

Samordning mellom vei- og bygningsmyndighet i Bergen kommune

5.3.2021 (2020/4411)

Ombudsmannen besluttet av eget tiltak å undersøke Bergen kommunes rutiner for samordning mellom den kommunale vei- og bygningsmyndigheten. Bakgrunnen for undersøkelsen var en byggesak som var klaget inn til ombudsmannen, hvor det hadde oppstått uenighet mellom Plan- og bygningsetaten og Bymiljøetaten om hvem som var rett myndighet til å fatte vedtak om henholdsvis tillatelse til å oppføre byggverk innenfor byggegrense langs kommunal vei, jf. veglova § 29, og godkjenning av avkjørsel fra offentlig vei, jf. plan- og bygningsloven § 27-4 første ledd. Uenigheten mellom etatene førte til at det ikke ble fattet enkeltvedtak, hverken i spørsmålet om dispensasjon fra byggegrense eller avkjørselstillatelse. Som følge av dette ble byggesøknaden avvist.

Etter ombudsmannens syn mangler Bergen kommune tilfredsstillende rutiner for samordning mellom den kommunale vei- og bygningsmyndigheten, jf. plan- og bygningsloven § 21-5. Byrådets svar etterlater også tvil om kommunens forståelse av reglene om personell kompetanse til å gi dispensasjon fra byggegrense langs kommunal vei er i tråd med veglova § 30 og forarbeidene til plan- og bygningsloven.

Ombudsmannen oppfordrer byråden til å utarbeide nye rutiner som sikrer bedre samordning mellom etatene og sørger for at tvilsomme kompetansespørsmål avklares. Byråden bør også utarbeide retningslinjer for vurdering av vedtakskompetansen i saker om dispensasjon fra byggegrense langs kommunal vei.

Sakens bakgrunn

Ombudsmannen besluttet av eget tiltak å undersøke Bergen kommunes rutiner for samordning mellom den kommunale vei- og bygningsmyndigheten. Bakgrunnen for undersøkelsen var primært en byggesak (2020/2916) som var klaget inn til ombudsmannen, hvor det hadde oppstått uenighet mellom vei- og bygningsmyndigheten om hvilken etat som var rett myndighet til å fatte vedtak om henholdsvis tillatelse til å oppføre byggverk innenfor byggegrense langs kommunal vei, jf. veglova § 29, og godkjenning av avkjørsel fra offentlig vei, jf. plan- og bygningsloven § 27-4 første ledd. Som følge av uenigheten mellom etatene, ble det ikke truffet enkeltvedtak, hverken i spørsmålet om tillatelse til utvidet bruk av avkjørselen, eller i spørsmålet om dispensasjon fra avstandskravet i veglova. Ombudsmannen har også registrert en lignende problemstilling i en tidligere klagesak (2019/4807) vedrørende Bergen kommune.

Våre undersøkelser

I undersøkelsesbrevet herfra spurte vi byråden for klima, miljø og byutvikling om når det er den kommunale bygningsmyndigheten som har personell kompetanse til å treffe vedtak om henholdsvis tillatelse til å oppføre byggverk innenfor byggegrense langs kommunal vei og godkjenning av avkjørsel, og i hvilke tilfeller kompetansen ligger hos veimyndigheten. Vi spurte videre om hvilket organ som er klageinstans ved klage over slike vedtak, og om det har betydning for spørsmålet om vedtaket er truffet av bygningsmyndigheten eller veimyndigheten.

Videre ba vi om en redegjørelse for hvilke eventuelle rutiner byrådsavdelingen har for å sikre samordning mellom vei- og bygningsmyndigheten i saker som berører spørsmål etter både plan- og bygningsloven og veglova. Vi spurte i den sammenheng om byrådsavdelingen har utarbeidet rutiner eller retningslinjer som sørger for at man oppnår en avklaring i tilfeller hvor det kan være rettslig tvil om hvilken myndighet som har vedtakskompetansen, og som sikrer at det treffes en avgjørelse dersom det oppstår uenighet mellom etatene.

Byråden svarte at søknader om tiltak etter plan- og bygningsloven § 20-2 behandles av bygningsmyndigheten – altså Plan- og bygningsetaten – og at dette også gjelder i tilfeller hvor tiltaket krever dispensasjon fra byggegrense langs kommunal vei. I slike tilfeller ivaretas veimyndighetens – altså Bymiljøetatens – interesser ved at de får oversendt søknaden til uttalelse.

