



KARMØY KOMMUNE

Postboks 167

4291 KOPERVIK

Kontakt saksbehandler

Randi Lind, 51568907

Randi.lind@statsforvalteren.no

Vedtak - krav om lovlighetskontroll - behandling bypakke Haugesund og fastlands Karmøy - Karmøy kommune

Det er krevd lovlighetskontroll av Karmøy kommune sitt vedtak ref. 049/23 av 22.05.2023. Statsforvalteren finner ikke at det er grunnlag for å kjenne vedtaket ulovlig.

Statsforvalteren viser til kommunens oversendelse av 22.06.2023.

Sakens bakgrunn

Kommunestyret i Karmøy kommune traff 22.05.2023 vedtak i sak med ref. 049/23. Vedtaket hadde følgende ordlyd:

«1. Karmøy kommune slutter seg til Bypakke Haugesund og fastlands-Karmøy, jf. «Faglig grunnlag» datert 24. april 2023. Bypakken omfatter fylkeskommunale og kommunale prosjekter i Haugesund kommune og fastlands-delen av Karmøy kommune.

2. Bypakken har mål om nullvekst i personbiltransport, tilgjengelighet, byutvikling, trafikksikkerhet og reduserte klimautslipp, jf. faglig grunnlag. De største prosjektene i pakken er ny Risøy-forbindelse, ny Eikjeveg, utbedring av fv. 47 og forbedringer i Karmsundgata gjennom Haugesund. I tillegg skal bypakken finansiere forbedring av gangog sykkelforbindelser, kollektiv-, utbedrings- og trafikksikkerhetstiltak. Prosjektene har en samlet økonomisk ramme på 4.390 mill. kr (2022-kr). I styringen av pakken legges det til grunn at minst 50 % av midlene skal benyttes til gang-, sykkel- og kollektivtiltak.

3. Bypakken delfinansieres med bompenger. Det er lagt til grunn et netto bompengebidrag på 2.950 mill. kr (2022-kr). Rogaland fylkeskommune og Haugesund og Karmøy kommune bidrar med 20 % egenandel og mva.-kompensasjon på egne prosjekter. Basert på planlagt portefølje er dette beregnet å utgjøre til sammen 1.440 mill. kr (2022-kr). Det legges til grunn en fordeling mellom partene som beskrevet i det faglige grunnlaget. Utgifter som partene har til planlegging og prosjektering av bomstasjoner og egne prosjekter før prosjektavtalen underskrives, kan inngå i egenandelen. Kommunal egenandel innarbeides investeringsbudsjettene.



4. Bompenginnskrevning skal skje ved tovegs innkrevning i 11 bomstasjoner, med plassering som angitt i det faglige grunnlaget. Bompengerperioden er 15 år fra innkrevingsstart. Dersom det oppstår trafikklekkasje til lokalt vegnett, og skilting, stenging eller redusert hastighet ikke er tilstrekkelig for å unngå dette, kan det gjennom ny sak til Stortinget gis adgang til å sette opp ytterligere bomstasjoner på lokalt vegnett.

5. Det legges til grunn en gjennomsnittstakst på 6,16 kr (2022-kr). Dette er foreløpig beregnet å tilsvare en grunntakst på 14 kr for takstgruppe 1, og 28 kr for takstgruppe 2 (2022-kr). Takstene skal evalueres etter ett års drift og eventuelt justeres slik at gjennomsnittstaksten opprettholdes. Dersom nullvekstmålet ikke nås, og trafikale utfordringer fører til svekket byutvikling, kan lokale myndigheter ta initiativ til å innføre inntektsnøytral tidsdifferensiering av takstene. Det legges til grunn at dette kan innføres innenfor rammen av fastsatt gjennomsnittstakst dersom det foreligger lokalpolitisk tilslutning.

6. Kjøretøy i takstgruppe 1 med gyldig brukeravtale og brikke, får 20 % rabatt (brikkerabatt). Nullutslippskjøretøy i takstgruppe 1 får i tillegg 30 % rabatt (nullutslipps-rabatt) etter fratrasket brikkerabatt. Nullutslippskjøretøy i takstgruppe 2 med gyldig brukeravtale og brikke betaler ikke bomavgift (100 % nullutslipps-rabatt). Lavere rabatt for nullutslippskjøretøy kan innføres når nasjonale takstretningslinjer åpner for dette. Kjøretøy i både takstgruppe 1 og 2 betaler bare for én passering pr time (timesregel) og maksimalt for 75 passeringer pr måned (passeringstak). Alle rabatter betinger bruk av elektronisk brikke og gyldig brikkeavtale. Fritaksordningene følger nasjonale takstretningslinjer.

