

Bybanen fra Sentrum til Åsane

FORSLAG TIL 1. GANGS BEHANDLING FOR OFFENTLIG ETTERSYN

DELSTREKNING 1:
KAIGATEN - SANDBROGATEN

PLAN ID 65800000
DETALJPLAN

Høringsuttalelse fra foreningen
Bergen Sentrum 2050 (BS2050)



1.

Forutsetninger for, og hovedpunkter i vår høringsuttalelse

Det fremlagte planforslaget for videreføring av bybanen fra sentrum til Åsane er et meget omfattende prosjekt med store samfunnsmessige konsekvenser på en rekke områder. Forslaget til en løsning ved fremføring av banen på dagens veinett (dagløsningen) gjennom sentrumsområdet har helt spesielle, omfattende og irreversible konsekvenser for byutviklingen generelt og sentrumsutvikling spesielt.

Foreliggende uttalelse gjelder utelukkende planforslagets delstrekking 1: Kaigaten - Sandbrogaten.

Vår vurdering

- *Vår hovedkonklusjon er at det fremlagte forslag til reguleringsplan for strekningen ikke tilfredsstillende minstekrav til redegjørelse for samfunnsmessige, byplanmessige, miljømessige, eller trafikkfaglige konsekvenser og avbøtende tiltak*
- *Forslaget har så vesentlige svakheter og mangler at det ikke er egnet som grunnlag for opplyst offentlig debatt eller politiske beslutninger.*
- *Det anbefales derfor at forslaget returneres til administrasjonen for nødvendig bearbeiding og forbedring.*

2.

Hovedpunktene i høringsuttalelsen

2.1. Manglende overordnet byplanstrategi, og fravær av sammenheng mellom parallelt fremlagte delplaner for sentrumsområdet

2.1.1. Manglende overordnet og helhetlig byplanstrategi

Bybanen til Åsane er Bergens største samferdsels-prosjekt. Banen skal daglig frakte 60 000 passasjer, hvorav 37 000 fra Åsane skal til og fra sentrum.

Det fremlagte planforslag for dagløsning gjennom sentrumsområdet er også, sammen med de parallelt fremlagte andre delplaner for sentrum, samlet sett den største, mest inngripende og irreversible endring av sentrumsområdet siden bybrannen i 1916.

Vår vurdering

- *Planforslagets konsekvenser for sentrums rolle og funksjon for Bergens og regionens videre utvikling er overhodet ikke behandlet. Det er en spesielt påfallende svakhet at planforslaget ikke drøfter sentrums betydning som knutepunkt for folkeliv, handel, næringsliv, kultur, turisme, styring og forvaltning, og forslagets konsekvenser på disse sentrale områder for byens videre utvikling.*
- *Forslagets behandling av disse overordnede spørsmål er i hovedsak en verbal skjønnmaling av forslagets påståtte positive forutsetning for et miljøforbedret og trafikkfritt sentrum. Et eksempel her er påstanden om at planforslaget er nødvendig for å gjøre sentrum bilfritt. Dette er åpenbart både faktisk og faglig uriktig. Kommunens eget fremlagte forslag til trafikk- og gatebruksplan illustrerer meget godt at trafikksanering i sentrum kan gjennomføres helt uavhengig av bybanen, og at dagløsningen faktisk er en trussel mot slik miljøopprusting.*

2.1.2. Fravær av den åpenbare sammenheng mellom samtidig fremlagte delplaner for sentrum

Det er oppsiktsvekkende at foreliggende planforslag ikke er vurdert i en helhetlig sammenheng med fire andre, noenlunde samtidig fremlagte delforslag for sentrumsområdet:

- Trafikkplan sentrum
- Arealplan Dokken
- Kollektivplan Vest

Til overmål er byplanetaten selvsagt kjent med Statens Vegvesens pågående planarbeid for ny Fløyfjellstunnel til Eidsvåg. Konklusjonen på dette planarbeidet er omtalt i Bergens Tidende 29. november. Den skisserte løsningen vil tidligst kunne påbegynnes i 2025/26 med antydnet byggetid på 5-6 år. Vegvesenets prosjektleder uttaler *“Jeg tror det kommer til å bli noen slitsomme år for trafikken i Bergen”*.

