

Oslo kommune  
postmottak@pbe.oslo.kommune.no  
(sendes kun via e-post)

Oslo, 19. mai 2021  
Vår ref.: 11001161-101  
Deres ref.: 201714401  
Ansvarlig advokat: Jørgen Vangsnes / Kaare A. Shetelig

## Klage på vedtak i regulerings sak (Brynsbakken)

### 1 INNLEDNING

#### 1.1 Formelle forhold

Vi viser til Oslo bystyres vedtak 24. mars 2021 i sak nr. 66/2021, reguleringsplan for Brynsbakken, hvor bystyret med hjemmel i plan- og bygningslovens § 12-12 vedtok detaljregulering med reguleringsbestemmelser for Brynsbakken mellom Vålerenga og Kværnerbyen i Oslo.

Vi representerer Vålerenga Vel, som med dette påklager bystyrets vedtak, jf. forvaltningsloven § 28. Vålerenga Vel har siden 1973 representert interessene til beboerne på Vålerenga. Bak denne klagen står også Aksjonsgruppa Vi har støy nok – bygg lokk, Vålerenga historielag, Kværner Vel og et stort antall borettslag, sameier, organisasjoner og beboere i nabolaget, blant annet de 386 enkeltpersonene som har bistått med økonomisk støtte i klageprosessen.

Plan- og bygningsetaten (PBE) bekreftet i e-post 13. april 2021 at klagefristen først begynner å løpe ved kunngjøring, jf. forvaltningsloven § 29 første ledd annet punktum. I samsvar med PBEs brev 29. april 2021 ble vedtaket kunngjort 3. mai 2021, med klagefrist 24. mai 2021. Klagen er dermed rettidig inngitt.

#### 1.2 Oversikt

Reguleringsplanvedtaket innebærer at jernbanesporene i Brynsbakken utvides med ytterligere to enkeltspor.

Det aktuelle området ligger mellom strøkene Vålerenga og Kværnerbyen i Oslo. Nærmeste nabo til jernbanen i nord er grøntområdet i Vålerengaparken og Vålerenga skole, med omtrent 600 elever på 1.-7. trinn, og en rekke boliger i området Enebakkveien/Smålensgata/Opplandsgata. Midt i planområdet, mellom Hovedbanen og Gjøvikbanen, ligger trehusbebyggelsen på "Hylla" (Enebakkveien 38-60). Denne er regulert til bevaringsformål. Sør for planområdet ligger Kværnerbyen, med ca. 1 600 boenheter på området til tidligere Kværner Brug.

Konsekvensen av planen vil være betydelig støy, riving av et tyvetalls boliger inkludert den verneverdige trehusbebyggelsen på Hylla og dessuten en reduksjon i fremkommelighet og antall tverrforbindelser mellom Vålerenga og Grønland i nord/nordvest og vekstområdet Kværnerbyen og Svartdalsparken i sørøst. Økt togtrafikk med tilhørende økt støybelastning vil også påvirke en rekke

beboere et stykke utenfor planområdet, bl.a. på Etterstad og i Gamlebyen / Schweigaards gate. Planarbeidet har derfor skapt betydelig uro og fortvilelse i lokalområdet.

### 1.3 Kjernen i klagen

Etter klagerens syn foreligger det vesentlige saksbehandlingsfeil, i form av manglende utredning og feil i konsekvensutredningsprosessen. Bane NOR har valgt ikke å utrede relevante og realistiske alternativer, og fremmet isteden et forslag til planprogram som kun omfattet deres ene foretrukne løsning. Til tross for omfattende innspill om at alternative løsninger måtte utredes, la PBE uten videre til grunn Bane NORs ønske om ikke å utrede alternativer. Det fremgår av forarbeidene til plan- og bygningsloven at PBE er forpliktet til å foreta en selvstendig vurdering av hva som utgjør relevante og realistiske alternativer. Det er ikke gjort i dette tilfellet. Fraværet av selvstendig vurdering utgjør en separat saksbehandlingsfeil, men mangelen på utredning av realistiske alternativer har også ført til at saken ikke i det hele tatt har blitt tilstrekkelig opplyst.

Bane NOR fikk derfor gå videre med planarbeidet uten å utrede noen alternativer til sin foretrukne løsning. Når saken deretter fremmes til politisk behandling og Bane NORs vurderinger gjøres til gjenstand for kontradiksjon, viser det seg at alternativene er høyst relevante og realistiske. Et samlet byutviklingsutvalg mente at saken ikke var godt nok utredet. Utvalgets flertall kom likevel til at det ikke var "mulig med en utsettelse, ettersom Bane NOR oppgir at det kritisk [sic] å få vedtatt denne reguleringen nå dersom endringene i togtilbudet som ligger i Ruteplan 2027 skal kunne realiseres".<sup>1</sup> Det er imidlertid ikke av betydning for vilkårene etter konsekvensutredningsforskriften at Bane NOR nå har fått dårlig tid, og det er for øvrig heller ikke faktisk riktig. Bane NOR har blant annet ikke sannsynliggjort at Ruteplan 2027 kan realiseres på det tidspunktet de ser for seg, ettersom planleggingen av ny Oslo-tunnel (som er en forutsetning for kapasitetsøkningen i Ruteplan 2027) er tatt ut av NTP.

På bakgrunn av Bane NORs anmodning fastsatte Bystyret deretter reguleringsplanen med 35 mot 24 stemmer. Når kommunen på denne måten velger å treffe vedtak, til tross for at saken ikke er tilstrekkelig utredet, er det en klar saksbehandlingsfeil.

Det er Bane NOR som selv har valgt en fremgangsmåte hvor forskjellige alternativer ikke ble tilstrekkelig belyst før bystyret traff sitt vedtak. Det dreier seg om en svært omfattende og inngripende reguleringsplan som direkte berører rundt 10 000 beboere i området. Alternative løsninger ville avbøtet de tre største hovedproblemene med nåværende løsning:

- Støy
- Ødeleggelse av bevaringsverdige trehus på Hylla (området mellom sporene), som er på Byantikvarens gule liste og regulert til spesialområde bevaring
- Mangel på trygge tverrforbindelser og skoleveier

I tillegg ville alternative løsninger gitt et helt annet sammenhengende grøntområde enn det som nå foreligger, og dermed hatt potensiale til å gjenopprette det aktuelle området som et levende bymiljø. Disse alternativene har imidlertid tidlig i planprosessen blitt valgt bort av Bane NOR, som kun har forholdt seg til sin foretrukne løsning, basert på jernbanemessige og kostnadmessige hensyn.

---

<sup>1</sup> Se saksfremlegg bystyresak 66/2021, s. 23

Alternative løsninger som ivaretar hensynene til folkehelse, verneverdier og byutvikling ble derfor aldri presentert for politiske myndigheter.

Den manglende utredningen kan klart nok ha virket inn på vedtakets innhold. Konsekvensen er at reguleringsvedtaket er ugyldig, og må oppheves.

Ettersom reguleringsvedtaket er svært inngripende, vil det også bes om utsatt iverksettelse etter forvaltningsloven § 42 (se **punkt 5**). Det er i denne sammenheng også relevant at det ikke er faktisk grunnlaget for å behandle dette som en hastesak, slik kommunen etter anmodning fra Bane NOR gjorde, samtidig som de eksplisitt valgte å sette kravet til forsvarlig utredning til side.

## **2 SAKENS FAKTISKE SIDE**

### **2.1 Innledning**

Saken har en omfattende bakgrunn. Vi vil gjennomgå den faktiske bakgrunnen i punkt 2, og komme tilbake til en del av disse faktiske forholdene i punkt 4 nedenfor (nærmere om grunnlaget for klagen).

Sett hen til rammene for en forvaltningsklage vil vi nedenfor konsentrere oss om to alternativer som ville gitt en kapasitetsøkning i Brynsbakken, og dermed ivaretatt det overordnede formålet med planforslaget, samtidig som de ville avdempet konsekvensene av den foreslåtte reguleringen:

- Alternativer med en lokkløsning
- Det såkalte alternativ 8A

Først i dette punkt 2 vil vi imidlertid peke kort på at heller ikke de overordnede premisene for en kapasitetsutvidelse i Brynsbakken er fastlagt gjennom en åpen og transparent prosess (se punkt **2.2** nedenfor). Deretter vil vi gå nærmere gjennom det faktiske grunnlaget for klagen, fra prosessen knyttet til planprogrammet i 2017-2018 og frem til vedtaket i bystyret i mars 2021, se punkt **2.3** til **2.7**.

Selv dersom man aksepterer det overordnede premisset som ligger til grunn for planarbeidet, nemlig at det er påkrevd med en kapasitetsøkning i Brynsbakken, vil gjennomgangen vise at Bane NOR i strid med alle innspill har valgt bort utredningen av realistiske alternativer, for på den måten å presentere byutviklingsutvalget og bystyret med et planforslag uten reelle handlingsalternativer. Det er en fremgangsmåte Bane NOR har valgt selv om de klart fikk presentert hvilke fordeler de alternative løsningene ville medført. At Bane NORs egen utredning har vært mangelfull, og at de nå dermed får tidsnød, gir ikke grunn til å se bort fra de grunnleggende krav til utredning og sakens opplysning.

### **2.2 Kort om bakgrunnen for saken**

I punkt 2.2 vil vi først peke på at også de overordnede premisene for planarbeidet har blitt til uten tilstrekkelig utredning eller kontradiksjon.

