

Bergen Kommune
Sendt pr. epost:
postmottak@bergen.kommune.no

DATO: 16.10.2023

OPPDATERT VERSJON

Klage på gyldigheten av vedtakene om å godkjenne reguleringsplanene Kaigaten – Sandbrogaten (planID 65800000), Sandbrogaten – Eidsvåg tunnelen (planID 65810000) og Fløyfjelltunnelen rigg- og anleggsområde, områderegeringsplan (planID 70670000). Planene er laget på feilaktig og mangelfullt grunnlag.

1. Sammendrag

Reguleringsplanene for Bybanen til Åsane er basert på en mer enn 10 år gammel KU der det var beskrevet en linje gjennom sentrum fra sør til nord og at den skulle være eneste linje gjennom sentrum. Det var sagt uten forbehold at kollektivtrafikken mot Laksevåg skulle skje med buss og at en linje mot Dokken og Laksevåg derfor var uaktuell.

Dette er nå endret. Nå skal Bybanen gjennom sentrum omfatte et bandede ved Sjømannsmonumentet og derfra skal det bygges linjer både mot Åsane og mot Laksevåg. Dette er aldri planlagt i sammenheng eller konsekvensutredet, og loven krever derfor at det må lages en ny KU. Det er så sterke sammenhenger mellom bandedelene at det vil være en alvorlig saksbehandlingsfeil å lage og vedta to separate konsekvensutredninger slik kommunen foreslår. Dette sammen med andre grove feil og mangler må medføre at reguleringsplanene for Åsanebanen blir ugyldige inntil de eventuelt kan baseres på en samlet KU for hele bybaneløsningen gjennom sentrum.

Det å låse Åsanelinjen til å gå i dagen på Torgalmenningen, Torget og Bryggen får mange konsekvenser for de øvrige offentlige planene for sentrum og Sandviken. **Arealplanen for Dokken** forutsetter Bybane, men hvis dagløsningen blir gjennomført, må bydelen vente i minst 25 år før man har kollektivdekningen klar. **Kommunedelplan for kollektiv vest** viser foretrukket banetrase gjennom sentrum, men denne er i konflikt med **Trafikkplan sentrum** i Teatergaten, og løsningen på denne konflikten krever at det bygges en biltunnel under Nordnes som verken er planlagt eller kostnadsberegnet.

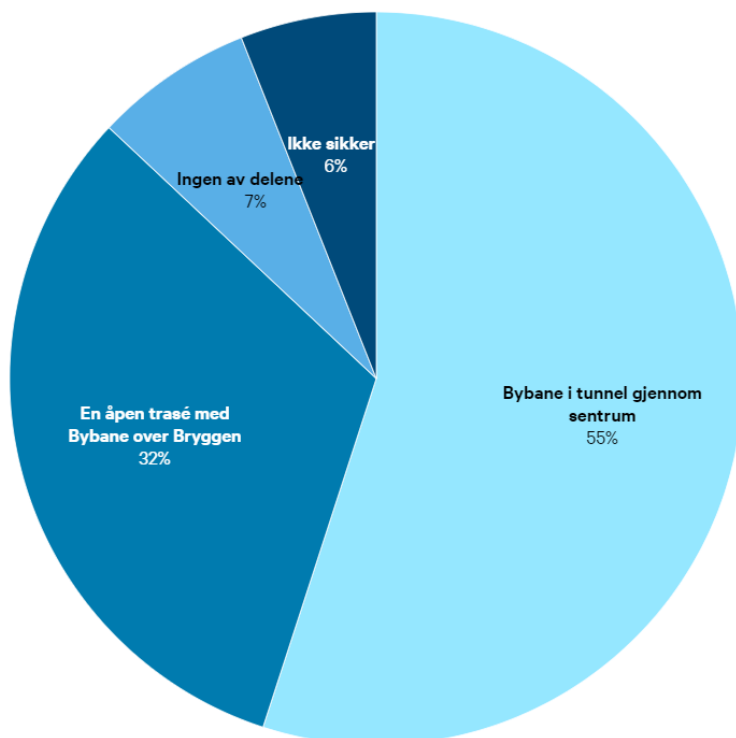
Bystyret vedtok i forbindelse med trafikkplanen at Torget skal gjøres bilfritt så raskt som mulig. Den raskeste måten vil være å **utbedre Fløyfjellstunnelene sør** slik at det tillates toveistrafikk uavhengig av hva som skjer med den planlagte forlengelsen av tunnelene til Eidsvåg. Den valgte løsningen med å legge bybanen i traséen for E39 gjennom Ytre Sandviken hindrer imidlertid denne muligheten for å gjøre Torget bilfritt innen rimelig tid. Planen medførte også at kommunen ville bruke **Saltimpporttomten til rigg- og anleggsområde** for steinmasser fra tunnelene, men det vil ikke være nødvendig om man frikobler baneplanene fra riksveiplanene.

Alle de negative konsekvensene nevnt ovenfor vil være uunngåelige dersom kommunen bruker planene som grunnlag for tiltak som hindrer eller vanskeliggjør bedre løsninger for Bybanen gjennom sentrum.

2. Oppsettende virkning

Denne klagen inkluderer en anmodning om å gi klagen oppsettende virkning.

Reguleringsplanen er vedtatt med knapt flertall etter et langvarig spill om byrådsmakt i Bergen. Planene er konfliktrulle, og til tross for et intenst påvirkningsarbeid fra kommunens side, er det fortsatt et klart flertall blant byens innbyggere er motstandere av å bygge en forstadsbane i dagen gjennom byens trange historiske sentrum.