7. Dersom det oppstår kostnadsøkninger eller reduserte inntekter i pakken, skal dette håndteres ved kutt i prosjekt-porteføljen. Dersom det gjenstår midler i bypakken etter at de navngitte prosjektene og programområdetiltakene er gjennomført, kan dette benyttes til andre gang-, sykkel- og kollektivprosjekter i byområdet i tråd med målene i pakken.

8. Det opprettes en politisk styringsgruppe som gis ansvar for porteføljestyring og mandat til å justere prosjektbevilgninger og -rekkefølge. Styringsgruppen gis også myndighet til, på vegne av kommunene og fylkeskommunen, å slutte seg til prisjustering av takstene for å opprettholde gjennomsnittstaksten. Takst- og rabattordninger forutsettes å følge de til enhver tid gjeldende takstretningslinjer.

9. Dersom staten underveis i bypakkens innkrevingsperiode starter planlegging av bompenginnskrevning til E134 Karmsund bru eller andre statlige prosjekter i bypakkens influensområde, kan bypakken samtidig tas opp til revisjon. En samordnet planlegging av bompenginnskrevning i byområdet og nærområdene skal bidra til inntektsgrunnlag for både statlige, fylkeskommunale og kommunale prosjekter, og med en samlet bompengebelastning som har lokal tilslutning.»

Kommunestyremedlemmene Rune Midtun, Øyvind Vaksdal, Geir Aarvik og Kenneth Lodden satte 29.05.2023 frem skriftlig krav om lovlighetskontroll av vedtaket. Klagerne gjør gjeldende at saken ikke var godt nok belyst. Videre stilles det spørsmål til lovligheten i å pålegge kun en del av kommunens innbyggere, Norheim, bompenger.

Krav om lovlighetskontroll ble behandlet av kommunestyret i møte 19.06.2023, og opprettholdt vedtaket. Kommunens behandling av lovlighetskontrollen er ubegrunnet.



Statsforvalteren etterspurte i brev av 20.10.2023 en skriftlig vurdering av de konkrete anførslene listet opp i lovlighetskravet.

Administrasjonen i Karmøy kommune oversendte 14.11.2023 etterspurt skriftlig vurdering. Det gjøres rede for vurderinger som kommer frem av saksfremleggene til både sak KST-137/22 og 049/23, rapporten «faglig grunnlag for Bypakke Haugesund og fastlands-Karmøy» utarbeidet av Rogaland fylkeskommune og vedleggene til rapporten. Kommunen viser til at rapporten utarbeidet av Rogaland fylkeskommune har blitt gjennomgått av Vegdirektoratet, som konkluderte med at grunnlaget utgjør nødvendig dokumentasjon for en stortingsbehandling. Vedrørende plassering av bomstasjon viser kommunen til at stasjonene dekker trafikken til de større målpunktene i byområdet. Det vises til at det har vært forsøkt å unngå skjevbelastninger, og at det er grunnen til at de tre nye stasjonene på fastlands-Karmøy er lagt i tilknytning til skolegrenser.

Klagerne har ikke kommet med merknader til administrasjonens skriftlige vurdering.

Statsforvalteren viser for øvrig til sakens dokumenter.

Statsforvalterens vurdering

Vilkår for lovlighetskontroll

Etter kommuneloven (koml.) § 27-1 kan «tre eller flere medlemmer av kommunestyret» sammen kreve at departementet kontrollerer om et vedtak er lovlig. Denne myndigheten er for kommunene delegert til Statsforvalteren i forskrift av 30.08.2019 nr. 1096 punkt IX.

Etter § 27-3 første ledd kan Statsforvalteren ta stilling til om vedtaket:

- a) Har et lovlig innhold*
- b) Er truffet av noen som har myndighet til å treffe et slikt vedtak*
- c) Har blitt til på lovlig måte»*

Avgjørelsen i sak ref. 49/23 er slik vi ser det et «endelig vedtak» etter kommuneloven § 27-2 første ledd bokstav a, som det kan gjøres en lovlighetskontroll av. Kravet er fremmet av fire medlemmer av kommunestyret, og ble innsendt innen fristen jf. kommuneloven § 27-1 første ledd annet punktum.