Beboere i området har gjentatte ganger forsøkt å få en forklaring på hvorfor kapasitetsøkningen må skje gjennom en utvidelse i Brynsbakken, og hvorvidt andre overordnede alternativer er vurdert. Bane NOR har konsekvent henvist til at deres mandat kun var å utrede i Brynsbakken. Det fremgår imidlertid ikke noe mer om det angivelige mandatet i noen av Bane NORs arbeider, annet enn at Brynsbakken er en del av Rutemodell 2027 (R2027). Bane NOR har i sitt merknadsdokument, kapittel 1.4.1, skrevet følgende:

*"De overordnede utredningene som er gjennomført, KVVU Oslo-navet og Innføring av baner til Oslo S, dokumenterer at det er sett på et stort spekter av ulike løsninger. KVVU Oslo-navet vurderte hele strukturen i transportsystemet i Oslo, og anbefalte bl.a. en ny jernbanetunnel gjennom Oslo sentrum. Kapasitetsøkende jernbanetiltak i Brynsbakken er en forutsetning for å utnytte kapasiteten i en senere etablering av ny jernbanetunnel gjennom Oslo."<sup>2</sup>*

Når det gjelder nødvendigheten av en kapasitetsutvidelse i Brynsbakken vises det altså til (i) KVVU Oslo-navet og (ii) Innføring av baner til Oslo S. Ingen av disse drøfter imidlertid adekvate alternativer til utbygging i Brynsbakken, herunder muligheten for lokk, tunnel eller andre traseer for Gjøvikbanen. Utredningen i *KVVU Oslo-navet* omhandler ikke slike alternative løsninger. Gjennomgangen i *Innføring av baner til Oslo S* inneholder 13 forskjellige tekniske løsninger for sporene i Brynsbakken, men ingen alternative forslag av typen som ble trukket frem tidlig i planprosessen (utredning av lokk, tunnel eller omlegging av Gjøvikbanen).

Bane NOR har som premiss for planarbeidet anført at Brynsbakken i dag utgjør en "flaskehals" i tognettet. Etter klagerens syn kan det stilles spørsmål ved om dette er riktig – det virkelige kapasitetsproblemet som begrenser muligheten for å få flere togavganger på Gjøvikbanen, Hovedbanen og Gardermobanen, er at det kun er fire spor i bakken fra St. Halvardsgate ned til Oslo S, begrenset sportilgang for tog som skal snu på Oslo S og kun to spor videre i Oslotunnelen fra Oslo S til Skøyen. Målsetningen om å få økt transport av gods over på bane tilsier flere godstog gjennom Oslo S. En nylig framlagt utredning anbefaler utbygging av godsterminalen på Alnabru uten at det er igangsatt prosjektering av egne traséer for godstog, noe som vil forsterke kapasitetsproblemet gjennom Oslo.<sup>3</sup> Med økt godstrafikk er det heller ikke kapasitet til å øke persontogtrafikken, ettersom kapasiteten i Oslotunnelen er "sprengt".

Bane NOR har gjentatte ganger presentert et narrativ hvor Brynsbakken alene utgjør "flaskehalsen" i tognettet i Oslo-området. Det er for enkelt, også fordi det kun vil være kapasitetsproblemer med dagens sporløsning i Brynsbakken dersom en skulle fordele sporene inn til Oslo S tilpasset fire spor videre i Oslotunnelen. Prosjektering av ny Oslotunnel er i NTP som kjent utsatt til tidligst oppstart i 2028. Ettersom tunnel i Vestkorridoren er utsatt i minimum seks år, vil det være tid til å se på andre løsninger. Bane NOR har imidlertid gitt kommunen inntrykk av at deres skisserte løsning er den eneste mulige (noe som ikke er riktig), og at det er en løsning som dessuten må vedtas nå (noe som heller ikke er riktig). Dersom det hadde vært et akutt behov for å øke kapasiteten for persontog på Hovedbanen og Gardermobanen, er det flere ganger pekt på at dette enkelt kunne vært løst på kort varsel uten inngripende arbeider i Brynsbakken. Man ville oppnådd en slik løsning ved å stanse Gjøvikbanen på Grefsen, Tøyen eller Ensjø, evt. utredet en løsning hvor Gjøvikbanen bruker godssporet fra Alnabru til Grefsen for å forbindes med Hovedbanen. Da er det ikke lenger et «T-kryss» i Brynsbakken som angivelig skaper problemer for avvikling av trafikken på Gardermobanen. En helt annen løsning ville vært forslaget som er utredet av Jon Hamre, som bevarer Hylla og likevel muliggjør optimalisering av persontogtrafikken ved at togene går i butt på Oslo S.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> PBEs sak Dok 42-4 (henvisningene til "Dok" her og nedenfor viser til PBEs sak 201714401)

<sup>3</sup> Se <https://vart oslo.no/bydel-alna-finansdepartementet-metier-oec/rapport-alnabru-bor-beholdes-som-sentral-jernbaneterminal/299238>

<sup>4</sup> Omtalt blant annet her: <https://www.aftenposten.no/norge/i/1nmg5J/ny-utredning-togtrafikken-rundt-oslo-kan-dobles-uten-ny-jernbanetunne>

Alt tyder imidlertid på at Bane NOR tidlig bestemte seg for at en utvidelse i Brynsbakken var det eneste saliggjørende for kapasiteten i jernbanenettet rundt Oslo S, og at det har ført til at alle andre samfunnsmessige interesser har blitt tilsidesatt, enten det gjelder verneverdier, levekår eller oppvekstvilkår for barn og unge på Vålerenga.

## 2.3 Fastsettelse av planprogrammet

### 2.3.1 Oppstart av planarbeidet

Planarbeidet kan deles i to hovedfaser, først utarbeidelse av planprogrammet og deretter reguleringsarbeidet. Målet med planprogrammet er å sikre at planarbeidet får en innretning og et omfang som skal ivareta bystyrets behov og ønsker som reguleringsmyndighet. Derfor er da også lovens regel at planprogrammet ordinært skal fastsettes av planmyndigheten, jf. plan- og bygningsloven (plbl.) § 4-1 annet ledd tredje punktum.

Bane NOR ba i e-post 22. september 2017 om oppstartsmøte etter plbl. § 12-8 første ledd annet punktum, jf. også forskrift om konsekvensutredninger (KU-forskriften) § 9.<sup>5</sup> Oppstartsmøte ble holdt 4. april 2018.<sup>6</sup> PBE pekte blant annet på at konsekvensutredningen måtte redegjøre for hvorfor man ikke ville greie å opprettholde tre tverrforbindelser. Om alternativene uttalte Bane NOR følgende:

*"Alternativ 7 er ikke aktuelt å videreføre. Alternativet oppfyller ikke krav til kapasitet, jmf tidligere utredninger, og det vil gi store arealinngrep utenfor planområdet i fase 2.*

*Er enig i at alternativene skal beskrives og illustreres bedre. Er også enig i at det må lages et eget vedlegg som på en lett forståelig måte beskriver og illustrerer alternativene som er silt ut, og hvorfor de er silt ut.*

*Avgjørelsen om endringer på Gjøvikbanen ligger langt fram i tid, og tiltak i Brynsbakken skal ikke avvende en eventuell konklusjon. Dersom Gjøvikbanen i framtiden skal avgreines fra Grorud, vil det være mindre behov for de kapasitetsfremmende tiltak i Brynsbakken det nå planlegges for."*

Til dette kommenterte PBE:

*"Det er viktig ikke å forskuttere konsekvensutredningene og sile ut alternativer for tidlig, men dette må forslagsstiller vurdere og begrunne i forbindelse med offentlig ettersyn av planprogrammet.*

*Forholdet mellom dette planarbeidet og framtidig utvikling av Gjøvikbanen, må komme tydelig fram i planprogrammet."*

Planprogrammet ble sendt på offentlig ettersyn 20. juni 2018.<sup>7</sup> Det inkom igjen en rekke merknader.

---

<sup>5</sup> Dok 1

<sup>6</sup> Dok 18

<sup>7</sup> Dok 23

### 2.3.2 Nærmere om lokalmiljøets sterke ønsker om at en lokkløsning utredes

Det fremgår av merknadsdokumentet at en rekke aktører i lokalmiljøet ba om at en lokkløsning måtte vurderes. Som nevnt innledningsvis vil en lokkløsning ha positive effekter for støy, verneverdig trehusbebyggelse, antall tverrforbindelser og muligheten for et sammenhengende grøntområde – i korte trekk avbøtes alle de vesentlige ulemper som knytter seg til Bane NORs gjeldende planforslag. De følgende ba om at utredningen også måtte omfatte en løsning med lokk:

- Bydel Gamle Oslo
- Vålerenga Vel
- Svein Gustav Gjeruldsen
- Inger Dalen
- Trond Bølviken
- Morten Aanvik
- Ellen Røst
- Johan Vandeskog
- Marius Sheamus Berg
- Ørn Terje Foss
- Borettslaget Orknøygata 8
- Sofie Trovik og Jørund Bjørlykke
- Vålerengaparken Borettslag

Innspillene skal ikke gjengis i sin fulle bredde her (de er tilgjengelig i saksdokumentene), men Trond Bølviken ba for eksempel om at "[m]ulige lokkløsninger skal utredes i det videre planarbeidet". Vålerenga Vel ba om at det ble utredet "muligheten for å bygge et lokk over sporområdet". Inger Dalen foreslo "at dagens spor i Brynsbakken etter hvert får et lokk slik at de folkerike områdene på hver side kan bindes bedre sammen. På lokket kan det etableres et parkområde". Trovik og Bjørlykke pekte på følgende:

*"Det ønskes vurdert ulike måter å få til en begrensnig av støy fra togtrafikk, som lokk/tunnel, støyskjerming, lavere hastighet, kvalitet på spor og tog mv."*

Vålerengaparken Borettslag viste til følgende:

*"Den planlagte sporutvidelsen i Brynsbakken vil gi en større barrieredevirkning enn i dagens situasjon. Det ønskes tunnelloøsning eller en lokkløsning. En slik løsning vil gi nye muligheter for å knytte områdene bedre sammen og gi rom for nye gode forbindelser langs sporene og på tvers."*

Ørn Terje Foss skrev i sine merknader om de verneverdige husene på Hylla:

*"Det er ønskelig å flytte hele bomiljøet, gjerne til et lokk over sporområdet. Det bør utredes i planprogrammet konsekvensene av en samlet flytting av bygningene."*

Tilsvarende innspill gjenfinnes også for øvrig i dokumentet.