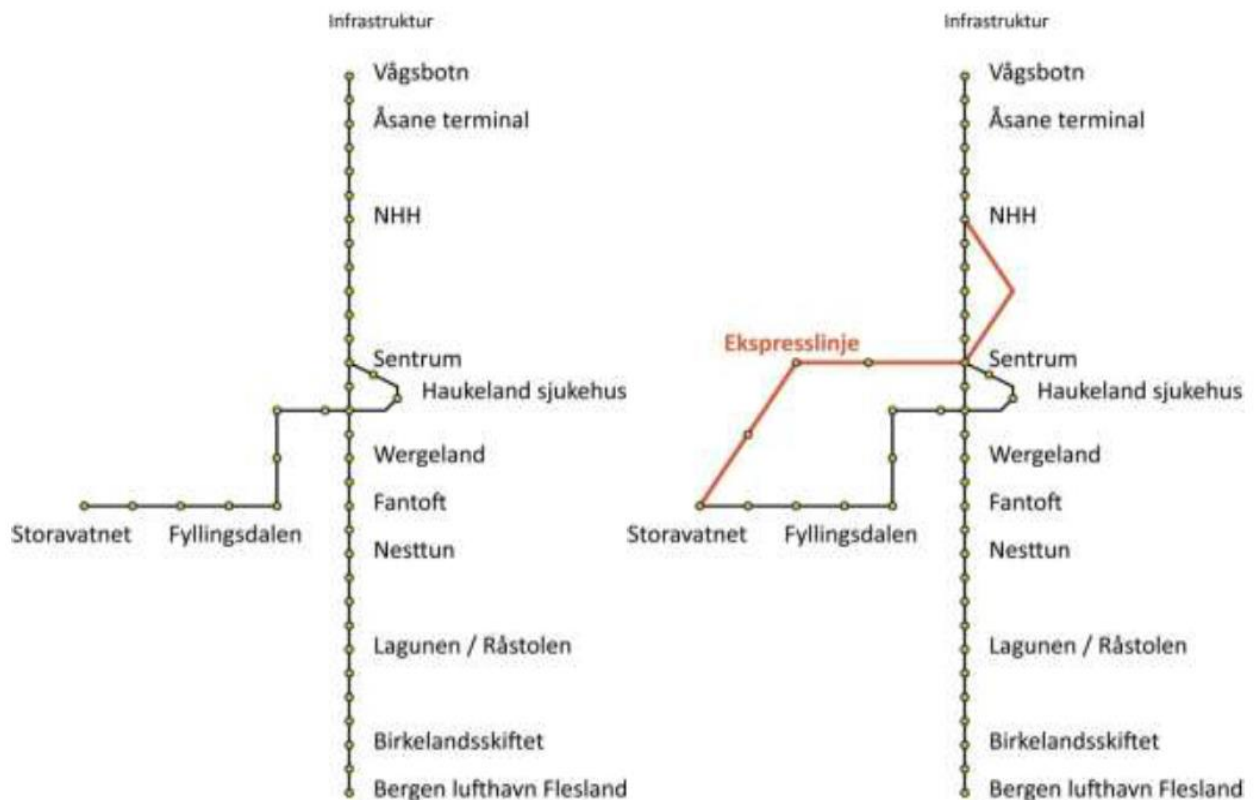
Undersøkelsen er gjennomført 9. - 10. mai 23 av Respons Analyse for Bergens Tidende. Totalt 801 personer over 18 år, som er bosatt i Bergen, ble spurt.

Det foreligger et alternativ som er billigere, bedre og raskere å realisere. Dette alternativet benevnes «Bybanetunnel», og det er laget et godt planinitiativ for en enkel reguleringsbehandling. Man kan derfor rekke en minst like rask byggestart og langt tidligere ferdiggjøring enn tilfellet er for dagalternativet. De mange negative samfunnsøkonomiske virkningen av dagalternativet kan også elimineres ved å realisere Bybanetunnel.

Til tross for denne åpenbare forbedringsmuligheten, har byrådet hastverk med å låse den videre bybanebyggingen til de planene som ble vedtatt 31. mai. Ledende politikere både i kommunen og i fylket ønsker å bruke planene som grunnlag for prosjektering, ekspropriasjoner og eventuelt andre investeringer allerede i innværende bystyreperiode. **Bybanen Utbygging inngikk straks etter reguleringsvedtakene en kontrakt på prosjektering med en ramme på 1,1 milliard kroner.** På den måten vil man i praksis prøve å hindre det nye bystyret i å få innflytelse på valg av bybaneløsning for sentrum. Denne holdningen og pengebruken som låser opp fremtidige bystyrer og fylkesting er udemokratisk og hører ikke hjemme i Norge i 2023.

3. De overordnede planene som foreligger i dag, fraviker vesentlig fra det som var grunnlaget for konsekvensutredningen fra 2013.

I 2013 tenkte man seg at det skulle komme bybane til Fyllingsdalen via Haukeland Sykehus med påkobling til eksisterende linje ved Bystasjonen. Fra Loddefjord via Laksevåg og Dokken skulle trafikken avvikles med buss. Dette vises i figur 6.20 i konsekvensutredningen fra februar 2013.



Nå planlegges det likevel en bane over Dokken med bro over Puddefjorden til Laksevåg.