Vår vurdering

- *Byutviklingmessig er det helt klart at de fem samtidig fremlagte delplaner griper inn i og påvirker hverandre og til sammen utgjør en helhetlig, meget omfattende og delvis motstridende utviklingsplan for det sentrale byområdet.*
- *Den pågående fragmenteringen av planprosessene betyr at man bevist eller ubevist tar fra innbyggere, interessegrupper og beslutningstakere grunnlaget for en helhetlig vurdering av sentrumsområdets utvikling de kommende 100 år. Å argumentere for at “...dette er spørsmål vi kommer tilbake til ...” er ikke redelig eller forsvarlig byplanlegging og saksbehandling.*

2.2. Et planforslag i strid med dagens lovgrunnlag

Planforslagets samlede omfang og samfunnsmessige virkninger er underlagt en rekke strenge og omfattende lovfestede krav til utredning av konsekvenser og sårbarhets- og risikoanalyser, herunder krav om at disse skal inngå som integrerte elementer i det fremlagte planforslag. Disse lovfestede krav er selvsagt grunnet i at beslutningstakere og uttaleparter skal ha et best mulig fundament for vurderinger og beslutninger saken.

Vi viser her spesielt til:

- Plan- og bygningsloven med utdypende forskrift om konsekvensutredninger (KU-forskriften).
- Statens Vegvesens Håndbok V710 "Oversiktsplanlegging" og Håndbok R760 .
- Statens Vegvesens Håndbok V712 "Konsekvensanalyser".

Vår vurdering

- *Det er vår klare oppfatning at det fremlagte planforslag med sine henvisninger til tidligere utredninger og vedtak, og nå supplerende utredninger, på helt sentrale områder ikke tilfredsstillende loverkets minimumskrav til nødvendig innhold jf. følgende. Planforslaget, slik det nå foreligger, kan derfor ikke på lovmessig måte legges til grunn for politiske vedtak.*

2.3. Lovmessige krav til ny / supplerende konsekvensvurdering

Fagnotatet til saken, datert 30.09.2022, viser til tidligere konsekvensvurdering av 2013, og til de tilleggsvurderinger og utredninger som ligger til grunn for utkastet til reguleringsplan. Notatet konkluderer på dette grunnlag at det ikke er nødvendig med ny/supplerende konsekvensvurdering i saken, ref. Fagnotat datert 30.0. 2022., side 8

Lovens unntaksbestemmelser forutsetter at planforslaget i all hovedsak er i samsvar med tidligere konsekvensvurdert forslag. Det er åpenbart at det nå fremlaget planforslag, på helt sentrale områder avviker fra det/de forslag som ble konsekvensvurdert i 2013/2020. Fagnotatet inneholder ikke en gang en drøftelse av denne helt avgjørende forutsetning for det lovmessige grunnlag for det fremlagte forslag til reguleringsplan.

Vår vurdering

- *Det er vår påstand at planforslaget ikke faller inn under lovverkets unntaksbestemmelse om at det ikke er krav til ny/supplerende konsekvensvurdering.*

Eksempler på sentrale avvik mellom konsekvens-utredningene av 2013/2020 og det nå fremlagte planforslag er:

1. Bystyrets forutsetning om batteridrift på Åsanebanen med krav om snuspor i sentrum, jf. Bystyrets vedtak av 15.12.2021. Dette har omfattende konsekvenser for sammenhengen i bybanenettet, snuspor i sentrum, økonomi og sikkerhet.
2. Forutsetning om videreføring av banen i dagen gjennom sentrum mot Dokken og eventuelt videre vestover var ikke med i planforslaget som ble forelagt Bystyret jf. over. Slik videreføring ligger implisitt i foreliggende planforslag, og er nå bekreftet i fagetatens fremlagte "Kollektivplan Vest", jf. Bergensavisen 22. november i år. Konsekvensene her er omfattende videre båndlegging av sentrums gatenett, konflikter med gatebruks- og trafikkplanen og betydelig økte kostnader.
3. Vesentlige svakheter og direkte mangler når det gjelder konsekvenser, risiko og sårbarhet på helt sentrale felt som berøres av planforslaget, var ikke tatt med i konsekvensvurderingen av 2013, og er ikke tilfredsstillende utredet i foreliggende planforslag, jf. følgende.
4. Sammenheng med, og gjensidige konsekvenser av de nå parallelt fremlagte planer/program for Gatebruk og miljø i sentrum, Planprogram for Dokkenutbyggingen og Statens Vegvesens konseptutredning for ny Fløyfjellstunell var ikke medtatt i 2013-utredningen og er ikke tilfredsstillende behandlet i det nå fremlagte planforslag.
5. Foreliggende rapporter fra Riksantikvar og UNESCO reiser nye, absolutte krav til undersøkelser og avbøtende tiltak før fysiske arbeider kan igangsettes.

