



Statens vegvesen

Likelydende brev – se vedlagt liste

Behandlende enhet:	Saksbehandler/telefon:	Vår referanse:	Deres referanse:	Vår dato:
Vegdirektoratet	Dagfinn Løyland / 22073697	23/214209-40	12249139	25.06.2024

Vegdirektoratets vedtak i sak som gjelder klage på avslag på søknad om etablering av lokk og næringsbygg over tunnelrampe til E18

Vi viser til brev til Statens vegvesen datert 28.02.2024 der advokatfirmaet Selmer på vegne av HAV eiendom klager på vedtak datert 07.02.2024. Vedtaket det klages på gjelder avslag på søknad om å etablere lokk og næringsbygg over rampe til E18 ved Fiskebrygga i Oslo sentrum.

Klagen ble sendt fra divisjon Transport og samfunn til Vegdirektoratet 30.04.2024 med kopi til klager.

Vegdirektoratet har mottatt merknader fra advokatfirmaet Selmer datert 22.05.2024 og fra HAV eiendom datert 03.06.2024. Vi har også mottatt ytterligere merknader fra Transport og samfunn datert 29.05.2024.

Vegdirektoratets vedtak

Vedtaket fra Statens vegvesen divisjon Drift og vedlikehold datert 07.02.2024 oppheves med hjemmel i § 34 i forvaltningsloven.

Vegdirektoratets vedtak i klagesaken er endelig og kan ikke påklages, jmfør § 28 i forvaltningsloven.

Organisering av Statens vegvesen

Statens vegvesen er organisert med et Vegdirektorat og seks underliggende divisjoner. Hver enkelt divisjon er et eget forvaltningsorgan. Vegdirektoratet er overordnet forvaltningsorgan for divisjonene i Statens vegvesen. Vegdirektoratet er derfor klageinstans i saker der en divisjon har fattet vedtak som førsteinstans.

Postadresse
Statens vegvesen
Vegdirektoratet
Postboks 1010 Nordre Ål
2605 LILLEHAMMER

Telefon: 22 07 30 00
firmapost@vegvesen.no
Org.nr: 971032081

Kontoradresse
Innspurten 11C
0663 OSLO

Fakturaadresse
Statens vegvesen
Fakturamottak DFØ
Postboks 4710 Torgarden
7468 Trondheim

Hjemmel til å fatte vedtak i henhold til veglova § 57 er delegert fra Vegdirektoratet til divisjon Drift og vedlikehold. I denne aktuelle saken er vedtaksbrevet stilet fra divisjon Transport og samfunn, men undertegnet av både divisjon Transport og samfunn og divisjon Drift og vedlikehold. Forberedende klagebehandling og oversendelse til Vegdirektoratet har skjedd i/fra Transport og samfunn.

Det er uheldig at det framstår som at det er Transport og samfunn som har fattet vedtaket. Men i og med at Drift og vedlikehold har medundertegnet vedtaksbrevet legger Vegdirektoratet til grunn at vedtaket formelt er fattet i denne divisjonen.

Saken gjelder

I 2013 startet prosessen med detaljregulering av Fiskebrygga. I 2016 fremmet Statens vegvesen region Øst innsigelse mot overbygging av rampe mot tunnel (E18). Etter forhandlinger fikk Vegvesenet aksept for at det ble tatt inn vilkår i reguleringsbestemmelsene for å sikre at hensyn til veg og trafikk blir ivaretatt og at Vegvesenet blir involvert i byggesaken. Transport og samfunn trakk innsigelsen i 2021. Reguleringsplanen ble vedtatt 21.09.2022.

Den 10.11.2023 sendte HAV eiendom søknad om å gjennomføre tiltak i henhold til godkjent detaljregulering.

Den 07.02.2024 går det et felles brev fra divisjonene Transport og samfunn og Drift og vedlikehold med følgende vedtak:

Statens vegvesen avslår søknad om forlengelse av kulvert med bebyggelse over riksvegrampe mellom Rådhusgata og Operatunnelen E18. Den prinsipale hjemmelen for avslaget er veglova § 57.