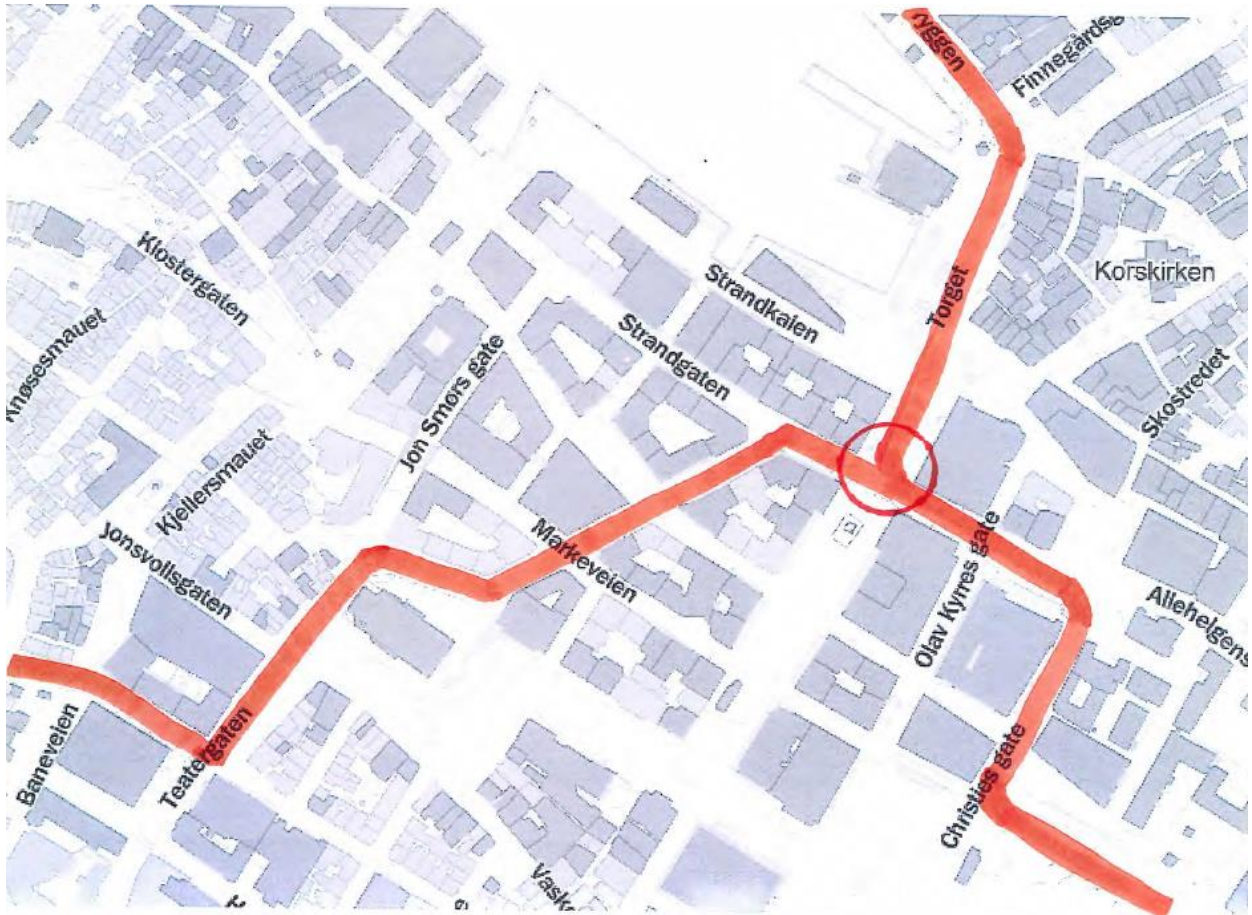
I kommunedelplanen for kollektivtrafikken mot vest (KDP vest)

<https://www.bergen.kommune.no/politikere-utvalg/api/fil/bk360/7057970/Kollektivplan-KDP-Bergen-vest-16-11-2022> blir den sentrale strekningen av korridor 5 prioritert. Korridor 5 er fagbetegnelsen på linjen fra sentrum via Nøstet, Dokken, Laksevåg og Nygård til Loddefjord. Den prioriterte strekningen går fra Sjømannsmonumentet via Teatergaten til Nøstet og Dokken.

Det heter i planen:

Korridor 5 går i en effektiv linje fra Bergen sentrum til Loddefjord, via Dokken og Laksevåg. Hensikten med denne korridoren har vært å legge til rette for en bybanetrasé som både kan gi rask transport for reisende fra Loddefjord og støtte opp om byutviklingen på Dokken og Laksevåg.

Det legges med andre ord opp til at Bybanen i sentrum av Bergen skal gå slik kartet nedenfor viser.



Bybanedelet vil komme på Torgalmenningen rett ved siden av Sjømannsmonumentet slik fotomontasjen på neste side viser:



4. Konsekvensanalysen for bybane i Bergen sentrum kan ikke deles opp

Bygging av linjer for forstadsbaner med investeringskostnader på mer enn 750 millioner kr omfattes av tiltak som alltid skal ha planprogram eller melding og konsekvensutredning. Uavhengig av investeringskostnadene skal dessuten alle planer for forstadsbaner konsekvensutredes dersom tiltaket kan få vesentlige virkninger.

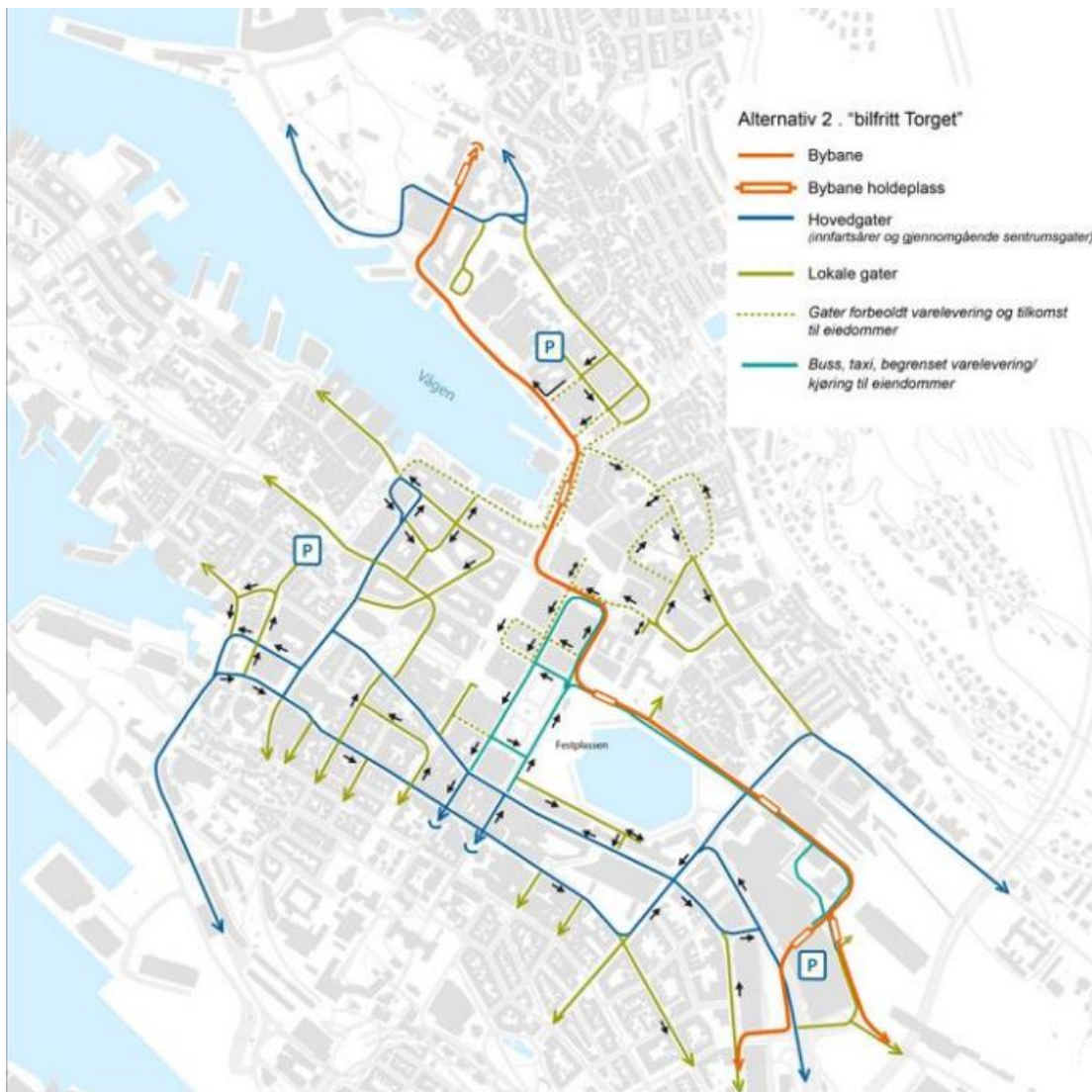
Både for byggetrinn 5 (Åsanebanen) og for byggetrinn 6 (Laksevågbanen) overstiger investeringene dette kravet med god margin. På grunn av selvpålagt tidspress med å få vedtatt reguleringsplanene for Åsanebanen, prøver imidlertid kommunen å omgå kravet en ny KU med å dele opp analysen i to uavhengige utredninger. For byggetrinn 5 har man basert seg på den mer enn 10 år gamle KU-en med store feil og mangler, og for byggetrinn 6 sier kommunen at man vil lage en ny KU en gang før anleggsstart.

Valg av dagløsning for byggetrinn 5 medfører at også byggetrinn 6 må gå i dagen. Dette skyldes at det ikke er mulig å lage et fornuftig tunnelinnslag i området Torget/Torgallmenningen. Den eneste muligheten er å bygge et bybanedele rett ved siden av Sjømannsmonumentet.

Det er også mange andre avhengigheter mellom trasévalget for Åsanebanen og Laksevågbanen og trikset med å dele opp KU-en vil medføre at mange konsekvenser ikke vil bli belyst.

5. Eksempler på plankonflikter som følger av at linjen mot Dokken ikke er konsekvensutredet sammen med dagløsningen for Åsanebanen.

I trafikkplan for Sentrum som nylig ble vedtatt, <https://www.bergen.kommune.no/politikere-utvalg/api/fil/bk360/7173649/Framstilling-Berghus-Trafikkplan-sentrum-temaplan-sluttbehandling> legges det opp til løsning der Teatergaten skal være en Hovedgate slik figuren nedfor viser.



Figur 5. Illustrasjon av trafikkplan, Alternativ 2, Bilfritt over Torget.

Sammenholdt viser de to planene konfliktpunktet i Teatergaten der trafikkplanen forutsetter at gaten brukes som hovedgate for biltrafikk, mens KDP kollektiv vest vil bruke den samme gaten til bybane med holdeplass nettopp i Teatergaten.