Samlet sett er det ikke tvilsomt at Bane NOR og PBE gjennom innspillene var kjent med at en rekke interessenter ønsket utredning av lokkløsninger, og at en lokkløsning ble foreslått nettopp fordi den ville ivareta de tre betydelige ulempene som er fremtredende med planforslaget. Det fremgår dessuten

klart og tydelig at dette er generelle ønsker om utredning av et alternativ med en lokkløsning. Det er ikke riktig, slik Bane NOR senere har hevdet, at ønskene utelukkende gjaldt en "et stort lokk over det nye anlegget" eller et "stort lokk over hele området".<sup>8</sup>

Bane NORs svar fremgår til de enkelte kommentarene, og kan oppsummeres slik:

*"Det vises til kommentar til gjennomgående tema – alternative tiltakskonsept, i kapittel 1.4.1, spesielt kommentar om lokk- eller tunnelløsninger."*

*"Lokk vurderes som ikke aktuelt. Ev. lokkløsning er svært kostbart og det ville gitt store inngrep i sidearealene for å få tilpasset en slik løsning. Se også kommentar og illustrasjon om lokkløsninger i kapittel 1.4.1."*

Når det her vises til kapittel 1.4.1, siktes det til Bane NORs oppsummering av de offentlige merknadene. I de relevante delene av teksten heter det:

*"Eventuelle konsept med lokkløsninger på en kortere strekning forbi Brynsbakken vil også innebære betydelige inngrep i sidearealene, og ikke minst inngrep i Enebakkveien og bebyggelsen mellom jernbanesporene. I Brynsbakken er det store terrengforskjeller sør og nord for sporområdet, som gjør at forholdene ikke ligger spesielt godt til rette for eventuelle lokkløsninger."*

*Bredden på lokket ville måtte bli ca. 100-125 meter, og forsterke barriereeffekten som jernbanesporene allerede gir. Det ville være svært vanskelig å finne g/s-løsninger over lokket fordi høyden på lokket blir i størrelsesorden 25 meter (se Figur 1-3), og under lokket måtte g/s-løsning være i en lang tunnel uten dagslys. Enebakkveien vil også måtte brytes med et slikt konsept, og Enebakkveien som historisk veifar ville ikke kunne synliggjøres. Et lokk med en slik lengde og bredde vil ikke bli samfunnsøkonomisk lønnsomt."*

*Et eventuelt lokk ville på grunn av terrenget være et svært synlig inngrep i en lengde på mange hundre meter, med en dominerende vegg på sørsiden i en høyde på i størrelsesorden 20-25 meter, sannsynligvis høyere enn bebyggelsen i Kværnerbyen. Høyden på veggen mot sør ville avhenge av utforming av lokket –dvs. «trapping» eller flatt tak. Flatt tak eller nedtrapping vil igjen ha betydning for eventuelle bruksfunksjoner på toppen av kulverten. Illustrasjonen viser hvordan kulvert over sporområdene ved Brynsbakken med de dimensjoner som er beskrevet over kan bli rent visuelt. Det presiseres at illustrasjonen er laget med forenklet metode en i 3Dterrengmodell som brukes i arbeidet med teknisk hovedplan, som er grunnlag for reguleringsplanen som skal utarbeides."*

*Jernbane er stive strukturer med strenge krav til bl.a. stigning, og det er få frihetsgrader til å tilpasse tiltaket på en kortere strekning uten at det får følger for store deler av jernbanenettet. En tenkt senkning til under eksisterende spor i Brynsbakken vil som tidligere nevnt ikke være mulig på grunn av E6 Vålerengtunnelen som krysser rett under sporene, og fordi det ville medføre en stengning av jernbanetrafikken over flere år."*

---

<sup>8</sup> Se Bane NORs påstander i nyhetsmelding 22. februar 2021 ([www.banenor.no/Nyheter/Nyhetsarkiv/2021/nye-togspor-i-brynsbakken-er-viktig-for-hele-landet/](http://www.banenor.no/Nyheter/Nyhetsarkiv/2021/nye-togspor-i-brynsbakken-er-viktig-for-hele-landet/))

Det er ingen tidsnære holdepunkter for at PBE gjør noen selvstendig vurdering av om de alternative løsningene – som et stort antall av interessentene etterspør – er relevante og realistiske. Isteden har de i oversikten over merknader vist til Bane NORs egne vurderinger:

*"Forslagsstiller har etter offentlig ettersyn utdypet begrunnelsen for hvorfor lokk og tunnel-løsninger ikke er gjennomførbart i dette prosjektet, jmf kap 1.4.1."*

Dokumentene trekker derfor klart i retning av at PBE legger Bane NORs vurdering ukritisk til grunn. Vi vil nedenfor komme tilbake til hvorfor mangelen på en slik selvstendig vurdering utgjør en saksbehandlingsfeil, men særlig hvorfor det er en saksbehandlingsfeil at realistiske alternativer ikke i det hele tatt ble utredet. Fra flere hold med støyfaglig kompetanse er det påpekt at det ikke er realistisk å oppnå en tilstrekkelig støyreduksjon for omgivelsene uten at støykilden isoleres, dvs. at sporene omslutes av lokk eller overbygning. Dette poenget blir imidlertid ikke problematisert verken av Bane NOR eller PBE, som begge burde ha tilgang til støyfaglig kompetanse som kunne ha redegjort for dette, heller enn å legge fram en reguleringsplan hvor det ikke er tatt med hvilke støyavbøtende tiltak som er nødvendige for å nå målet.

### 2.3.3 Nærmere om alternativ 8A og tilblivelsen av alternativ 8A2

Det ene alternativet som faktisk ble vedtatt konsekvensutredet, og senere vedtatt i modifisert form av bystyret, har sitt utspring i det såkalte 8A-alternativet.

Alternativ 8A ble utredet av Jernbaneverket i «Innføring av baner mot Oslo S». Denne tre-trinns rapporten ble påbegynt i 2013 og stod ferdig april 2016, og besto av tre trinn:

- Delrapport I tar grovt sett for seg bakgrunnen for Jernbaneverkets utredninger av Brynsbakken, samt metoden som ble benyttet i forkant av utredningene.
- I Delrapport II «Konseptutredning» utredet Jernbaneverket i alt 13 ulike jernbanetekniske alternativer i Brynsbakken. Her var det fire forslag som gikk videre etter silingen: 5, 7, 8A (og optimalisert 8A) og 8B. I den videre silingen gikk 8A sammen med 5 videre.
- Sluttrapporten drøfter de alternativene som er videreført, blant annet alternativene 8A og optimalisert 8A.

Bakgrunnen for utviklingen av et alternativ Optimalisert 8A fremgår innledningsvis i Sluttrapporten (side 6):

*"Mens analysearbeidet pågikk ble 8A videreutviklet til en versjon benevnt som «Optimalisert 8A» (vist i Figur 1). I optimalisert 8A er det ekstra sporforbindelser for mer fleksibel trafikkavvikling, muligheter for at tog fra Hovedbanen som normalt skal videre vestover i «rødt» system i stedet kan kjøre uavhengig av Gjøvikbanen og vende på Oslo S og muligheter for at tog som normalt kjører tunnelen for rødt system i stedet benytter tunnelen for «blått» system. I «optimalisert 8A» er det også lagt inn en forbindelse for kjøring av tog direkte mellom Loenga og Gjøvikbanen."<sup>9</sup>*

Det daværende Jernbaneverket anbefalte begge disse alternativene, men konkluderte ikke (s. 33):

---

<sup>9</sup> Dok 1-7



*"Det er strategi og samfunn Oslo og Akershus sin anbefaling at det i videre hovedplanarbeid detaljerers [sic] en variant av optimalisert 8A på en slik måte at stigningsforholdene ikke forverres i forhold til opprinnelig 8A, men samtidig at en så langt det lar seg gjøre ivaretar fleksibiliteten i opprinnelig optimalisert 8A. Optimalisert 8A inkluderer tiltak for optimalisering som strengt tatt ikke er en forutsetning for R2027. Som del av hovedplanarbeidet må det derfor gjøres en egen nytte-/kostvurdering for å avgjøre i hvilken grad en skal prioritere videre planlegging av optimalisert 8A fremfor kun 8A."<sup>10</sup>*

Det fremgår med andre ord av Jernbaneverkets redegjørelse på dette tidspunktet at Optimalisert 8A inkluderer tiltak for optimalisering som strengt tatt ikke er en forutsetning for R2027. Kostnadene for 8A og Optimalisert 8A var tilnærmet like i Jernbaneverkets utredninger (se s. 30).