Når det gjaldt spørsmålet om godkjenning av avkjørsel, svarte byråden at dersom den omsøkte avkjørselen ikke er regulert i plan, skal avkjørselen godkjennes av Bymiljøetaten. Søknad om å anlegge avkjørsel i tråd med reguleringsplan, skal derimot behandles av Plan- og bygningsetaten. På spørsmålet om hvem som er klageinstans ved klage over slike vedtak, svarte byråden at klage i sak om avkjørselstillatelse etter veglova behandles av den kommunale klagenemnden. Klager i sak om tillatelse til oppføring av byggverk innenfor byggegrensen behandles av Utvalg for miljø og byutvikling, som har delegert myndighet til å behandle klagesaker etter plan- og bygningsloven.

Når det gjaldt samordning, svarte byråden at det var utarbeidet et notat som tar for seg eksempler på når søknader om anleggelse av avkjørsel skal behandles av de ulike etatene. Det var ikke utarbeidet rutiner eller retningslinjer utover dette.

Ombudsmannens syn på saken

1. Vedtakskompetansen

1.1 Tillatelse til å oppføre byggverk innenfor byggegrense langs kommunal vei

Det følger av pbl. § 29-4 første ledd annet punktum at «[k]ommunen skal påse at veglovas bestemmelser om byggegrense og frisikt blir fulgt». Dette innebærer at bygningsmyndigheten ikke kan gi tillatelse til et tiltak som er plassert i strid med vegloven, jf. Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) punkt 19.5.2.

Byggegrensene følger i utgangspunktet av veglova § 29. Det heter i bestemmelsens første ledd at det «[l]angs offentlig veg skal ... vere byggegrenser fastsette med heimel i denne lova, dersom ikkje anna følgjer av arealdel av kommuneplan eller reguleringsplan etter plan- og bygningsloven.» I annet ledd er det gitt nærmere bestemmelser om avstand til riksvei, fylkesvei og kommunal vei. Utgangspunktet er altså at byggegrensene følger av de nærmere bestemmelsene i veglova § 29, med mindre det er fastsatt annen byggegrense i plan.

Spørsmålet om hvilken myndighet som er kompetent til å gi dispensasjon fra byggegrensen, er regulert i veglova § 30 første ledd. Det heter der at «[u]tan særskilt løyve frå vegstyremakta kan byggverk ... ikkje plasserast innafor byggegrenser som er fastsette i eller med heimel i § 29». I forarbeidene til plan- og bygningsloven er dette utgangspunktet utdypet: «Eventuell dispensasjon må gis av vegmyndighetene etter vegloven. Følger byggegrensen av reguleringsplan, vil dette slå igjennom overfor vegloven, jf. vegloven § 29 første ledd. I et slikt tilfelle må bygningsmyndighetene gi eventuell dispensasjon etter plan- og bygningsloven, med varslingsplikt til vegmyndighetene», jf. Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) punkt 19.5.2. Utgangspunktet synes derfor å være at søknad om dispensasjon fra byggegrensen skal behandles av veimyndigheten dersom byggegrensen ikke er regulert i plan, og at bygningsmyndigheten har kompetansen dersom byggegrensen er regulert.

Fra dette utgangspunktet har Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Klima- og miljødepartementet (tidligere «Miljøverndepartementet») innfortolket et unntak. Departementene legger til grunn at dersom en reguleringsplan ikke har egne byggegrenser mot vei, må veglovas byggegrenser på det tidspunkt planen ble vedtatt anses som inkorporert i planen. Søknad om dispensasjon fra byggegrensen skal derfor behandles etter plan- og bygningsloven, jf. blant annet Kommunal- og moderniseringsdepartementets tolkningsuttalelse 14. april 2016, 14/5050-6, og Miljøverndepartementets uttalelse i Planjuss nr. 1/2012, side 14. Ombudsmannen forstår det slik at det etter departementenes syn først og fremst vil være i tilfeller hvor den aktuelle veien ikke er omfattet av reguleringsplan at det er veimyndigheten som har dispensasjonskompetansen.

Byråden har gitt uttrykk for at søknader om tiltak etter plan- og bygningsloven § 20-2 behandles av Plan- og bygningsetaten, og at dette også gjelder i tilfeller hvor tiltaket krever dispensasjon fra byggegrense langs offentlig vei. Bymiljøetatens interesser ivaretas ved at de får anledning til å uttale seg. Ombudsmannen forstår dette slik at det etter byrådets syn alltid vil være Plan- og bygningsetaten som er vedtakskompetent i slike saker, uavhengig av om byggegrensen følger av veglova eller plan.

Ombudsmannen bemerker at et slikt syn synes å være i strid med de nevnte uttalelsene i forarbeidene og departementenes forståelse. Videre ser det ut til at praktiseringen av regelverket ikke er konsekvent på dette området i kommunen. I byggesaken som var bakgrunnen for ombudsmannens undersøkelse, la Plan- og bygningsetaten til grunn at det var Bymiljøetaten – som kommunal veimyndighet – som hadde kompetanse til å gi dispensasjon fra byggegrensen. Bymiljøetaten mente imidlertid at kompetansen lå hos Plan- og bygningsetaten, og viste til at veien det omsøkte tiltaket var tenkt oppført ved, var regulert.