Vår vurdering

- *Punktene 1 og 2 utgjør, hver for seg, og i sum helt sentrale avvik mellom konsekvensutredningen av 2013 og dagens planforslag.*
- *Forslaget til reguleringsplan som nå legges frem dekkes derfor ikke av lovverkets unntak fra krav om ny/supplerende konsekvensvurdering.*

2.4. Prosjektets anleggsfase

Manglende utredning av sentrale konsekvenser

Lovgrunnlaget krever at konsekvenser for både anleggs- og driftsfasen i prosjektet skal utredes i planforslaget, (jf. Statens Vegvesens "Håndbok for Konsekvensanalyser", V712, datert 2021, pkt. 2.1.7.)

Anleggsperioden vil åpenbart være av helt avgjørende betydning for en vurdering av forslaget sine konsekvenser for sentrumsområdet. Forslaget inneholder som vedlegg rapporten "Teknisk forprosjekt". Rapporten beskriver over 117 sider i stor grad av detalj anleggsarbeidene som vil foregå i sentrumsområdet over en periode på 6+ år. Rapporten illustrerer på en god måte at anleggsperioden vil medføre omfattende inngripen på en rekke viktige sentrumsfunksjoner og -områder uten at konsekvensene her er utredet.

Åpenbare, utelatte konsekvenser av vesentlig betydning her er:

- Tilgjengelighet for utrykkingskjøretøy.
- Beredskaps- og krisehåndtering.
- Praktiske og økonomiske konsekvenser for berørt næringsliv.
- Konsekvenser for sentrumsområdet som møtested og festarena.
- Overordnet sikkerhetsvurdering.
- Fremkommelighet og sikkerhet for de mangfoldige fotgjengergrupper som bruker sentrum.
- Bergen som turistattraksjon.
- Lokale konsekvenser av nødvendige trafikkomlegginger.
- Usikkerheter og risiko ved anleggsarbeidene i Bryggenområdet, jf. Riksantikvar/UNESCO.
- Sentrale uavklarte forhold ved anleggsarbeidet i Sandbrogaten.
- Støyforhold og rystelser i grunnen.
- Usikkerhet og risiko ved kostnads- og investeringsanslagene.
- Usikkerhet ved anleggsperiodens varighet.

Vår vurdering

- Fagnotatet og den fremlagte Risiko- og sårbarhetsanalysen (ROS) (Planforslagets vedlegg C-2, side 5) beskriver *begge* at anleggsfasen *ikke* er konsekvensvurdert i planforslaget. Dette er i strid med lovgrunnlaget, og er en grunnleggende mangel ved fremleggelsen. Uavhengig av dette rent lovmessige forhold umuliggjør utelatelse av slik konsekvensvurdering en forsvarlig offentlig og politisk behandling av planforslagets omfattende og langvarige konsekvenser for sentrum i anleggsperioden.

2.5. Driftsperioden for bybanen gjennom sentrumsområdet

Konsekvensene av driftsfasen for bybanen gjennom sentrum over en periode på 70-100 år er beskrevet og vurdert i den fremlagte ROS-analysen datert 15.09.2022.

Analysen har identifisert og behandler følgende relevante faretema som kan påpåkve sentrums-området i de 70 - 100 år banen skal gå gjennom sentrum, jf. ROS, side 18, pkt 4.2:

- Skredfare
- Ustabil grunn
- Havstigning
- Ekstremnedbør og overvann
- Transport av farlig gods
- Sårbare bygg.