Etter dette erstattes Jernbaneverket av Bane NOR, som så legger frem den såkalte "Teknisk Hovedplan". Første utkast til denne stod klar februar 2018. I Teknisk Hovedplan blir 8A hetende 8A1, mens Optimalisert 8A får navnet 8A2 (bestående igjen av to alternativer, 8A2.1 og 8A2.2). I Teknisk Hovedplan lanseres imidlertid også et nytt tilleggskrav om at togene må kunne gå "i butt" på Oslo S, uten å få redusert hastighet på Gardermobanen (se s. 30):

*"I etterkant av idéfasen ble det identifisert følgende tilleggsbehov fra TTG som måtte inkluderes i begge alternativ. Det ene behovet er ekstra sporsløyfer, det andre gjelder i hovedsak perioden 2023-2027 hvor man må kjøre linjedrift på en ny infrastruktur som er tilrettelagt for retningsdrift.*

*For at Brynbakken ikke skal bli en flaskehals må de fire sporene i Brynbakken benyttes mest mulig fleksibelt for å få jevnere kapasitetsbelastning, både for ruteplanmessig situasjon og operativ situasjon med daglige småforsinkelser. Vendefunksjonalitet på Oslo S må også ivaretas på en best mulig måte både for ruteplanmessig situasjon og operativ situasjon med bruk av aksjonskort."<sup>11</sup>*

I teknisk hovedplan konkluderes det samtidig med at det faktisk kan være mulig å la togene gå i butt med 8A1, men da vil altså hastigheten på Gardermobanen bli redusert (se tabellen på s. 30). Denne muligheten har ikke betydning i en normalsituasjon, men vil kunne ha det ved avvikssituasjoner og ved håndtering av større planlagte stengninger.

Som følge av det nye tilleggskravet er ikke 8A1 lenger aktuelt, etter Bane NORs vurdering, og alternativ 8A1 forsvinner derfor som alternativ fra den videre utredningen. Dette er relevant fordi alternativ 8A1, ifølge både Jernbaneverket og Teknisk Hovedplan, var et forslag som tok vare på den verneverdige bebyggelsen på Hylla. Det fremgår på side 31 i Teknisk Hovedplan at alternativ 8A1 "oppfyller behovet godt" når det gjelder hensynet til å skåne trehusbebyggelsen permanent. Likevel velges alternativet bort fordi det ikke er rom for hastighetsreduksjon i perioder med byggearbeider etc. Det gjøres uten at det er gjennomført en SWOT-analyse<sup>12</sup> som inkluderer det nye tilleggskravet, holdt opp mot hensynet til bevaringen av bomiljøet rundt, slik Jernbaneverket opprinnelig gjorde med alle

---

<sup>10</sup> Dok 1-7

<sup>11</sup> Dok 60-23

<sup>12</sup> SWOT er en analysemetodikk som viser interne styrker og svakheter og eksterne trusler og muligheter ved en løsning.

sine 13 konsepter. Noen slik vurdering blir ikke foretatt, fordi det stilles som et absolutt vilkår at Gardermobanen må kunne gå i butt uten redusert hastighet.

I det første utkastet til planprogram er det omtrent en halvside med betraktninger fra Bane NOR om hvorfor man har valgt 8A2.2 framfor 8A1-alternativet (se s. 28):

*"Alternativ 8A1 oppfyller ikke krav om vending av regiontog uten å redusere hastigheten på Gardermobanen. Funksjonalitet for vending av regiontog i buttsporene (spor 14-19) på Oslo S er viktig for å opprettholde kapasitet i avvikssituasjoner og for å kunne håndtere større planlagte stenginger i årene som kommer. Det er også sannsynlig at en bruløsning vil ha en betydelig høyere kostnad enn kulvertløsningene i alternativ 8A2.1 og 8A2.2, samt en mye vanskeligere anleggsgjennomføring med lengre stengeperioder av inngående Gardermobane og Gjøvikbane."<sup>13</sup>*

Byantikvaren reagerer på denne redegjørelsen som ufullstendig:

*"BYA har vanskelig for å se at alt. 8A1 vil ha omtrent samme konsekvens for kulturminneverdier som 8A2.1/8A2.2, og ønsker bedre begrunnelse for at 8A1 ikke er valgt. (...)*

*Det må utredes minst ett alternativ som ivaretar Enebakkveien som historisk veitrasé og det bevaringsregulerte trehusmiljøet in situ, samtidig som jernbaneavgreningen optimaliseres. BYA anbefaler at trehusmiljøet videreføres med boligfunksjon. BYA er kjent med ønske om en lokalbanestasjon i området med overgang til buss. Dette kunne bidra til å løfte Enebakkveien fram som strukturerende historisk ferdselsåre."<sup>14</sup>*

Bane NORs merknader viser imidlertid at de vurderer det som urealistisk med en løsning som ivaretar det bevaringsregulerte trehusmiljøet. I det reviderte forslaget til planprogram etter offentlig ettersyn fra Bane NOR 7. desember 2018, introduseres et nytt argument – at trehusbebyggelsen uansett ikke kan ivaretas (se s. 45):

*"Alternativ 8A1 oppfyller ikke krav om vending av regiontog uten at togene får redusert hastighet på Gardermobanen. Funksjonalitet for vending av regiontog i buttsporene (spor 14-19) på Oslo S er viktig for å opprettholde kapasitet i avvikssituasjoner og for å kunne håndtere større planlagte stenginger i årene som kommer. Vurdering av konsekvenser for omgivelsene for konsept 8A.1 (eksempelvis bebyggelsen i Enebakkveien 36-62) er basert på tidligfasevurderinger. Erfaringer fra videre detaljering av alternativ 8A2.1 og 8A2.2 tilsier at bebyggelsen i Enebakkveien 36-62 må innløses ved konsept 8A.1. I tillegg er det sannsynlig at en bruløsning for Gjøvikbanen vil ha en betydelig høyere kostnad enn kulvertløsningene i alternativ 8A2.1 og 8A2.2, samt en mer krevende anleggsgjennomføring med behov for lengre stengeperioder av inngående Gardermobane og Gjøvikbane. Alternativ 8A1 anbefales ikke videreført i planarbeidet."<sup>15</sup>*

---

<sup>13</sup> Dok 1-5

<sup>14</sup> Dok 39-5

<sup>15</sup> Dok 39-4

På denne måten forsvinner et sterkt argument for å utrede alternativ 8A1 videre, fordi det nå konkluderes med at det uansett ikke er mulig å ivareta bebyggelsen i nærområdet, selv ikke med 8A1-alternativet. Bakgrunnen for dette er imidlertid ikke utredet eller gjort nærmere rede for. Teknisk Hovedplan ferdigstilles i siste versjon i januar 2019, altså etter at det reviderte planprogrammet ble innsendt, og i Teknisk Hovedplan heter det fortsatt at det er mulig å ivareta bebyggelsen med 8A1, mens Bane NOR i Planprogrammet legger til grunn at dette *ikke* er mulig. Dette siste skal etter det opplyste være basert på "tidligfasevurderinger". Det er imidlertid ikke underbygd konkret hvorfor løsningen ikke skal være gjennomførbar. I motsetning til hva som er tilfellet for løsningene 8A2.1 og 8A2.2 finner man ikke 3D-tegninger av 8A1 i Planprogrammet fra 7. desember 2018, som skal begrunne hvorfor 8A1 ikke lar seg gjennomføre.<sup>16</sup>

Denne endringen i antatte virkninger av 8A1 er ikke dokumentert eller utredet noe sted i forkant av planprogrammet. Som nevnt legger Teknisk Hovedplan snarere til grunn at alternativ 8A1 er et alternativ som ville ivaretatt den bevaringsverdige bebyggelsen. Det heter i merknadsdokumentet til planprogrammet at det ikke blir kjørbare vei, og at det ikke vil være "...mulig å bevare boligfunksjonen (uakseptable miljøforhold, manglende atkomst for bil), det vil bli uakseptable virkninger mht å bevare kulturmiljøet (infrastruktur og jernbane tett på) og det er vurdert at anleggsgjennomføringen gjør at bevaring av bebyggelsen ikke er mulig" (s.11 i Merknadsdokument Planprogram). Deretter skriver Bane NOR at det på bakgrunn av dette "...ikke er mulig å både gjennomføre kapasitetsøkende jernbanetiltak (retningsdrift) i Brynsbakken og beholde den verneverdige bebyggelsen".<sup>17</sup> Disse vurderingene er ikke nærmere forklart eller underbygd i noe av grunnlagsdokumentasjonen.

I tillegg vises det til at kostnadene for 8A1 vil være "betydelig høyere" enn kulvertløsningene i 8A2.<sup>18</sup> Det er imidlertid i strid med Sluttrapporten, som (også i siste versjon i januar 2019) konkluderer med at kostnadsforskjellene ved de forskjellige alternativene er relativt små, og da slik at 8A2 (daværende Optimalisert 8A) var omtrent 10 % dyrere. Det fremgår ikke noe sted hva som er grunnlaget for en annen beregning.

I korte trekk har Bane NOR dermed konkludert med at alternativ 8A1 ikke er mulig å videreføre fordi togene må gå i butte på Oslo S, uten at det gir begrenset hastighet for Gardermobanen. Dette gjøres uten å foreta en samfunnsmessig analyse av alternativene – ergo legges det til grunn at det er "urealistisk" med slik begrenset hastighet i perioder med anleggsarbeider etc., og at det derfor ikke er nødvendig å utrede alternativet noe nærmere. Vi skal nedenfor komme tilbake til den rettslige holdbarheten av dette.

Etter dette legges kun alternativ 8A2 til grunn av Bane NOR og PBE.