Ombudsmannen finner ikke grunn til her å gå nærmere inn på spørsmålet om når det er henholdsvis vei- og bygningsmyndigheten som har vedtakskompetansen i de enkelte tilfeller. Ombudsmannen vil imidlertid understreke at det er avgjørende for en velfungerende behandling av saker etter plan- og bygningsloven, at den kommunale vei- og bygningsmyndigheten har et omforent syn på hvilken myndighet som har vedtakskompetansen i ulike tilfeller. Ombudsmannen kommer tilbake til bygningsmyndighetens plikter i den forbindelse i punkt 2 nedenfor.

1.2 Godkjenning av offentlig avkjørsel

Det følger av pbl. § 27-4 første ledd andre punktum at «[a]vkjørsel fra offentlig veg må være godkjent av vedkommende vegmyndighet, jf. veglova §§ 40 til 43.» I veglova § 40 første og andre ledd heter det:

«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 offentleg veg ikkje byggast eller nyttast utan løyve frå vegstyremakta.»

Etter ombudsmannens syn er det naturlig å forstå bestemmelsene slik at det kun er nødvendig med særskilt tillatelse fra veimyndighetene dersom den omsøkte avkjørselen ikke er regulert i plan. Dette er i tråd med byrådets svar. I vurderingen av om avkjørselen er «omfattet» av planen, kan det imidlertid oppstå vanskelige avgrensningsspørsmål, for eksempel i tilfeller hvor det er søkt om en utvidet bruk av regulert avkjørsel, eller hvor avkjørselen i planen er regulert til et annet tiltak enn det som er omsøkt.

Ombudsmannen registrerer at kommunen har utarbeidet detaljerte retningslinjer for når søknad om godkjenning av avkjørsel skal behandles av de ulike etatene i slike grensetilfeller. I saken som var bakgrunnen for ombudsmannens undersøkelse, var det imidlertid også på dette punktet uenighet mellom etatene om hvem som hadde vedtakskompetansen. Det kan derfor se ut som at Plan- og bygningsmyndigheten og Bymiljøetaten ikke alltid oppfatter situasjonen på samme måte. Som ombudsmannen vil gjøre rede for nedenfor, er det avgjørende for en forsvarlig byggesaksbehandling at det i slike tilfeller finnes rutiner som sikrer at kompetansespørsmålet avklares, og at det treffes vedtak.

1.3 Klageinstans

Veglova har ikke særskilte bestemmelser om hvem som er klageinstans for kommunens avgjørelser etter loven. Av § 11 første ledd følger imidlertid at forvaltningsloven gjelder for forvaltningsavgjørelser etter veglova.

Forvaltningsloven § 28 annet ledd første punktum oppstiller følgende hovedregel for hva som er klageinstans for enkeltvedtak truffet av et kommunalt organ:

«For enkeltvedtak som er truffet av forvaltningsorgan opprettet i medhold av lov om kommuner og fylkeskommuner, er klageinstansen kommunestyret eller fylkestinget, eller etter disses bestemmelse, formannskapet eller fylkesutvalget eller en eller flere særskilte klagenemnder oppnevnt av kommunestyret eller fylkestinget.»

Klageinstans er altså kommunestyret eller fylkestinget, eller dersom kommunestyret eller fylkestinget bestemmer det, formannskapet, fylkesutvalget eller særskilt klagenemnd.

Byråden har svart at klage over vedtak om avkjørselstillatelse etter veglova behandles av den kommunale klagenemnden. Klage i sak om dispensasjon fra byggegrensen behandles av Utvalg for miljø og byutvikling, som har delegert kompetanse til å behandle klagesaker etter plan- og bygningsloven. Ombudsmannen legger til grunn at byråden med dette sikter til underinstansbehandling av klager etter plan- og bygningsloven, jf. forvaltningsloven § 33. Klageinstans for klage over slike vedtak er statsforvalteren, etter delegasjon fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, jf. plan- og bygningsloven § 1-9.

Ombudsmannen bemerker at spørsmålet om hva som er rett klageinstans i saker om godkjenning av avkjørsel og dispensasjon fra byggegrense, avhenger av hva som er rett myndighet til å behandle søknaden i førsteinstans. I saker som avgjøres av veimyndigheten i førsteinstans, vil klageinstansen

være et kommunalt organ utpekt i henhold til bestemmelsen i forvaltningsloven § 28 annet ledd, jf. ombudsmannens uttalelse 18. desember 2018 (SOM-2017-4198). I saker som avgjøres av bygningsmyndigheten i førsteinstans, vil derimot statsforvalteren være klageinstans. Dette innebærer at et kommunalt organ – og ikke statsforvalteren – vil være klageinstans i saker om dispensasjon fra byggegrense som etter veglova § 30 behandles av den kommunale veimyndigheten.