Valget av faretema har, etter vår oppfatning, bare helt begrenset verdi for vurdering av samlede sårbarhets- og risikovurderinger, samt behov for avbøtende tiltak, i driftsperioden for bybanen gjennom sentrumsområdet. Det kan

stilles spørsmål ved om ROS- analysen i det hele tatt tilfredsstiller faglige minimumskrav når det gjelder konsekvensene for sentrumsområdet. Helt sentrale områder som mangler vurdering er blant annet:

- Sentrum som møtested og aktivitetsarena
- Konsekvenser for næringslivet
- Sikkerhet og tilgjengelighet for alle bybrukere, herunder spesielt barn og unge, personer med nedsatt funksjonsevne, turister og det nattlige festpublikum.
- Historiske og antikvariske forhold i planområdet utenfor Bryggen.
- Trafikkforhold og tilgjengelighet, herunder beredskapshensyn.

Uten at det gjøres faglig forsvarlige konsekvensvurderinger av disse forhold er analysen klart i strid med lovverkets minimumskrav om at “...planen kan få vesentlige konsekvenser for miljø og samfunn...”, jf. Håndbok V712, pkt 2.1.3.

Vår vurdering

- ROS-analysen må på faglig grunnlag kunne beskrives som en særdeles avgrenset og selektiv redegjørelse for konsekvensene av drift av bybanen gjennom sentrumsområdet. Analysen har meget begrenset, om noen, verdi som kunnskapsgrunnlag for offentlig diskusjon og politiske vedtak i plansaken.

3.

Vår konklusjon

Som det fremgår av ovenstående er det vår klare oppfatning at det fremlagte planforslag, på en rekke sentrale områder, dokumenterbart ikke tilfredsstillende lovverkets minimumskrav til analyse av konsekvenser, sikkerhet, sårbarhet og avbøtende tiltak, hverken for anleggsfasen eller for driftsfasen. Planforslagets helt sentrale svakheter og mangler gjør det uegnet som grunnlag for en opplyst offentlig og politisk debatt i saken. Disse mangler er av så avgjørende betydning at forslaget ikke kan legges til grunn for politisk behandling og eventuelt reguleringsplanvedtak. Dersom dette likevel gjøres åpner kommunen for betydelige juridiske tvistesporsmål.

Som ytterligere grunnlag for vår uttalelse over viser vi til vedlagte notater, Vedleggene 1 - 6 Vi har her behandlet noe mer utfyllende de mangler ved planforslaget som er mer summarisk behandlet i ovenstående sammendrag.

Vår vurdering

- *Vi mener derfor at det foreligger tungtveiende faktiske, faglige og lovmessige argumenter for at det bør utarbeides en revidert og helhetlig konsekvensanalyse som tilfredsstillende lovgrunnlaget og gir offentligheten og beslutningstakere et forsvarlig grunnlag for behandling og vedtak.*
- *I tillegg, og som minstekrav, må det utarbeides supplerende konsekvensutredninger for de hovedtema som ikke er dekket gjennom foreliggende planforslag.*

4.

Vårt forslag Bybanetunnel

Vi viser forøvrig til vår separate uttalelse til planforslaget hvor vi anbefaler at det, parallelt med de supplerende utredninger for dagalternativet som anbefales over, utredes et realistisk tunnel-alternativ for for sentrum og Sandviken. På denne måten vil man, uten utsettelse i tid, få et forsvarlig grunnlag for endelig valg av baneløsning gjennom sentrum.

For Foreningen Bergen Sentum 2050

Gert A. Gundersen

Styrets leder

Torstein Dahle

Styremedlem

Martin Smith-Sivertsen

Styremedlem

Karsten Aubert

Styremedlem

Vedlegg

| | | |
|-----------|----------------|---|
| Vedlegg 1 | NOTAT 1 | “Nærmere om det foreliggende plankaos i sentrumsområdet” |
| Vedlegg 2 | NOTAT 2 | “Nærmere om problemer knyttet til prosjektets anleggsfase.” |
| Vedlegg 3 | NOTAT 3 | “Mangler ved forslagetets sikkerhetsmessige analyser.” |

| | | |
|-----------|----------------|---|
| Vedlegg 4 | NOTAT 4 | “Manglende vurdering av støy og rystelser.” |
| Vedlegg 5 | NOTAT 5 | “Kritisk gjennomgang av sentrumstraseen.” |
| Vedlegg 6 | NOTAT 6 | “Korte synspunkt på rapporter fra Riksantikvar/UNESCO.” |