Subsidiært avslås søknaden på bakgrunn av eierrådigheten.

Det er presisert at klageadgangen er begrenset til å gjelde vedtak etter veglova § 57.

I vedtaksbrevet er det vist til at skadebegrepet i veglova § 57 ikke bare gjelder skade på selve veganlegget, men også skade på vegens funksjon som transportåre og at bestemmelsen må tolkes i lys av formålsbestemmelsene i veglova § 1a. Selv om tiltaket er i samsvar med godkjent reguleringsplan, så er det likevel nødvendig med en særskilt tillatelse etter veglova § 57. Plan og bygningsloven setter ikke sektorlovgivningen til side. Den kommunale bygningsmyndigheten har en samordningsplikt etter plan- og bygningsloven § 21-5 og det følger av byggesaksforskriften § 6-2 at Statens vegvesen er en av myndighetene kommunen skal samordne seg med.

Begrunnelsen for avslaget er

- Dårligere mulighet for selvredning både i anleggsfasen og i driftsfasen går ut over sikkerheten til trafikantene.
- Fallende gjenstander, bygningskollaps, vannsøl som fører til ising og økt fare for trafikkulykker på grunn av anleggstrafikk bidrar til redusert trafiksikkerhet

- Økt risiko ved brann i tunnelen på grunn av lengre evakueringsveg, kortere evakueringsrampe utenfor tunnelen.
- Økte kostnader i forbindelse med drift og vedlikehold knyttet til lengre tunnel og behov for flere tekniske installasjoner
- Uklare eierforhold og ansvarsforhold kan gi utfordringer med tanke på forsikring og det kan medføre framtidige diskusjoner om ansvar.
- Fare for skade på brukonstruksjonen (lokk) i driftsfasen
- Økt behov for stenging av vegen
- Forlengelse av kulvert kan få konsekvenser for framtidig utbygging eller tilpassing av vegsystemet
- Risiko i forbindelse med framtidige endringer i krav til luftkvalitet og støy

Etter en helhetsvurdering konkluderer Drift og vedlikehold slik:

I sum vil tiltaket gi et mer sårbart riksveganlegg med økte kostnader, uklare ansvarsforhold og forhøyet risiko for skade. Statens vegvesen har vurdert at fordelene som følger av tiltaket ikke veier opp for ulempene.

På vegne av HAV eiendom klaget advokatfirmaet Selmer på vedtaket 07.02.2024. I korte trekk er klagegrunnene:

- At arealbruken er endelig fastsatt i reguleringsplanen og at veglova § 57 ikke kommer til anvendelse
- At eierrådighet ikke er et alternativt kompetansegrunnlag

Det følger av veglova § 12 at planlegging av veger skal skje etter reglene i plan- og bygningsloven. Øvrige bestemmelser i veglova må tolkes i lys av veglova § 12 og dette innebærer *at vegmyndigheten ikke er gitt noen myndighet i øvrige bestemmelser til å i realiteten drive med arealplanlegging.*

I klagen er det også vist til bestemmelsene om byggegrenser i §§ 29 og 30 og at det er disse og ikke § 57 som regulerer hvor byggverk kan plasseres.

Klagen er sendt fra Transport og samfunn til Vegdirektoratet 30.04.2024. I oversendelsen er det presisert at det kun er avgjørelsen etter veglova § 57 som er gjenstand for klagebehandling i Vegdirektoratet.

Habilitet

Det følger av forvaltningsloven § 8 første avsnitt første setning at en tjenestemann *avgjør selv om han er ugild.*

Fordi ledelsen i Vegdirektoratet har vært representert i to møter der utbyggingssaken har vært tema, så har det vært grunn til å vurdere om det er habilitetsutfordringer i forbindelse med Vegdirektoratets behandling av klagesaken.