2. Samordningsplikten

Det følger av pbl. § 21-5 at den kommunale bygningsmyndigheten har en plikt til samordning med en rekke sektororganer. Samordningsplikten omfatter blant annet «vegmyndighet», jf. byggesaksforskriften § 6-2 første ledd bokstav d. Formålet med samordningsplikten er ifølge forarbeidene å sikre at «[u]klarhet med hensyn til kompetanse, for eksempel med den følge at et viktig hensyn ikke ivaretas eller at dobbeltbehandling skjer, ... unngås ... Systemet må samlet sett fungere effektivt med hensyn til saksflyt, og samtidig ivareta rettssikkerhet for borgerne og hensynet til faglig forsvarlige avgjørelser», jf. Ot.prp. nr. 45 (2007-2008), punkt 7.1.4.

Samordningsplikten innebærer blant annet at bygningsmyndigheten skal «forelegge saken for de myndigheter som følger av forskrift», i tilfeller hvor tiltaket er betinget av tillatelse eller samtykke fra annen myndighet, jf. plan- og bygningsloven § 21-5 første ledd tredje jf. første punktum. I forarbeidene heter det videre at bygningsmyndigheten har en overordnet «koordineringsplikt og veiledningsplikt etter forvaltningsloven, for eksempel til å veilede tiltakshaver om hvilke myndigheter søknaden må legges fram for», jf. samme sted punkt 7.5.3.2.

En forutsetning for at bygningsmyndigheten skal kunne oppfylle disse forpliktelsene, er at den aktuelle etaten har en oppfatning om hvem som er rett myndighet til å fatte vedtak i ulike saker som berører spørsmål etter både veglova og plan- og bygningsloven. For å oppnå lovgivers målsetning om en effektiv prosess hvor man unngår uklarhet om kompetansen, er det videre avgjørende at det finnes rutiner som sikrer at man får en avklaring i tilfeller hvor det kan være rettslig tvil, eller hvor det oppstår uenighet mellom etatene om hvem som har vedtakskompetansen. Dette vil kunne ha stor betydning for om tiltakshaveren får oppfylt sine rettigheter etter plan- og bygningsloven. I saken som var bakgrunnen for denne undersøkelsen, førte uenigheten mellom etatene som nevnt til at det ikke ble fattet enkeltvedtak, hverken i spørsmålet om dispensasjon fra byggegrense langs vei, eller avkjørselstillatelse. Som følge av dette ble byggesøknaden avvist.

Byråden opplyser at kommunen har utarbeidet et notat som beskriver vedtakskompetansen i saker om avkjørselstillatelse, men at det utover dette ikke finnes retningslinjer eller rutiner for samordning mellom vei- og bygningsmyndigheten. Ombudsmannen oppfordrer byråden til å utarbeide retningslinjer for vedtakskompetansen i saker om dispensasjon fra byggegrense langs kommunal vei. Byråden bør også vurdere om kommunens praktisering av dette spørsmålet er i tråd med forutsetningene i veglova § 30 og forarbeidene til plan- og bygningsloven, herunder spørsmålet om hvem som er rett klageinstans for slike vedtak.

Ombudsmannen oppfordrer videre byråden til å utarbeide retningslinjer eller iverksette rutiner som sikrer avklaring i tilfeller hvor det kan være rettslig tvil, eller oppstår uenighet mellom etatene om hvem som har vedtakskompetansen. Ettersom samordning etter loven primært er bygningsmyndighetens ansvar, kan det være naturlig at det tas utgangspunkt i Plan- og Bygningsetatens rutiner for behandling av saker etter plan- og bygningsloven. I den sammenheng kan det også vurderes om det kan være hensiktsmessig at tvilsomme spørsmål løftes opp til overordnet nivå i byrådsavdelingen, for på den måten å få en avklaring.

Konklusjon

Bergen kommune mangler tilfredsstillende rutiner for samordning mellom den kommunale vei- og bygningsmyndigheten, jf. plan- og bygningsloven § 21-5. Byrådets svar etterlater tvil om kommunens forståelse av reglene om personell kompetanse til å gi dispensasjon fra byggegrense langs kommunal vei er i tråd med veglova § 30 og forarbeidene til plan- og bygningsloven.

Ombudsmannen oppfordrer byråden til å utarbeide nye rutiner som sikrer bedre samordning mellom etatene og sørger for at tvilsomme kompetansespørsmål avklares. Byråden bør også utarbeide retningslinjer for vurdering av vedtakskompetansen i saker om dispensasjon fra byggegrense langs kommunal vei.

Ombudsmannen ber om å bli holdt orientert om hva byråden har foretatt seg i lys av ovennevnte.

5.3.2021 (2020/4411)