Koblingen mellom KDP kollektiv vest og trafikkplanen er drøftet på side 22 i dokumentet «Mobilitetsstrategi for Dokken» som ble lagt fram i forbindelse med arealstrategien for Dokken og som ble politisk behandlet i vinter. Dokumentet var en del av kunnskapsgrunnlaget for saken.

https://drive.google.com/file/d/1_jZ-aKHHe2r3vjK51rKkjYeMB3WhKC7L/view

3.3.3 Sentrumsløsning for Bybanen - avhengigheter

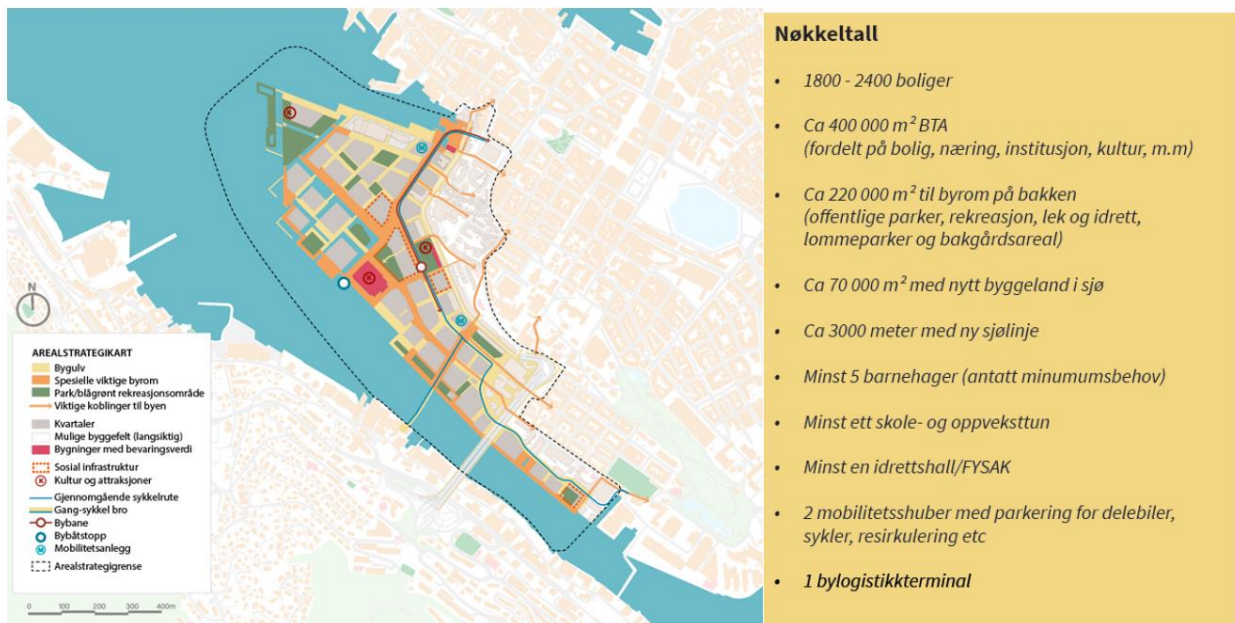
I arbeidet med KDP kollektiv vest er det gjort beregninger av trafikale konsekvenser ved ulike bybanetraseer. Der kommer det tydelig fram at en dagløsning gjennom Bergen sentrum forutsetter bygging av Nordnestunnelen.

Jon Smørs gate og Teatergaten betjener deler av sentrum og Nordnes med en trafikk på 8.000 – 10.000 ÅDT. Ved å legge Bybanen gjennom Teatergaten vil biltrafikken bli ledet via Veiten ved Ole Bulls plass. Øvrige forbindelser vil i framtidig situasjon være stengt for gjennomkjøring. En trafikkmengde på opp mot 8.000 ÅDT i Veiten vurderes som uakseptabelt. Andre gater er vurdert, men gir for store negative konsekvenser for sentrale byrom og gående.

Foreløpige konklusjoner tyder derfor på at det er nødvendig å etablere en Nordnestunnel for å kunne legge Bybanen i dagen fra Dokken mot sentrum.

Bildene og sitatene viser at valget av dagløsning for Åsanebanen over Torget og Bryggen medfører et plankaos der andre sentrumsplaner legges fram til politisk behandling uten at de er koordinert.

I arealstrategien vises følgende hovedkart for Dokken med byplangrep:



Figur 2: Hovedkart med byplangrep til venstre og nøkkeltall for 2050-scenariet til høyre

Kartet viser at Bybanen skal gå gjennom planområdet, og nøkkeltallene illustrerer at det er viktig at banen kommer raskest mulig. I denne sammenheng er det verd å merke seg at Dokkenplanen legger opp til at bydelen skal bli tilnærmet bilfri, og at området blir liggende i en bakevje når det gjelder busstransport. Dette siste skyldes at bussene fra vest bruker tunnelen gjennom Nygårdshøyden for å komme raskest mulig til sentrum.

Valg av dagløsningen for Åsanebanen medfører at banen til Dokken i beste fall kan realiseres om 25 år. Dette skyldes at banen er planlagt å komme etter at Åsanebanen er ferdig og den igjen kan ikke realiseres før Fløyfjellstunnelene er forlenget til Eidsvåg. Deretter er planen at man skal begynne på strekningen mot Dokken, men der er man igjen avhengig av å vente på ferdigstillelse av et annet veiprojekt – nemlig Nordnestunnelen. Denne biltunnelen er som kjent verken planlagt eller finansiert.