#### 2.3.4 Oversendelse til Byutviklingsbyråden

Bane NOR sendte inn sitt forslag til planprogram 7. desember 2018.<sup>19</sup> Deretter sendte PBE 11. februar 2019 et revidert forslag over til byutviklingsbyråden.<sup>20</sup> Innkomne bemerkninger og PBEs kommentarer til dette fremgikk i et eget dokument.<sup>21</sup> Det er ingen spor av at PBE har foretatt en

---

<sup>16</sup> Dok 39-4

<sup>17</sup> Dok 39-5

<sup>18</sup> Dok 39-4

<sup>19</sup> Dok 39

<sup>20</sup> Dok 42-1

<sup>21</sup> Dok 42-7

selvstendig vurdering av hvorvidt alternativer med lokk eller alternativ 8A1 er realistisk (slik de har plikt til etter gjeldende rett, jf. nedenfor), eller om det er realistisk å overholde kravene til maksimalt støynivå for omgivelsene uten en lokkløsning.

Byutviklingsbyråden gir sin tilbakemelding til PBE i brev 26. februar 2019:

*"Jeg tar til etterretning at alternativ 2 (8A.2.2) legges til grunn ved utarbeidelse av planforslaget og utredning av konsekvenser. Ved planlegging og gjennomføring av tiltaket må det imidlertid legges til grunn at Enebakkveien som et sammenhengende historisk veifar sikres og at den berørte verneverdige bebyggelsen tas vare på. I planforslaget må det i tillegg sikres en ny forbindelse over/under sporområdet for gående. Ovennevnte forutsetninger må innarbeides i planprogrammets angivelse av planalternativ (3.1.2).*

*Under utredningstemaet 'Kulturminner og kulturmiljø' må følgende setning innarbeides: 'Muligheter for flytting av verneverdig bebyggelse i Enebakkveien 38 - 60 til egnet sted i nærheten skal utredes.'*

*Med disse endringer vurderer jeg foreliggende forslag til planprogram til å fylle sin hensikt og ber Plan- og bygningsetaten godkjenne planprogrammet på delegert myndighet."*<sup>22</sup>

En oppdatert versjon ble sendt fra Bane NOR i e-post 18. mars 2019.<sup>23</sup> Planprogrammet ble deretter fastsatt ved PBEs beslutning, basert på delegert myndighet, 16. april 2019.<sup>24</sup>

#### **2.4 Innsending og offentlig ettersyn av planforslaget**

Planforslag med konsekvensutredning ble sendt inn til Plan- og bygningsetaten noe mindre enn to måneder etter at planprogrammet var fastsatt, nærmere bestemt 7. juni 2019.<sup>25</sup> Planforslaget ble deretter lagt ut for offentlig ettersyn 18. november 2019.

Til planforslaget ble det igjen inngitt en rekke merknader (totalt 89). Mange av merknadene angikk manglende tverrforbindelser. I tillegg pekte flere på at en lokkløsning måtte utredes. Det ble også pekt på manglende utredning av alternativer mer generelt, for eksempel i Byantikvarens uttalelse, hvor det konkluderes som følger:

*"Byantikvaren er kritisk til dokumentasjonen for at valgt utbyggingsløsning er eneste alternativ, men tar til etterretning at planprogrammet har avskåret muligheten for å legge fram alternative utbyggingskonsepter."*<sup>26</sup>

Flere instanser pekte på muligheten for å legge hele sporområdet under et lokk. Det ble imidlertid også gjort rede for løsninger hvor deler av sporene ble lagt under lokk. I Trond Bølvikens merknader gjøres det eksplisitt rede for en slik løsning med delvis lokk (over de to nordre sporene).<sup>27</sup> I

---

<sup>22</sup> Dok 45

<sup>23</sup> Dok 47

<sup>24</sup> Dok 49

<sup>25</sup> Dok 60

<sup>26</sup> Dok 184

<sup>27</sup> Dok 196

planforslagets underdokument 3 omtales dette høringsforslaget kort, men det avvises med følgende begrunnelse:

*«Bane NOR har undersøkt muligheter for lokk over deler av banene og konkludert med at det ikke (er) mulig å etablere lokk som beskrevet da høydeforskjellen er for liten. Det er prioritert å gi Enebakkveien best mulig stigningsforhold, og det begrenser muligheten (for) å løfte eller senke terreng.»<sup>28</sup>*

På dette tidspunktet er det altså for liten høydeforskjell som ligger til grunn for å avvise en løsning med delvis lokk. Det fremgår ikke nærmere hva som ligger i «undersøkt» (sammenholdt med «utredet»), men i alle tilfeller er grunnlaget for denne konklusjonen ikke nærmere redegjort for. Det viser seg da også at Bane NOR endrer begrunnelse senere i prosessen (se nedenfor). PBE tok "Bølviken sin kommentar og forslagsstillers tilsvarende svar til orientering", uten å foreta noen selvstendig vurdering.<sup>29</sup>

I samledokumentet for merknader fremgår følgende om hvorfor man ikke utredet en lokkløsning (side 9):

*"Helt fra oppstart av planarbeidet har det kommet forslag fra berørte og andre om at Bane NOR må vurdere løsninger med lokk over sporområdene i Brynsbakken. Disse innspillene har stort sett dreid seg om en løsning med betonglokk over alle tre sporene (Hovedbanen, Gjøvikbanen og Gardermobanen) på en kortere strekning i Brynsbakken. (...) Jernbane har strenge krav til stigning og blant annet fordi E6 Vålerengtunnelen går under sporene kan ikke disse senkes lavere forbi Brynsbakken enn i dag. Bane NOR mener fortsatt at en slik løsning ikke er aktuell fordi et lokk over hele sporområdet vil føre til:*

- *Et betydelig inngrep i sidearealene, Enebakkveien og bebyggelsen mellom dagens jernbanespor.*
- *Økt barriereeffekt av jernbanesporene.*
- *At det blir vanskelig å få til gang- og sykkeløsning mellom Kværnerbyen og Vålerenga.*
- *At det blir et svært synlig inngrep, spesielt fra sør, i en lengde på noen hundre meter med en 20-25 meter betongvegg (høyere enn bebyggelsen i Kværnerbyen)*

*Bane NOR har bearbeidet løsningen slik at den nå innebærer lokk over kun en av de tre banestrekningene (Gjøvikbanen inngående). Dette lokket ligger terreng-/og høydemessig omtrent midtveis i det bratte terrenget mellom Kværnerbyen og Vålerenga og har dermed ikke de samme negative virkningene som er beskrevet i punktene over.<sup>30</sup>*

Som det vil ha fremgått av gjennomgangen, ble en slik begrunnelse ikke gitt da arbeidet med planprogrammet fant sted. Begrunnelsen er dermed gitt i ettertid. Som vi kommer tilbake til nedenfor,

---

<sup>28</sup> Dok 250-3

<sup>29</sup> Dok 250-3

<sup>30</sup> Dok 250-2

viser det seg da også at denne begrunnelsen ikke er holdbar, og også denne fravikes senere av Bane NOR.

## 2.5 Plan- og bygningsetatens vurdering

Bane NOR sender over planforslag til politisk behandling til PBE første gang 5. juni 2020, og deretter i revidert versjon 20. august 2020 og 9. september 2020.<sup>31</sup> En løsning som skulle ivareta fire av de verneverdige husene ble skissert av Bane NOR 12. oktober 2020.<sup>32</sup> Det ble derfor holdt et møte mellom PBE og Byantikvaren, hvor sistnevnte var positive til en bevaring av fire hus, men for øvrig bemerket følgende:

*"Byantikvaren har etterlyst forslag til bevaring av alle husene gjennom hele prosessen, og er kritiske til at løsningen kommer først nå, lenge etter offentlig ettersyn og kort før saken skal sendes politisk behandling. Det gjør det dermed urealistisk for Byantikvaren til å stille med denne løsningen som alternativ."<sup>33</sup>*

Plansaken ble deretter oversendt Byrådsavdelingen for byutvikling 11. desember 2020. I saksfremstillingen heter det om PBEs vurdering (s. 76-77):

*"PBE har som planmyndighet mulighet til å fremme et alternativt planforslag, men i dette tilfellet tilsier behovet for en grundig vurdering av alle momenter som skaper usikkerhet, sett sammen med svært stram fremdrift i saken og at prosjektet omhandler kritisk infrastruktur at det ikke er aktuelt for PBE å fremme et alternativt planforslag. Forslagsstiller er avhengig av å starte anleggsarbeider i Brynsbakken i 2023 på grunn av en planlagt oppgradering av Hovedbanen i samme tidsrom. Vi støtter forslagsstillers vurdering om at det er avgjørende viktig å holde den planlagte framdriften fordi det begrenser både byggetid og andre ulemper for lokalmiljøet og de som reiser med tog inn og ut av byen, se kap 2.1 for beskrivelse av planlagt framdrift. PBE har derfor ikke utforsket den skisserte løsningen videre annet enn i møter med Byantikvaren og Bymiljøetaten."<sup>34</sup>*

Det fremgår dessuten av saksfremstillingen punkt 5 at PBE heller ikke i denne sammenheng har foretatt noen vurdering av om forskjellige lokkløsninger var realistisk og skulle vært nærmere utredet. Det til tross for at omfattende høringsinnspill, samt byutviklingsutvalgets og bystyrets behandling av planforslaget, viste nettopp til behovet for ytterligere utredning. Det er heller ikke noen drøftelse av om alternativ 8A1 var realistisk og skulle vært nærmere utredet.