Vegdirektøren har foretatt en konkret habilitetsvurdering og kommet fram til at hun ikke er inhabil. Avdelingen Myndighet og Regelverk er direkte underlagt Vegdirektøren og er den enheten i Vegdirektoratet som behandler klagesaken.

Vegdirektoratets vurderinger

Vegdirektoratet må først ta stilling til om gjennomføring av tiltaket i denne saken er avhengig av tillatelse etter veglova § 57 selv om tiltaket det er søkt om er i samsvar med godkjent reguleringsplan.

Første og andre avsnitt i § 57 i veglova har slik ordlyd:

Det er forbode å skade offentlig veg eller å skade eller ta bort innretning som høyrer til offentlig veg.

På eigedomsområdet til offentlig veg er det forbode utan løyve frå vegstyremakta

- 1. å grave, sprengje, ta bort masser, hogge tre eller gjere anna inngrep,*
- 2. å sette reklameinnretning eller anna innretning, å legge tømmer, ved, stein, torv, byggemateriale eller anna på annan stad enn der det er laga særskilt offentleg opplagsplass til slik bruk.*
- 3. å kaste eller legge søppel, ugras e.l, eller å leide inn kloakkvatn eller drensvatn.*

Bestemmelsen gir forbud mot å skade vegen. Tiltak som omfattes av bestemmelsen er avhengig av tillatelse fra vegmyndigheten. Ved en eventuell tillatelse kan vegmyndigheten sette vilkår.

Virkeområdet til § 57 er vegens eiendomsområde. Utstrekning av vegens eiendomsområde må tolkes i lys av det som er nødvendig for å bygge, utbedre drifte og vedlikeholde vegen, jamfør § 50 i veglova.

Vegmyndighetene skal sørge for at det ikke skjer tiltak på eller i nærheten av vegen som er til skade for vegen og trafikken. Men Vegmyndigheten har også en plikt og et ansvar til å medvirke og til å avklare hva som kan aksepteres av tiltak på eller i nærheten av vegen.

Plan- og bygningsloven er en sektorovergripende lov som i planprosessen skal sørge for medvirkning for å ivareta de ulike sektorinteressene på en best mulig måte. En vedtatt arealplan som er bindende for fremtidig arealbruk, bør i størst mulig grad være forutsigbar. Motstridende interesser bør i størst mulig grad avklares gjennom plan- og bygningslovens system. Det er likevel ikke tilfelle at samordningen fullt ut er gjennomført på alle områder.

I forarbeidene til veglova, Ot.prp. nr. 53 (1961–1962), uttales det under punkt 7 a) at det kan være koordineringsproblem når veglova og bygningslova har sammenfallende saksområder. Departementet mente at dette burde løses med bestemmelser i plan- og bygningsloven og ikke veglova:

Departementet er prinsipielt av den oppfatning at forholdet mellom vegloven og bygningsloven i regulerte strøk bør søkes løst ved de nødvendige bestemmelser i bygningsloven, og ikke i vegloven

Før 1985 ble veger planlagt etter regler i forskrift fastsatt med hjemmel i § 12 i veglova. Ved endringene i 1985 skjedde det en samordning av vegplanlegging med reglene i plan og bygningsloven. I 1989 ble § 12 endret slik at

Planlegging av riksveg, fylkesveg og kommunal veg skal skje etter reglane om planlegging i plan- og bygningslova.

I andre avsnitt ble det tatt inn overgangsbestemmelsen som ble fjernet ved lovendring i 2000. Forholdet mellom veglova og plan- og bygningsloven er kommentert i kommentarutgaven til veglova:

Prinsippet om at reglene i plan- og bygningsloven skal ha forrang fremfor veglovens bestemmelser i tilfelle av regelkollisjon er fastslått ved endring av [vl. § 12](#) i forbindelse med [plan- og bygningsloven av 14. juni 1985](#) og ved ny endring i samme bestemmelse ved loven i [1989](#). I forhold til kommunen og plan- og bygningsloven vil Statens vegvesen med praktiseringen av vegloven spille rollen som statlig fagmyndighet, og har medvirkningsplikt, uttalerett og innsigelsesrett etter reglene i plbl. (se [§§ 9-3, 12-3, 14, 16, 20-5, 27-2](#)), men innehar også rollen som planmyndighet med initiativrett og fremdriftskontroll i vegplansaker (se [§ 9-4](#).)