6. Trasévalget i Ytre Sandviken er gjort uten at alternativer er utredet

I Ytre Sandviken planlegges det å bruke veitraséen for E39 fra Sandviken Sykehus til NHH til bybane. Denne planen medfører behov for en forlengelse av Fløyfjellstunnellene til Eidsvåg, og dette arbeidet må ferdigstilles før banen kan bygges.

Det er ikke utredet alternativer for å bygge Åsanebanen etappevis til NHH på en slik måte at man kan unngå å bruke veigrunnen i Ytre Sandviken. Da vil man kunne utsette resten av Åsanebanen, og man kan bruke den tiden som er nødvendig på forlengelsen av Fløyfjellstunnelene slik at man ikke behøver å bruke Saltimporttomten som utskipningsterminal for steinmasser. Denne terminalen vil gi store helseplager for mer enn 800 beboere i nærområdet, og dette er ikke konsekvensutredet i det hele tatt.

Dette nye alternativet vil spare tid slik at banen til NHH kan åpnes mer enn 5 år tidligere enn ved den løsningen som er vist i planen. Tidsbesparelsen vil ha stor samfunnsøkonomisk verdi.

I forbindelse med den politiske behandlingen av trafikkplanen ble det vedtatt at Torget skulle stenges for biltrafikk så snart som mulig. Ved å utbedre Fløyfjellstunnelene Sør slik at de kan tillate toveistrafikk separat fra forlengelsen til Eidsvåg, vil man kunne oppnå dette langt tidligere enn ved å følge de foreliggende planene.

En annen konsekvens av å gjøre bybanebyggingen for fase 1 til NHH uavhengig av E39, vil være hvem som skal bære kostnadene ved forlengelsen av Fløyfjellstunnelene til Eidsvåg. I transportetatens forslag til revisjon av Norsk Transportplan er denne forlengelsen kostnadsberegnet til 5,6 milliarder kroner. Ved å utsette denne investeringen vil Staten måtte ta regningen alene. Bompengebelastningen vil da reduseres med mellom 2,8 milliarder og 1,7 milliarder avhengig av om statens bidrag blir 50% eller 70%. Dette vil ha stor betydning for Vestland Fylkeskommune som allerede sliter med store garantier for låneopptak med primær sikkerhet i fremtidige bompenger.

7. Opplegg og program for den nye KU-en.

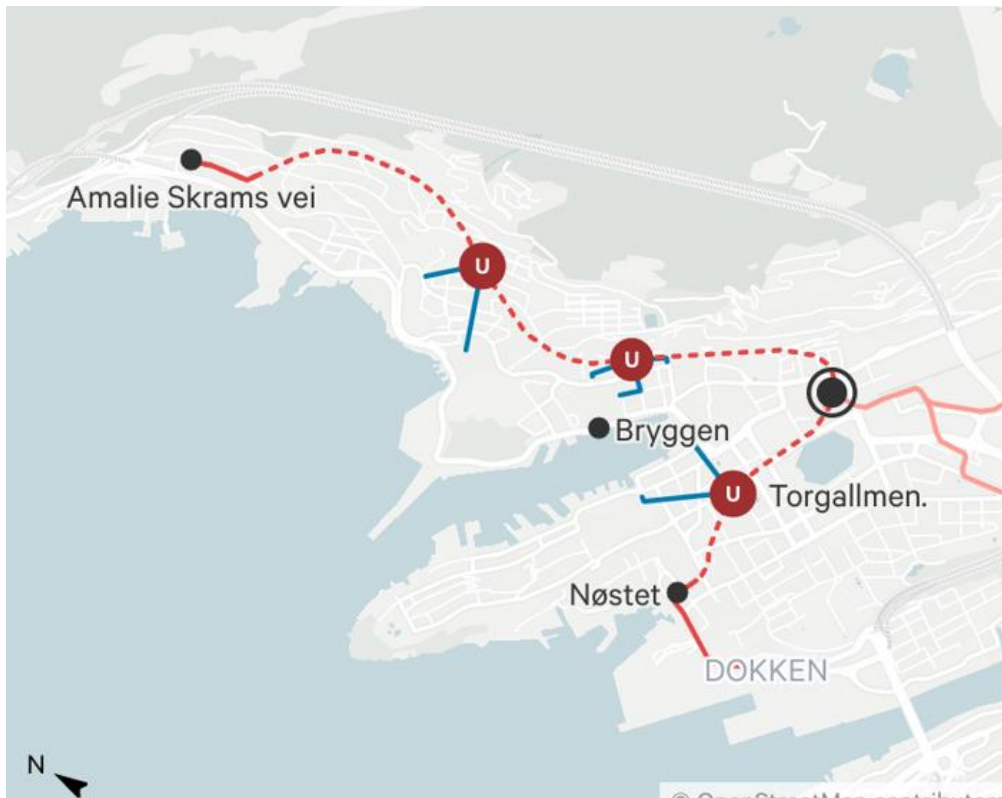
Det er mest hensiktsmessig å ha flere alternativer når man lager en konsekvensutredning. En analyse med bare et 0-alternativ vil ikke få fram konsekvensene på en like god måte. Det anbefales derfor at den nye KU-en vurderer en underjordisk Y-løsning i sentrum opp mot dagløsningens Y fra Kaigaten til Sandbrogaten med tillegg av en daglinje til Nøstet.

Det foreligger et planinitiativ for tunneløsningen med navn Bybanetunnel. Initiativet ble nektet framlagt til politisk behandling, men det spilte egentlig ingen rolle, for den politiske situasjon i Bergen kommune var og er fullstendig fastlåst i inneværende bystyreperiode.

Vedlegg 1 til denne klagen er planinitiativet som var datert og sendt inn til kommunen den 23/9 2022.

Det er også tatt med som **vedlegg 2** en bekreftelse på gjennomførbarheten av forslaget. Rapporten er ført i pennen av professor Amund Bruland ved NTNU.

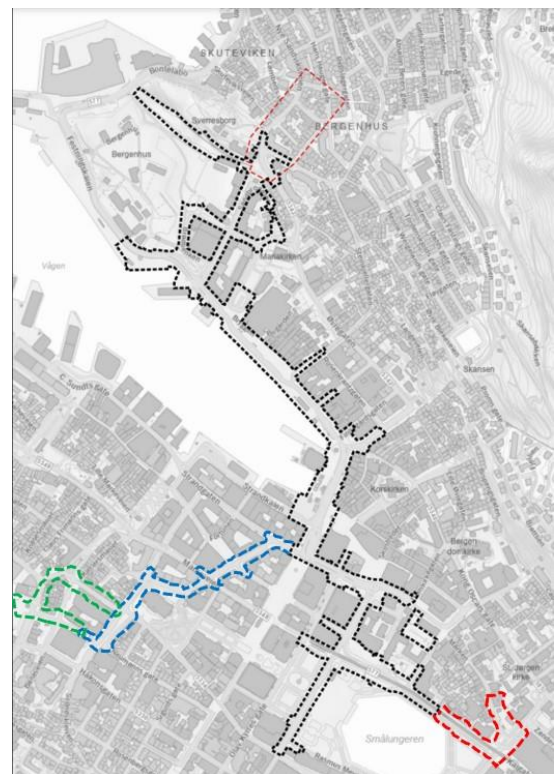
En overordnet skisse for Y løsningen basert på tunnel er vist nedenfor:



Konsekvensanalysen skal være grunnlag for regulering av begge de alternative løsningene. Området i sentrum som skal reguleres framgår av kartet nedenfor.

Område for reguleringsplaner

- Svart:** Ferdig regulert
- Tynn rød stipling:** Ferdig regulert under bakken
- Blått:** Må reguleres for dagløsningen (i tillegg må Nordnestunnelen reguleres under bakken og tunnelutløpene må reguleres oppå bakken)
- Grønt:** Må reguleres for begge alternativene
- Rødt:** Må reguleres for Bybanetunnel (i tillegg må noen områder under bakken reguleres)



Programmet for KU-en bør utarbeides så raskt som så raskt som mulig. Dersom de offentlige aktørene fortsatt somler, bør programmet utarbeides og legges ut på høring av en privat forslagsstiller. Høringsfristen må da settes lang nok til at det nye bystyret og det nye fylkestinget kan gi sine høringssvar etter betryggende behandling.

Programmet må inkludere et opplegg for utredning av de viktige samfunnsøkonomiske kostnadene for dagløsningen som kommer i tillegg til de direkte investeringene:

- Tap næringsdrivende Kaigaten - Sandbrogaten.
- Tap næringsdrivende Sjømannsmonumentet - Nøstet.
- Bruk av gategrunn i sentrum i 100 år
- Dårlig publikumsdekning i Fjellsiden, Skuteviken og Øvre Sandviken
- Forsinkelse på oppstart fra sentrum til NHH med 5 år eller mer.
- Forsinkelse på oppstart av bane til Nøstet med minst 15 år.
- Forsinkelse med å gjøre Torget bilfritt.
- Helseplager for beboerne i området rundt Saltimporttomten.

Av disse konsekvensene vil det nok være forsinkelsen med baneløsning til Dokken som får størst samfunnsøkonomisk betydning. Når en forsinket baneløsning er årsak til at hele byutviklingsprosjektet får vanskeligheter, kan det ikke neglisjeres.

Også tap for næringsdrivende og bruk av gategrunn i 100 år vil telle negativt i samfunnsregnskapet med flere milliarder. Tapet i anleggsperioden for næringslivet på strekningen Kaigaten – Sandbrogaten alene er beregnet av KVC til mer enn 4 milliarder.

Selve konsekvensutredningen bør utarbeides av Vestland fylkeskommune som også skal være byggherre. På den måten vil det fylkeskommunale «eierskapet» til reguleringsplanene sikres, og man kan foreta et opplyst valg før investeringsbeslutning. Arbeidet med KU-en kan utføres av prosjektorganisasjonen Bybanen Utbygging slik at det kan være med på å sikre en minimumsaktivitet til å beholde noen nøkkelpersoner i organisasjonen.

8. Rettslig grunnlag for kravet om ny og dekkende konsekvensutredning.

Det går klart fram av det som er vist ovenfor at den gamle konsekvensutredningen fra 2013 ikke beskriver det som er dagens overordnede plan for Bybanen gjennom sentrum.

KU fra 2013 var kun ment som et grunnlag for hvilken trase for Åsanebanen det skulle lages reguleringsplan for. Det heter i innledningen fra 2013:

Foreliggende konsekvensutredning er en sammenstilling og vurdering av ulike trasealternativer for byggetrinn fire, mellom Bergen sentrum og Åsane. I henhold til planprogram, vedtatt av Byrådet i Bergen 28.6.2012, skal denne på høring før Bergen Bystyre skal ta stilling til hvilken trase det skal lages reguleringsplan for.