## 2.6 Senere saksbehandling – mulighetsstudie og høringen 1. mars 2021

Byutviklingsbyråden ga i sitt saksfremlegg til bystyret følgende redegjørelse for hvorfor en lokkløsning ikke var nærmere utredet:

*"På grunn av Vålerengatunnelen som krysser i kort avstand under dagens spor, er det ikke mulig å senke sporene gjennom området slik flere har foreslått. En lokkløsning vil også gjøre det svært vanskelig å få til en akseptabel gang- og sykkelveiløsning gjennom området. På*

---

<sup>31</sup> Dok 225, 234 og 240

<sup>32</sup> Dok 246

<sup>33</sup> Dok 248

<sup>34</sup> Dok 250-35

*denne bakgrunn vurderte Bane Nor en full lokkløsning å være urealistisk og en slik løsning inngikk derfor ikke blant alternativene som skulle konsekvensutredes i henhold til planprogrammet som Plan- og bygningsetaten fastsatte på delegert myndighet 16.04.2019.<sup>35</sup>*

Det er verdt å merke seg at byråden her ikke gir uttrykk for at PBE har gjort noen selvstendig vurdering. Det fremgår derimot at *Bane NOR* har vurdert en lokkløsning som "urealistisk", og at en lokkløsning "derfor" ikke var blant alternativene som skulle konsekvensutredes etter planprogrammet.

Som en del av behandlingen i bystyret arrangerte byutviklingsutvalget et åpent møte med Bane NOR (15. februar 2021) og et åpent høringsmøte (1. mars 2021).

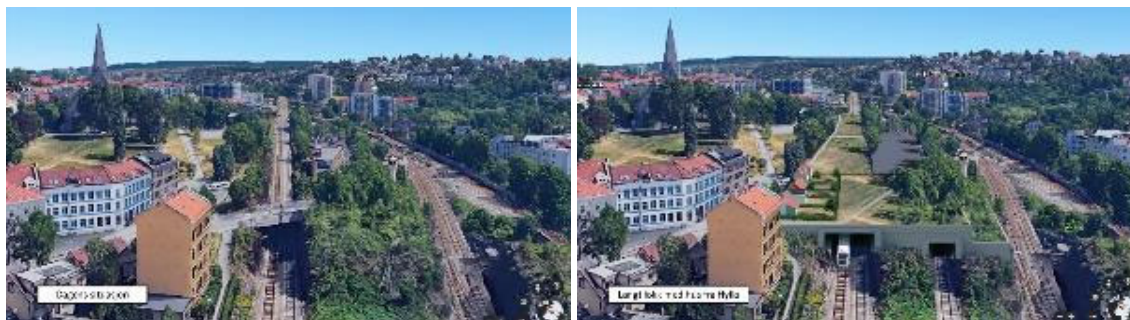
I møtet 15. februar 2021 viste Bane NOR en tegning av et langt lokk over de nordre sporene med et snitt som viste høydene i øst ved Etterstadgata. Bane NOR argumenterte for at et slikt lokk ikke var realiserbart. Argumentene var nå ikke lenger de samme som tidligere, men derimot at (a) lokket ville bli veldig høyt foran Etterstadgata 39 og (b) lokket ville føre til svært omfattende oppfyllinger i parken. Vi kommer nedenfor tilbake til holdbarheten av disse innsigelsene, som altså blir fremført 3 ½ år etter oppstart av planarbeidet, som en etterfølgende forklaring på hvorfor adekvate alternativer ikke er utredet.

Trond Bølviken ba i etterkant av møtet 15. februar 2021 om innsyn hos Bane NOR i de snitt som viser høydene andre steder langs det lokket Bane NOR hadde vist i møtet. Han mottok disse opplysningene fra Bane NOR to 18. februar 2021. De mottatte snittene viste at høydene ikke er til hinder for en lokkløsning og at terrengbearbeidelsen (utfyllingene) i parken ikke ville bli spesielt omfattende, i motsetning til hva Bane NOR hadde hevdet.

Vålerenga Vel valgte etter dette nå å lage en egen mulighetsstudie av ulike lokkalternativer. Denne ble presentert i høringen 1. mars 2021. Studien viser tre ulike lokkalternativer som alle vil gi en vesentlig forbedring av situasjonen i parken, og ikke, slik Bane NOR syntes å hevde i møtet 15. februar 2021, en forverring. Studien viste at både et kort, mellomlangt og langt lokk var fullt ut realistisk.

#### **Bilag 1:** Mulighetsstudie – Lokk over de nordre sporene i Brynsbakken

Som illustrasjon vises to skisser fra mulighetsstudien, av situasjonen hhv. uten og med lokk:



<sup>35</sup> Se saksframlegg bystyresak 66/2021



I høringen opprettholdt ikke Bane NOR de tidligere fremførte argumentene mot en lokkløsning. Isteden presenterte Bane NOR tre nye argumenter mot en lokkløsning:

- Kostnadene
- utfordringer i byggefasen som følge av at togtrafikken må opprettholdes og signalanleggene må være i drift
- Et lokk vil kreve en ny reguleringsprosess. Dette er uforenlig med den overordnede tidsplanen for prosjektet

Vi skal nedenfor komme tilbake til holdbarheten av disse innvendingene, som også er nye sammenholdt med tidligere. Det bemerkes for øvrig at Bane NOR ikke har kommentert hvilken effekt denne eller andre lokkløsninger kunne ha på beregnet støynivå for omgivelsene, selv om det åpenbart ville ha gitt lavere støy enn åpne spor med støyskjermer på sidene uten overdekning.

## 2.7 Byutviklingsutvalgets innstilling

Byutviklingsutvalget avga sin innstilling 17. mars 2021.<sup>36</sup>

Et samlet utvalg mente at bystyret ble presentert for en hastesak som ikke var godt nok utredet (s. 18):

*"Utvalget mener det er svært problematisk at bystyret er presentert for en hastesak om et viktig regionalt miljøtiltak uten at det er godt nok utredet hvordan dette kan kombineres best mulig med hensynet til lokale bomiljøer. (...)"*

Et samlet utvalg viste til at flere sentrale spørsmål ikke var godt nok belyst, og at det ikke hadde kommet frem noe informasjon som innebar at en løsning med lokk ikke var gjennomførbar (s. 22):

*"Utvalget viser til at det er flere sentrale spørsmål som ikke er godt belyst i denne saken. Et slikt spørsmål er om det er mulig å etablere et begrenset lokk over de nordligste sporene i planområdet for å utvide Vålerenga-parken og gi redusert støybelastning, samt kostnader og praktiske utfordringer med en slik lokk. Det har ikke kommet frem noe informasjon som tilsier at en slik løsning åpenbart ikke er gjennomførbar, samtidig som det heller ikke er mulig å si sikkert at en slik løsning kan realiseres." (uthevet her)*

<sup>36</sup> Se saksfremlegg bystyresak 66/2021



Utvalgets flertall ga da også klart uttrykk for at en ordning med lokk var et relevant og realistisk alternativ som burde blitt utredet etter KU-forskriften (s. 23):

*"Utvalgets flertall, medlemmene fra H, R, V og Chaudhrys gruppe, mener det er beklagelig at alle utredninger av lokk ble avvist i forbindelse med behandling av planprogrammet, på bakgrunn av at en konkret lokkløsning som dekket alle de eksisterende sporene var urealistisk. Denne saken illustrerer en svakhet med Oslo kommunes og byrådets behandling av planprogram og detaljreguleringer, der relevante innspill ikke kommer frem og blir drøftet før det er for sent. Et avgrenset lokk er et relevant og realistisk alternativ som burde blitt utredet etter KU-forskriften."*

Et annet flertall viste til at saken vanligvis ville vært sendt tilbake, men at det likevel ikke kunne gjøres av tidshensyn (s. 23):

*"Utvalgets flertall, medlemmene fra A, MDG, SV og V, ville vanligvis ment at disse manglende ved saken var tilstrekkelig til å sende den tilbake. Dessverre er det i denne saken ikke mulig med en utsettelse, ettersom Bane Nor oppgir at det kritisk å få vedtatt denne reguleringen nå dersom endringene i togtilbudet som ligger i Ruteplan 2027 skal kunne realiseres. Det er også tydelig at hvis denne reguleringen vedtas, kan ikke Bane Nor pålegges å gjennomføre en utredning om et avgrenset lokk eller sette i gang en reguleringsprosess for et slikt lokk dersom utredningen viser at det er et godt alternativ. (...)*

*Disse medlemmer har merket seg at en viktig årsak til at det ikke har vært utredet flere alternative løsninger med lokk er at det ikke ble stilt krav om dette når planprogrammet ble behandlet. Både Bane NOR og PBE argumenterer med at når planprogrammet ble vedtatt var det bare et samlet lokk over alle sporene som var foreslått og at dette ble avvist både av hensyn til nærmiljøet og av jernbanetekniske hensyn. Disse medlemmer vet at mange i flere av høringsrundene har etterspurt flere utredninger av løsninger med lokk over et eller flere spor. Det er synd at verken bane NOR, PBE eller byrådet forstod dette. Dette viser at planprogrammer for omfattende og konfliktfylte saker bør behandles i bystyret og ikke på delegert fullmakt. Ved en mer åpen, demokratisk prosess ville ønsket om mindre lokkløsninger kommet fram og andre alternativer ville kunne ha blitt utredet. Disse medlemmer mener at det er kritikkverdigg at byrådet ved behandling av planprogrammet ikke stilte krav om å utrede lokk og andre tiltak som skulle gi bedre løsninger med tanke på støy og arealbruk i et tettbygd område av byen."*

Samlet sett er det altså ingen tvil om at Byutviklingsutvalget anså saken som mangelfullt utredet. Ettersom det ifølge Bane NOR ikke var "mulig med en utsettelse", mente det sistnevnte flertallet likevel at saken burde fremmes for bystyret.

## **2.8 Behandlingen i bystyret**

Bystyret behandlet saken 24. mars 2021. Alle partier var enige om at Bane NOR skulle ha utredet alternative løsninger, for å se om det var mulig å redusere de negative konsekvensene av Bane NORs planforslag. Sett hen til Bane NORs anførte behov for et raskt vedtak, ble planforslaget likevel vedtatt, med 35 mot 24 stemmer. Vi kommer nærmere tilbake til behandlingen i bystyret nedenfor.

### 3 RETTSLIGE UTGANGSPUNKTER

Forvaltningsloven § 17 første ledd første punktum har følgende ordlyd:

*"Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes."*

Det er i dette tilfellet på det rene at det var krav til konsekvensutredning, jf. plan- og bygningsloven § 4-2 og KU-forskriften § 6 første ledd bokstav b, jf. vedlegg I nr. 7 bokstav e). KU-forskriften § 19 annet ledd har da følgende bestemmelse:

*"Konsekvensutredningen skal også redegjøre for de alternativene til utforming, teknologi, lokalisering, omfang og målestokk som forslagsstilleren har vurdert, og **en utredning av relevante og realistiske alternativer**. Valget skal begrunnes mot de ulike alternativene, og sammenligninger av virkningene for miljø og samfunn av de ulike alternativene skal fremgå."*

Utgangspunktet er altså at konsekvensutredningen skal omfatte en utredning av relevante og realistiske alternativer. Om dette heter det i Innjord/Zimmermann: *Plan- og bygningsloven med kommentarer* (2020) s. 99:

*"Et sentralt siktemål med regelverket om konsekvensutredninger er å få klarlagt relevante og realistiske alternativer, jf. konsekvensutredningsforskriften § 14 første ledd bokstav c (krav til planprogram) og § 19 andre ledd (krav til innholdet i konsekvensutredningen). **Kan de planlagte tiltakene realiseres på flere måter, vil en utredning av ulike alternativer legge til rette for at planmyndigheten kan foreta en sammenlignende vurdering og velge den løsningen som samlet sett fremstår som den beste ut fra hensynet til miljø og samfunn**. Utredning av alternativer vil på denne måten kunne bidra til å hindre unødig miljøforringelse av ellers samfunnsnyttige tiltak, jf. Inge Lorange Backer: Innføring i naturressurs- og miljørett, 5. utg. (2012) s. 72-74. Da regler om konsekvensutredning første gang ble innført i pbl. kapittel VII a ved lov 16. juni 1989 nr. 81, ble det i forarbeidene særskilt trukket frem som en svakhet ved gjeldende lovgivning at det «eksisterer [...] få regler som pålegger utbygger å vurdere alternativer til det planlagte tiltaket», jf. Ot.prp. nr. 75 (1988-89) s. 7. Betydningen av å utrede alternativer er senere blitt fremhevet både i forarbeidene til lovendringen i 1995, jf. Ot.prp. nr. 24 (1994-95) s. 16-17, i forarbeidene til lovendringen i 2004, jf. Ot.prp. nr. 47 (2003-2004) s. 5, og i forarbeidene til dagens lov, jf. NOU 2003: 14 s. 133 og Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 186." (uthevet her)*

Dette bygger blant annet på Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 186, hvor lovgiver har lagt til grunn at et sentralt element med konsekvensutredningen nettopp er å utrede relevante og realistiske alternativer:

*"Et viktig element i arbeidet med konsekvensutredningen vil være å vurdere relevante og realistiske alternativer. Dette er forankret i direktivene som ligger til grunn for lovens bestemmelser om konsekvensutredninger. Planprogrammet skal avklare hvilke alternativer som skal inngå i utredningsarbeidet. Det kan gjennom forskrift gis nærmere bestemmelser om alternativvurderinger, jf. § 4-2 siste ledd."*

Kriteriet om "realistiske" alternativer må imidlertid ikke forstås for strengt. Som det fremgår av fremstillingen i Innjord/Zimmermann (s. 100), med henvisning til forarbeidene, vil det ofte være behov for nærmere utredning for å avklare hvilke alternativer som er realistiske. Det er ikke meningen at

denne vurderingen skal foretas allerede ved fastsettelsen av planprogrammet, og forut for den aktuelle konsekvensutredningen:

*"Det første som her understrekes, er at de alternativene som utredes, må være realistiske og relevante sett i sammenheng med den aktuelle planoppgave og plansituasjon. I dette ligger at det ikke skal være nødvendig å utrede alternativer som ikke er aktuelle fordi de uansett ikke kan gjennomføres. Som fremholdt i NOU 2003: 14 s. 255 må imidlertid ikke uttrykket «aktuelle alternativer» forstås for snevert. Om et alternativ er realistisk eller ikke, vil ofte først kunne avklares gjennom nærmere utredning. Det må derfor være tilstrekkelig for å kreve slik utredning at det foreligger alternativer som ved nærmere undersøkelser vil kunne vise seg å være aktuelle."*

Endelig peker vi på at det ikke er tilstrekkelig å overlate til tiltakshaver å vurdere hvilke alternativer som er relevante og realistiske. Dette er en del av det ansvar planmyndighetene har for at saken blir tilstrekkelig opplyst. Problemstillingen er drøftet særskilt av lovgiver i Ot.prp. nr. 24 (1994-1995), s. 16-17, hvor det heter følgende:

*"Formuleringen 'i nødvendig utstrekning' er tatt ut av teksten for å klargjøre at det er ansvarlig myndighet som fastsetter hvilke alternativer (og tema) som skal utredes, og at det ikke er overlatt til tiltakshaver å avgjøre dette spørsmålet."*

I forlengelsen av dette viser rettspraksis også at saksbehandlingen ikke er forsvarlig i de tilfellene hvor realistiske alternativer ikke er utredet. Vi viser i denne sammenheng til lagmannsrettens avgjørelse i LF-2019-187397-2, hvor det blant annet ble uttalt:

*"Under befaring fikk lagmannsretten påvist hvor den nedre trasé kunne gå. Lagmannsretten mener på bakgrunn av bevisførselen at dette kan være et realistisk alternativ. For at saken skal være godt nok utredet, må dette alternativ utredes."*

*Alternativet ble av kommunestyret avvist, begrunnet med at det ikke lot seg gjøre å anlegge en slik trasé i medhold av friluftsløven § 35. Det ble vist til at traséen delvis ville gå over innmark.*

*Lagmannsretten mener kommunestyret har avvist dette alternativ på sviktende grunnlag. For å oppfylle kravet til forsvarlig saksutredning, skulle alternativet med å ekspropriere bruksretten på innmark gjennom en ny reguleringsplan ha vært vurdert.*

*På denne bakgrunn mener lagmannsretten at saken ikke er godt nok utredet. Av dette følger at lagmannsretten ikke er enig med Fylkesmannen slik referert ovenfor. Manglende utredning er i strid med de krav som stilles til konsekvensutredning, jf. plan- og bygningslovens § 4-2 andre ledd og til kravet om at saken skal være så godt opplyst som mulig, jf. forvaltningsloven § 17 første ledd. Mangelen på utredning utgjør en saksbehandlingsfeil og den er ikke reparert ved Fylkesmannens stadfestelsesvedtak."*

Det innebærer med andre ord at det foreligger en saksbehandlingsfeil i tilfeller hvor realistiske alternativer ikke er utredet. Dette er en objektiv test: Ansvar gjelder selv om tiltakshaver eller planmyndigheten i villfarelse ikke har vært klar over realistiske alternativer. At regelen i denne forstand er objektiv, kommer imidlertid ikke på spissen her, hvor en rekke innspill underveis nettopp har fokusert på muligheten for alternative løsninger.

## 4 NÆRMERE OM GRUNNLAGET FOR KLAGEN

### 4.1 Innledning

Etter klagerens syn er saken ikke forsvarlig utredet. Relevante og realistiske alternativer er ikke vurdert. Som nevnt i punkt 2 vil klagerne i denne omgang konsentrere seg om alternativer med lokk (punkt 4.2 og 4.3 nedenfor) og det såkalte 8A1-alternativet (punkt 4.4 nedenfor). Vi vil i disse punktene gå gjennom hvorfor de aktuelle alternativene er fullt ut relevante og realistiske, og hvorfor prosessen har blitt uforsvarlig og ensidig når PBE har akseptert at Bane NOR ikke utreder slike alternativer.

Dette er i seg selv nok til å konstatere at det foreligger saksbehandlingsfeil som må føre til opphevelse. Det er imidlertid flere spesielle forhold ved denne saken.

For det første er det uvanlig at planmyndigheten selv i stor utstrekning erkjenner at de uten videre har lagt tiltakshavers vurdering av alternative løsninger til grunn. Som vi vil komme tilbake til nedenfor, er det i strid med gjeldende rett, og en selvstendig saksbehandlingsfeil, i tillegg til at det illustrerer hvorfor adekvate alternativer ikke har blitt utredet (se punkt 4.5).

For det andre er det uvanlig at forvaltningen selv legger til grunn at saken er mangelfullt utredet, men likevel velger å treffe vedtak (punkt 4.6). Når vedtaksorganet selv legger til grunn at saken ikke er tilstrekkelig opplyst, tydeliggjør det at det foreligger en saksbehandlingsfeil.