Vilkårene for å foreta en lovlighetskontroll er etter dette til stede.

Statsforvalteren begrenser lovlighetskontrollen til de forhold som er tatt opp i saken jf. § 27-3 andre ledd.

Lovlighetskontrollen kan kun omfatte de offentligrettslige sidene ved vedtaket. Kommunens utøvelse av forvaltningsskjønn kan ikke prøves. Dersom Statsforvalteren ved lovlighetskontrollen kommer til at det er gjort feil som gjør vedtaket er ugyldig, skal vedtaket oppheves. Statsforvalteren har ikke myndighet til å treffe et nytt vedtak i saken.

Om vedtaket har blitt til på lovlig måte

Klagerne har anført at det foreligger feil ved saksbehandlingen forut for at vedtaket ble truffet, såkalt prosessuell kompetansesvikt. Statsforvalteren skal ta stilling til om avgjørelsen er blitt til på lovlig



måte, det vil si om saksbehandlingsreglene er fulgt. Når det gjelder en slik form for prøving følger det av rundskriv H-22991¹ punkt 6.2.3 at kontrollen gjelder

«alle regler for saksbehandling som fremgår av kommuneloven og forvaltningsloven, men også eventuelle saksbehandlingsregler i særlovgivningen. I tillegg må ulovfestede prinsipper for god forvaltningsskikk være fulgt. Alle avgjørelser skal bygge på et korrekt og fullstendig faktum, og det skal ikke være tatt utenforliggende hensyn».

Det kommunale selvstyret står sterkt, slik at Statsforvalteren ved en lovlighetskontroll ikke skal mene noe om avgjørelsen var formålstjenlig, hensiktsmessig eller lignende. Vi tar kun stilling til om avgjørelsen var *lovlig* etter gjeldende regelverk.

Det følger av forvaltningsloven § 17 første ledd første punktum at forvaltningsorganet skal sørge for at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Forvaltningsloven § 17 gjelder direkte for saksforberedelse av enkeltvedtak. Det omtvistede vedtaket i denne saken er ikke et enkeltvedtak, slik at § 17 ikke kommer direkte til bruk. Det er likevel slik at forvaltningen skal treffe sine vedtak etter en forsvarlig saksbehandling.

Prinsippet om en forsvarlig saksbehandling betyr blant annet at et kommunestyre ikke skal treffe avgjørelse i en sak før den er tilstrekkelig utredet. Prinsippet ligger til grunn for bestemmelsen i kommuneloven § 13-1, hvor det er bestemt at kommunedirektøren har et selvstendig ansvar for at saker som blir lagt fram for kommunestyret nettopp er forsvarlig utredet. Etter § 13-1 tredje ledd har kommunedirektøren ansvaret for at en sak er forsvarlig utredet og utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. Når det gjelder hva som mer konkret ligger i kravet til forsvarlig utredning gir lovens forarbeider veiledning:

«Hva som ligger i kravet til forsvarlig utredning utover presiseringen som foreslås tatt inn, må i det vesentlige være opp til det folkevalgte organet å vurdere. Departementet kan ikke gi retningslinjer eller andre føringer for en slik vurdering. Hva som er forsvarlig vil blant annet kunne avhenge av sakens karakter, kompleksitet, tid til rådighet for utredningen og så videre. Dette betyr at hvis det folkevalgte organet faktisk realitetsbehandler en sak, må det implisitt legges til grunn at organet vurderte det slik at saken var forsvarlig utredet»²

Kommunedirektøren har i denne saken valgt å legge frem saken til vedtakelse, noe som tyder på at han har vurdert saken som tilstrekkelig utredet og forberedt til at vedtak kunne treffes av kommunestyret den 22.05.2023.

Kommunestyret har i tillegg et selvstendig ansvar for å vurdere om en sak er forsvarlig utredet. I samsvar med kommuneloven § 11-3 fjerde ledd kan derfor kommunestyret, med alminnelig flertall, vedta å utsette realitetsbehandlingen av en sak. Dersom et flertall i kommunestyret vurderer at en sak ikke er forsvarlig utredet, kan kommunestyret dermed treffe vedtak om å utsette saken og pålegge administrasjonen å foreta ytterligere saksforberedelser.