Otto Arnulf og Erik Gauer, *Veglova. Lovkommentar*, [Veglova](#), [Juridika](#) (kopiert 20. juni 2024)

Det følger av § 5-4 i plan- og bygningsloven at Statens vegvesen kan fremme innsigelser til planforslag for å sikre interessene innenfor eget ansvarsområdet. I plansaker der vedkommende myndighet er gitt rett til å fremme innsigelser, er det ikke anledning til å klage på et planvedtak, jmfør § 1-9 i plan- og bygningsloven.

Det følger altså av plan- og bygningslovens system at der det planlegges arealbruk som er i strid med interessene som Statens vegvesen som vegmyndighet skal ivareta, så må Vegvesenet bruke innsigelsesinstituttet som virkemiddel for å stoppe eller endre planene. I de tilfeller der det ikke fremmes innsigelse eller der Vegvesenet ikke får medhold i en innsigelse som er fremmet, så vil det ikke være anledning å klage på planvedtaket. Arealbruken er fastsatt med bindende virkning når en plan er vedtatt inntil planen eventuelt blir opphevet eller endret.

Drift og vedlikehold mener at § 12 i veglova bare

gjelder for tilfellene hvor det skal lages ny veg eller gjøres endringer på eksisterende veg, hvor fremgangsmåten for planlegging og byggesaksbehandling skal følge plan- og bygningsloven med tilhørende forskrift.

Vi forstår denne uttalelsen slik at Drift og vedlikehold mener at den aktuelle reguleringsplanen for Fiskebrygga ikke gjør endringer i eller på eksisterende veg og at § 12 derfor ikke gjelder. I lys av dette er det naturlig stille spørsmålet om begrepet «veg» i § 12 har et annet innhold eller annen betydning enn begrepet «veg» og begrepet «eiendomsområdet til offentlig veg» i § 57.

Når en veg planlegges, blir det tatt stilling til vegens avgrensning. Som regel viser planen avgrensning kun i horisontalplanet. Men der det eksisterer eller planlegges bygg eller anlegg over og under veg, så kan arealplanen også ta stilling til vegens avgrensning i vertikalplanet. Dette kan være tilfelle der det planlegges veg under lokk eller vegtunnel med liten overdekning, veg på bru eller veg under bru. Vegdirektoratet kjenner ikke til at det har vært praktisert behandling etter § 57 der slike tilfeller kombineres med bygg eller anlegg over eller under offentlig veg.

Vegdirektoratet kan ikke se at det i denne sammenhengen er forskjell på vertikal og horisontal avgrensning av et veganlegg. Vi mener derfor at det i denne saken følger av vegloven § 12 at planleggingen skal skje etter plan og bygningsloven og at tiltak i samsvar med reguleringsplanen og dens bestemmelser ikke er avhengig av vegmyndighetens tillatelse etter veglova § 57.

I klagen hevdes det at plassering av byggverk reguleres av veglova §§ 29 og 30 og at § 57 ikke gjelder for byggverk. Vi finner det ikke nødvendig å ta stilling til dette.

Vårt vedtak i klagesaken gjelder avslaget som Drift og vedlikehold har fattet etter § 57 i veglova.

Myndighet og regelverk
Med hilsen

Marit Brandtsegg
Direktør

Ingrid Magritt Heggebø Lutnæs

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen håndskrevne signaturer.

Likelydende brev sendt til
ADVOKATFIRMAET SELMER AS, Postboks 1324 Vika, 0112 OSLO
HAV EIENDOM AS, Postboks 230 Sentrum, 0103 OSLO