Forskrift om konsekvensutredninger trådte i kraft i 2017, og tidligere utredninger fulgte neppe de samme kravene. KU-en ble i 2014 godkjent som grunnlag for tiltaket, men denne godkjenningen ble opphevet av Bergen bystyre i et møte 20. april 2016, sak 88-16. Med andre ord foreligger det ikke noen godkjent KU for bybanen til Åsane i det hele tatt.

Til tross for dette, bruker kommunen en unntaksbestemmelse i forskrift om konsekvensutredninger for å slippe å lage ny KU slik loven krever. Unntaksbestemmelsen lyder slik:

Unntatt fra dette er reguleringsplaner der det konkrete tiltaket er konsekvensutredet i en tidligere plan og der reguleringsplanen er i samsvar med denne tidligere planen

Åsanebanen er ikke konsekvensutredet i en tidligere *reguleringsplan*, slik man må forstå lovteksten, men kommunen vil kanskje hevde at tiltaket er utredet i en tidligere *områdeplan eller kommunedelplan*. Til det er det å si at KU av 2013 bare dekket underlaget for trasévalget, og at den ikke ble laget som del av noen tidligere plan slik unntaksbestemmelsen krever. Dette gjelder uansett hvilket nivå av plan man har i tankene.

I EU retten skiller man mellom konsekvensutredninger for overordnede planer og for detaljreguleringer, mens Norge har én forskrift som skal dekke begge disse tilfellene. Hvis vi hadde hatt samme system som EU, ville den uklarheten som kommunen har benyttet seg av, kanskje vært unngått. Norsk lov er imidlertid underordnet EU retten på dette området.

Mange spørsmål er ikke dekket i KU av 2013 i det hele tatt, og i tillegg kommer det faktum om at forutsetningene for utredningen ikke lenger samsvarer med dagens planer. Med andre ord kan ikke utredningen brukes som et argument for å slippe å lage ny KU.

Framgangsmåten er så feil at statsforvalter må vurdere om det er brudd på § 32-8a i Plan- og bygningsloven.

Overtrødelsesgebyr for brudd på reglene om konsekvensutredninger

Den som fremmer forslag til reguleringsplan eller tiltak og planer etter annet lovverk, kan ilegges overtrødelsesgebyr dersom den forsettlig eller uaktsomt:

- a. unnlater å følge krav til konsekvensutredning som er gitt i bestemmelser i eller i medhold av denne lov, eller*
- b. gir uriktige eller villedende opplysninger i konsekvensutredningen.*

.....

Dersom planmyndigheten eller annen ansvarlig myndighet er forslagsstiller, ilegges departementet overtrødelsesgebyr

Den villedende opplysningen er at kollektivtransporten vestover skulle gå med buss og ikke bane.

9. Oppsummering

Rettslig sett er reguleringsplanene laget uten KU fordi godkjenningen av KU 2013 som grunnlag for planene ble opphevet, slik at KUen ble det juristene kaller en nullitet i forhold til reguleringsplanene. I tillegg var den svært mangelfull og på viktige områder direkte villedende.

Denne klagen gjelder gyldigheten av vedtakene som Bergen Bystyre gjorde den 31. mai og 27. september om å godkjenne reguleringsplanene for Åsanebanen. Ugyldigheten må vedvare inntil kommunen har laget, hørt og godkjent en ny KU som dekker reguleringsplanene i Bergen sentrum (inkludert linjen til Nøstet) og planene i Sandviken.

Effekten av at planene eventuelt blir erklært ugyldige vil få mindre betydning, dersom Bergen kommune og Vestland fylkeskommune tillates å starte detaljprosjektering, gjennomføre ekspropriasjoner eller gjøre andre investeringer på grunnlag av planene i den perioden klagen er under behandling. Derfor må klagen gis oppsettende virkning. Et viktig moment i denne forbindelse er at flere aktører vurderer å gå til søksmål for å få fastslått ugyldigheten av planvedtakene.

Oppsummert gjelder dette brevet:

- I. Krav om at vedtakene om å godkjenne de tre reguleringsplanene Kaigaten – Sandbrogaten (planID 65800000), Sandbrogaten – Eidsvågtunnelen (planID 65810000) og Fløyfjelltunnelen rigg- og anleggsområde områderegeringsplan (planID 70670000) kjennes ugyldig.
- II. Krav om at denne klagen gis oppsettende virkning til den er rettslig avklart.
- III. Krav om at det vurderes om Bergen kommune skal ilegges overtredelsesgebyr i henhold til Plan- og bygningsloven § 32-8a.

Klagen er stilet til kommunen som skal gi sine kommentarer før den oversendes statsforvalteren til behandling. Statsforvalteren i Vestland vil være inhabil i saken på grunn av tidligere avgjørelser til fordel for dagløsningen, så saken må behandles hos en annen statsforvalter, fortrinnsvis fra en annen landsdel enn Vestlandet.

Med vennlig hilsen

Foreningen Bergen Sentrum 2050 www.bybanetunnel.no

Karsten Aubert

Styrets leder

Telefon 4114 6666, epost ka@daimyo.no

Vedlegg 1 Planinitiativ for Bybanetunnel

Vedlegg 2 Kvalitetssikring av gjennomførbarheten for Bynanetunnel