Det er kommunestyret som i siste instans er ansvarlig for å vurdere om organet finner at saken er tilstrekkelig utredet til at det kan treffe vedtak. Den vurderingen skal det mye til før Statsforvalteren

¹ Kommunal- og regionaldepartements veileder H-2299 av 21.10.13 om lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59.

² Prop.46 L (2016-2017) s. 62



overprøver. Det kan unntaksvis være behov for det, eksempelvis i saker hvor det overhodet ikke foreligger en utredning, eller hvor særlovgivningen stiller lovpålagte krav til en utredning.

Da saken kom opp i kommunestyret 22.05.2023, ble det ikke fremmet forslag om utsettelse. Dette tilsier at kommunestyret har ment at kravene til en forsvarlig saksutredning var oppfylte. Det skal da være en høy terskel for å overprøve kommunestyrets vurdering på dette punkt.

Det foreligger en detaljert prosjektbeskrivelse utarbeidet av Rogaland fylkeskommune våren 2023, i rapporten «faglig grunnlag for Bypakke Haugesund og fastlands-Karmøy». Det faglige grunnlaget er gjennomgått og kvalitetssikret av Vegdirektoratet. Saksfremlegget oppsummerer viktige prinsipper for Bypakken, og redegjør for foreslått prosjektportefølje, måloppnåelse, total ramme, grunntakst, rabattordninger, egenandel, plassering av bomstasjoner, fremdrift og videre prosess. Saken må også ses i sammenheng med sak KST-137/22 i møte 12.12.2022, og de avklaringer som fulgte av den saken. Statsforvalteren viser videre til de redegjørelser som følger av kommunens skriftlige redegjørelse av 14.11.2023.

Det foreligger etter Statsforvalterens vurdering grundige utredninger i saken, som redegjort for ovenfor. Statsforvalteren finner i lys av dette ikke grunn til å overprøve kommunestyrets vurdering av at kravene til forsvarlig saksutredning var oppfylt da vedtak ble truffet 22.05.2023. Det foreligger ikke saksbehandlingsfeil som medfører at vedtaket er ulovlig.

Om vedtaket har et lovlig innhold

Klagerne har gjort gjeldende at vedtaket kun pålegger en del av kommunens innbyggere bompenger, og det stilles spørsmål ved lovligheten i et slikt vedtak. Statsforvalteren tolker det som en anførsel om at vedtakets innhold er ulovlig.

Administrasjonen skriver i den skriftlige redegjørelsen av 14.11.2023 at:

«I det faglige grunnlaget med vedlegg «Bomstasjonplasseringer» er det beskrevet at ulike alternativer for plassering av bomstasjoner er vurdert. Totalt dekker stasjonene trafikken til de større målpunktene i byområdet, og samtidig en god del av interntrafikken innenfor byområdet. Den forholdsvis brede dekningen fordeler bompengbelastningen og gjør det mulig å holde takstene på et lavere nivå. Det er forsøkt å unngå plasseringer som deler boligområder/lokalsamfunn, for dermed å redusere skjevbelastninger. De tre nye stasjonene på fastlands-Karmøy er derfor lagt i tilknytning til skolegrenser.»

Statsforvalteren kan ikke se at vedtaket direkte kun gjelder for innbyggerne i en del av kommunen, da krav om bompenginnbetaling beror på passering av bommen, uavhengig av hvor en er bosatt. I den grad det indirekte likevel primært kun rammer innbyggerne i en del av kommunen, vurderer Statsforvalteren at det er saklig begrunnet. Statsforvalteren kan ikke se at vedtaket har et innhold som er ulovlig.

Vedtak:

Statsforvalteren i Rogaland har kommet til at Karmøy kommune sitt vedtak av 22.05.2023 i sak ref. 49/23 er lovlig.

Statsforvalterens avgjørelse er ikke et enkeltvedtak og kan ikke påklages jf. forvaltningsloven § 28 jf. § 2.



Vi ber kommunen underrette klagerne.

Benedikte Dalland Hansen (e.f.)
seniorrådgiver

Randi Lind
juridisk rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent