplanen. Det foreligger således manglende interesseovervekt for vedtaket.

[...]

Til sist gjøres gjeldende at vedtaket lider av saksbehandlingsfeil som kan ha hatt innvirkning på vedtaket, jfr. fvl [(forvaltningslova)] § 41.

Fvl § 41 lyder slik:

Er reglene om behandlingsmåten i denne lov eller forskrifter gitt i medhold av loven ikke overholdt ved behandlingen av en sak som gjelder enkeltvedtak, er vedtaket likevel gyldig når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold.
[...]

I klagen heiter det vidare følgjande:

Statens Vegvesen har en selvstendig veiledningsplikt, jfr. fvl. § 11.

Fvl § 11 har følgjande ordlyd:

Forvaltningsorganene har innenfor sitt saksområde en alminnelig veiledningsplikt. Formålet med veiledningen skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å ivareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte. Omfanget av veiledningen må likevel tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik vikrsomhet.

Forvaltningsorganer som behandler saker med en eller flere private parter, skal av eget tiltak vurdere partenes behov for veiledning.

[...]

Klagen lyder etter dette som følgjer:

Det gjøres gjeldende at Statens Vegvesen ikke har oppfylt sin veiledningsplikt i dette tilfellet. Ved varsel om ekspropriasjon skulle Vegvesenet ha presisert eller kartfestet området som var aktuelt å ekspropriere på Strømsnes sin eiendom. Uansett skulle Vegvesenet ha orientert om at varselet også omfatter Olaviken da det ble klart at grunneier oppfattet varselet til ikke å omfatte Olaviken.

Det gjøres gjeldende at vedtaket må oppheves, og grunneier må få anledning til å uttale seg på nytt [...].

SVV si vurdering av klaga

Ved klage i saker som denne skal vedtaket først vurderast på nytt av SVV.

I SVV si vurdering av den delen av klagen som gjeld feil rettsbruk i høve interesseavveging, heiter det m.a følgjande:

[...]

Oreigningslova § 2 andre ledd [...] legg opp til ei konkret interesseavveging av dei motstridande interessene i saka kor ulempene ved ekspropriasjon må vurderast opp mot fordelane som tiltaket medfører. I Rt-2009-1142, er det med tilvising til forarbeida [til loven], lagt til grunn at uttrykket «tvillaust» gir uttrykk for eit klarleikskrav, ikkje eit krav om kvalifisert interesseovervekt [...]. Vidare har Høgsterett slått fast at det ved ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan, normalt ikkje er plass til ei ny sjølvstendig vurdering av nødvendigheita av inngrepet og interesseavveging, jf. m.a. Rt-1999-513.

Rt står for Norsk Retstidende, eit leiande elektronisk magasin med kunngjering av viktige rettsavgjerder. Ein finn det på nettstaden lovdata.no/publikasjoner/retstidende. Rt er ei sentral kjelde for å vise til korleis lovar skal tolkast, då det vert lagt til grunn av avgjerder i Høgsterett har bindande presedens.

Rt-2009-1142 gjeld høgsterettsdom HR-2009-1825A. Den er i Rt oppsummert som følgjer:

Saken gjaldt gyldigheten av kongelig resolusjon datert 7. oktober 2005 om ekspropriasjon av en gammel husmannsplass [...]. Høyesterett fant at ordet uttrykket «tvillaust» i oreigningsloven § 2 ikke

oppstilte et krav til kvalifisert interesseovervekt. Den kongelige resolusjonen ble ansett tilstrekkelig begrunnet. [...]

Rt-1999-513 gjeld høgsterettsdom HR-1999-159-K. Den er i Rt oppsummert slik:

Uttalt at det normalt ikke er plass for en ny, selvstendig vurdering av ekspropriasjonsinngrepets nødvendighet og forholdsmessighet i forbindelse med ekspropriasjon til gjennomføring av en reguleringsplan, men at spesielle forhold kan medføre at en slik vurdering likevel er nødvendig [...]. Oreigningsloven § 12 oppstiller ikke som en absolutt regel at minnelig ordning skal søkes oppnådd.

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

Den klare hovudregelen er derfor at interesseavveginga skal gjerast i samband med arbeidet og vedtakinga av reguleringsplanen.

Overført til vår sak inneber dette at ein kan slå fast at planmyndigheita ved vedtakinga av reguleringsplanen, har vurdert situasjonen slik at verknadene av reguleringsplanen «tvillaust er meir til gagn enn skade», jf. orl. § 2 andre ledd.

I SVV si vurdering følgjer så ei gjennomgong av detaljane i saka, før følgjande tekst er teke inn:

Vi kan ekspropriere areal etter gjeldande reguleringsplan, men vi er heilt einig med grunneigaren i at vi ikkje kan bruke eksisterande plan til å erverve i samsvar med ein plan som enno ikkje er vedtatt.

I SVV si vurdering av den delen av klagen som gjeld sakshandsamingsfeil, heiter det m.a følgjande:

[...]

Vi viser for det første til at ein god del areal i Olaviken [der den aktuelle eigedomen ligg], også er ein del av den gjeldande reguleringsplanen. Samstundes står det ingenting i førehandsvarselet som tilseier at Olaviken skal haldast utanfor. I tillegg vil vi peike på at arealet i Olaviken var inkludert i forslag til arbeidsavtale som blei sendt til advokat Frode Halvorsen 23.03.2017 [...]. Desse momenta sett i samanheng tilseier at det har formodninga mot seg at arealet i Olaviken ikkje skulle vere ein del av førehandsvarselet.

Vidare er det eit sentralt poeng at førehandsvarselet viser til gjeldande reguleringsplan, som partane har gjennomgått i fellesskap i fleire møter, sidan det første møtet i august 2015. Partane har også gjennomgått og drøfta den potensielle reguleringsendringa i Olaviken. I desse møta har ein gjennomgått [...] korleis arealet i Olavika blir påverka av dei ulike løysingane [...]. Dette talar for at grunneigaren har fått tilstrekkeleg rettleiing og informasjon til å ivareta sitt tarv, på tross av at førehandsvarselet mangla kartvedlegg.

[...] førehandsvarselet [...] blei sendt 18.04.2017. Det var først ved merknadene til førehandsvarselet [...] datert 22.05.2017, at vi blei gjort merksame på oppfatninga til grunneigaren. I vedtak om ekspropriasjon datert 30.05.2017, blei det presisert at Området i Olaviken også er ein del av ekspropriasjonsprosessen, i samsvar med gjeldande reguleringsplan. Situasjonen blei såleis klargjort seks verkedagar etterpå. Dette må reknast som ei svartid som er i tråd med god forvaltningskikk og rettleiingsplikta i fvl. [(forvaltningslova)] § 11.

I alle tilfelle kan det ikkje vere snakk om ein feil som kan ha verka inn på vedtakets innhald, jf. fvl. 41.

[...]

Sett i lys av at partane har gjennomført mange møter, og grunneigaren har fått moglegheit til å gi uttrykk for sine meningar og standpunkt over lengre tid, kan vi ikkje sjå korleis eit manglande kartvedlegg ved varsel om ekspropriasjon skal kunne reknast som ein feil som kan ha verka inn på vedtakets innhald, jf. fvl. § 41.

Statens vegvesen legg til grunn at dei vilkåra som er sett til vedtakets innhald er oppfylte. Vår konklusjon er derfor at det ikkje ligg føre grunnlag for å ta klagen til følgje.

Som følgje av at SVV i sin andre gjennomgong av klagen, i sitt brev av 19.09.17 opprettheld sitt vedtak av 30.05.17, er saka oversendt til klagenemnda for endeleg vedtak.

Fylkesrådmannen si vurdering

Etter det fylkesrådmannen kan sjå, er det semje mellom klagaren og SVV om fakta i saka. Det er difor eit utsnitt av SVV si tolkning og praktisering av gjeldande lovverk i den konkrete saka som må vurderast av klagenemnda.

Fylkesrådmannen vurderar spørsmålet om SVV si rettsbruk slik: Fylkesrådmannen kan ikkje sjå at klagar har lagt fram rettsleg kjelde eller anna underbygging for si anførsle om at SVV har nytta orl § 2 feil. Fylkesrådmannen finn derimot at dei to høgsterettsdomane som SVV viser til underbyggjer at SVV har nytta lova rett på dette punktet.

Spørsmåla om sakshandsamingsfeil vurderer fylkesrådmannen som følgjer: Det framgår av saksgongen at SVV har gitt mykje rettleiing, m.a informasjon om klagar sine rettar. Slik fylkesrådmannen ser det er det stridande spørsmålet denne tidlegare nemnde anførsle frå klagar:

Ved varsel om ekspropriasjon skulle Vegvesenet ha presisert eller kartfestet området som var aktuelt å ekspropriere på Strømsnes sin eiendom. Uansett skulle Vegvesenet ha orientert om at varselet også omfatter Olaviken da det ble klart at grunneier oppfattet varselet til ikke å omfatte Olaviken.

Fylkesrådmannen kan ikkje sjå at klagar har gjort gjeldande konkrete merknader til oreigninga basert på at han no er kjend med innhaldet i det aktuelle kartet.

Innhaldet i Askøypakken har vore godt kjent sidan nemnde reguleringsplan trådte i kraft i 2012. Reguleringsplanen byggjer m.a på føresegnene i orl. Med bakgrunn i m.a dei nemnde høgsterettsdomane finn fylkesrådmannen at kravet til interesseovervekt i saka er oppfylt.

Etter fylkesrådmannen si vurdering burde klagar forstå at det var eller kunne vere aktuelt å ekspropriere tomta hans. Dette på dels på grunnlag av at han har vore i fleire møter med SVV om saka sidan 2015 og dels på grunnlag av at det i SVV sitt brev av 18.04.17 til klagar konkret er førehandsvarsla oreigning av gnr 4 bnr 1 i Askøy kommune. Ein måtte også kunne forvente at klagar blei kjend med innhaldet i Askøypakken. Av dette kan fylkesrådmannen ikkje sjå at det følgjer av fvl § 11 at SVV må leggje fram kart, utan på oppmoding. Det er i alle høve SVV som i fvl § 11 andre ledd er gjeve mynde til å avgjere kva som er klagar sitt behov for rettleiing.

Skulle SVV ha gjort seg skuldig i brot på rettleiingsplikta vil vedtaket deira, som fvl § 41 slår fast, likevel ikkje vere ugyldig «når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold». Det er i klagen ikkje grunngeve korleis den påståtte sakshandsamingsfeilen etter fvl § 11 kan ha påverka innhaldet i SVV sitt aktuelle vedtak av 30.05.17. SVV underbyggjer i si nye vurdering av klagen det motsette, ved å vise til korleis klagar, m.a gjennom møteverksemd, tidleg blei involvert i oreigningsprosessen.

Fylkesrådmannen held seg til det som er underbygt. Fylkesrådmannen finn det i tillegg lite truleg at grunnar framlagt av ein einskild grunneigar etter at reguleringsplanen blei vedteken ville ha rokka ved einskildvedtak som er føresette for å gjennomføre det store samfunnsprosjektet Askøypakken. Slike eventuelle grunnar

måtte ha vore tungtvegande og kome fram langt tidlegare i prosessen. Av desse årsakene finn fylkesrådmannen at eventuelle sakshandsamingsfeil ikkje har hatt innverknad på vedtaket i saka. I så fall er SVV sitt vedtak av 30.05.17 gyldig.

Fylkesrådmannen kan ikkje sjå at SVV er i strid med fvl eller orl, slik det er gjort gjeldande i klagegrunnlaget. Fylkesrådmannen finn heller ikkje på sjølvstendig grunnlag feil eller manglar ved SVV sitt vedtak. Fylkesrådmannen rår difor til at klage av 22.06.17 frå Advokatfirmaet Harris DA, på vegne av Magne Jostein Strømsnes, ikkje vert teke til følgje.