### 4.2 PBEs og Bane NORs manglende utredning av alternativer med lokk

#### 4.2.1 Innledning

Det er ikke tvilsomt at Bane NOR og PBE gjentatte ganger ble bedt om og oppfordret til å utrede en løsning med lokk. Vi viser til gjennomgangen over. Det er i denne sammenheng tilstrekkelig å vise til PBEs sammendrag av og kommentarer til bemerkninger etter offentlig ettersyn, hvor PBE bemerker at "[h]elt fra oppstart av planarbeidet har det kommet forslag fra berørte og andre om at Bane NOR må vurdere løsninger med lokk over sporområdene i Brynsbakken".<sup>37</sup>

Etter KU-forskriften § 19 annet ledd er spørsmålet dermed om dette utgjorde et relevant og realistisk alternativ. Det rettslige utgangspunktet er som nevnt at vilkåret "realistisk" ikke må forstås for strengt. Det er videre på det rene at alternativer med lokk ikke er konsekvensutredet i lovens forstand. Dersom alternativet er realistisk, er rettsvirkningen at det foreligger en saksbehandlingsfeil, og at vedtaket er ugyldig, jf. for så vidt også LF-2019-187397-2.

#### 4.2.2 Nærmere om Bane NORs innvendinger

Bane NOR har hatt skiftende forklaringer til hvorfor løsninger med lokk ikke har blitt vurdert. Vi vil nedenfor vise til de fire forskjellige anledninger hvor Bane NOR har gitt forskjellige begrunnelser for hvorfor de ikke ønsker å utrede en lokkløsning, og hvorfor ingen av de fire begrunnelsene er holdbare i vurderingen etter KU-forskriften § 19 annet ledd.

(i) Bane NOR ble tidlig oppfordret til å vurdere forskjellige lokkløsninger.

---

<sup>37</sup> Dok 250-2

I referatet 21. november 2018 fra Dialogmøte 1 (23. oktober 2018) var "Div forslag om ulike løsninger med lokk og tunell for å spare arealinngrep og for å begrense støy" et eget tema, se referatet punkt 5. Om dette skriver PBE følgende (side 4):

*"Snitt og illustrasjoner for å vise hvorfor alternativer med lokk av ulik lengde ikke er aktuelt, tilsvarende tunnelalternativer. Der er ikke akseptabelt å vise til andre utredninger i Oslo-navet, det er komplisert å finne fram og forstå disse. Forslagsstillers ansvar å redegjøre og dokumentere.*

Konklusjon: *Bane NOR følger opp.*<sup>38</sup> (opprinnelig understreking)

I referatet 21. november 2018 fra Dialogmøte 2 (6. november 2018) er dette fulgt opp i punkt 2b, "Beskrive hvorfor lokkløsninger ikke er aktuelt", hvor det heter følgende:

*"Konklusjon: Det må i tillegg til teksten, lages illustrasjon/snitt som viser hvorfor dette ikke er aktuelt."*<sup>39</sup> (opprinnelig understreking)

I feltet for "Ansvar/frist" heter det "BN/AV til neste dialogmøte". Det er imidlertid ingen spor av at dette ble fulgt opp i dialogmøte 3,<sup>40</sup> eller at Bane NOR noensinne etterkom å fremlegge slike illustrasjon/snitt. Om dette har Bane NOR senere uttalt:

*"Vi kan ikke utrede et halvt lokk. Det er ikke vår bestilling. Vi har heller ikke tid til å gjøre det. Saken må opp 24. mars i bystyret dersom vi skal klare å gjøre grunnerverv og bygge til påske 2024."*<sup>41</sup>

Samtidig er det altså på det rene at Bane NOR allerede høsten 2018 ble bedt om å fremlegge et bedre grunnlag knyttet til løsninger "med lokk av ulik lengde", uten at de noensinne etterkom PBEs forespørsel.

Det er derfor grunn til å understreke at Bane NOR allerede tidlig i prosessen ble bedt om å fremlegge snitt og illustrasjoner av løsninger med lokk av ulik lengde, for å vise hvorfor dette ikke skulle være aktuelt. Det ble også vist til at det ikke er akseptabelt å vise til andre utredninger i Oslo-navet, slik Bane NOR har gjort helt til det siste. Derimot har Bane NOR ikke lagt frem slike snitt og illustrasjoner som de ble bedt om. Det ble heller ikke fulgt opp fra PBEs side. Det er PBE, gjennom de krav de stiller til utredning underveis, som har ansvaret for at saken er tilstrekkelig utredet.

I høringen 1. mars 2021 opplyste Bane NOR at årsaken til at de ikke har utredet alternativer med lokk er at de på tidspunktet for utarbeidelse av planprogrammet oppfattet at det eneste aktuelle lokkalternativet var et stort sammenhengende lokk over hele området. Dette vurderte de som så vidt urealistisk at det ikke ble lagt inn krav om utredning.

---

<sup>38</sup> Dok 35

<sup>39</sup> Dok 37

<sup>40</sup> Dok 38

<sup>41</sup> <https://www.ao.no/ap-vurderer-ny-losning-i-bane-nor-prosjektet-nabolaget-raser-mot-vet-at-de-har-gjort-darlig-forarbeid/s/5-128-48000>

Det er imidlertid klart at mulige lokkløsninger ikke var eller er begrenset til lokk over samtlige spor, men at også en mer begrenset lokkløsning ville avbøtet de vesentlige ulemper som planforslaget innebærer. Flere ganger i høringen av planprogrammet vises det til "mulige lokkløsninger" (se blant annet Trond Bølvikens merknad 18. september 2018). Per nå ligger det en overdekning over et av sporene på Gjøvikbanen inne i planen, og Bane NOR har selv omtalt dette som et "lokk", både i møtet med byutviklingsutvalget 15. februar 2021, høringen 1. mars 2021 og på egen hjemmeside.<sup>42</sup> Det er derfor ikke holdbart at innspillene om mulige lokkløsninger måtte forstås kun som en henvisning til at *hele området* skulle legges under et lokk. Med andre ord var det relevant og realistisk å utrede forskjellige lokkløsninger. For ordens skyld bemerker vi at PBE har et selvstendig ansvar for å sørge for utredning av relevante og realistiske alternativer, uten at det skal være nødvendig for beboere i området å peke ut disse.

Bane NOR har en rekke ganger vist til punkt 1.4.1 i sitt merknadsdokument, og fremholdt at utredningene som er gjennomført, *KVU Oslo-navet* og *Innføring av baner til Oslo S*, dokumenterer at det er sett på et stort spekter av ulike løsninger. Vi understreker for ordens skyld at ingen av disse vurderer en løsning med lokk.

Oppsummert er det slik at forslaget om lokkløsninger først ble avvist under henvisning til at de måtte gjelde alle sporene, noe som klart nok ikke er riktig.

(ii) I neste omgang, da selve reguleringsplanen i november 2019 ble lagt ut til offentlig ettersyn, ble det på nytt bedt om utredning av et alternativ med lokk. Bane NOR var nå klar over at det var aktuelt å legge *deler av* sporområdet under lokk, men viste denne gang (uten noen nærmere utredning) til "at det ikke (er) mulig å etablere lokk som beskrevet da høydeforskjellen er for liten". Bane NOR har imidlertid selv utarbeidet tegninger som viser at det er tilstrekkelig høyde, og Bane NOR foreslo selv (både i forslaget som var sendt på høring og senere i det endelige planforslaget) en bro med samme krav til høyde som det foreslåtte lokket. Bane NOR viste i tillegg til at «[d]et er prioritert å gi Enebakkveien best mulig stigningsforhold». Til dette er å si at det å erstatte den planlagte broen over de nordre sporene med et lokk overhodet ikke ville påvirket stigningsforholdene i Enebakkveien. I det endelige planforslaget valgte for øvrig Bane NOR selv å flytte broen over sporene og dermed traseen for Enebakkveien på en måte som gir sterkere stigning enn den plasseringen de opprinnelig hadde foreslått.<sup>43</sup> Anførselen om at høydeforskjellen er for liten eller at stigningen i Enebakkveien blir for stor er med andre ord ikke holdbar, og den ble da heller ikke opprettholdt ved den politiske behandlingen av planforslaget.

(iii) I byutviklingsutvalgets møte 15. februar 2021 viste Bane NOR som nevnt en tegning av et langt lokk over de nordre sporene med et snitt som viste høydene i øst ved Etterstadgata:

---

<sup>42</sup> Se <https://www.banenor.no/Nyheter/Nyhetsarkiv/2021/nye-togspor-i-brynsbakken-er-viktig-for-hele-landet/>

<sup>43</sup> Se plankart i planforslaget (dok 250-31), sammenholdt med plankart i opprinnelig forslag (dok 74-17)

Lokk over noen av sporene får også store konsekvenser

- Høy betongmur mot bebyggelse i nordøst
- Fortsatt høy mur mot Kværnerdalen
- Stort inngrep i Vålerengparken
- Kostbart, umulig å stenge Hovedbanen så lenge




Betongtunnel

Bane NOR argumenterte for at et slikt lokk ikke var realiserbart. Argumentene var ikke lenger de samme som tidligere, men derimot blant annet at (i) lokket ville blitt veldig høyt foran Etterstadgata 39, og (ii) lokket ville ført til svært omfattende oppfyllinger i parken. Til dette er det å si at lokket kan avsluttes i en rekke posisjoner før Etterstadgata 39, og for det andre at det ikke på noen måte er gitt at et lokk foran Etterstadgata 39 totalt sett ville vært en dårligere løsning enn det alternativet som allerede følger av planforslaget (nemlig en støyskjerm med fortsatt betydelig støy).

I møtet viste Bane NOR også følgende illustrasjon av hvordan et mer omfattende lokkalternativ enn det som er vist i foregående illustrasjon vil måtte komme til å se ut:



Det er helt på det rene at denne illustrasjonen ikke forsøker å tegne et realistisk bilde av et slikt alternativ. Bane NOR lager med dette en illustrasjon som er langt mer dominerende enn det er

grunnlag for. Vi trekker i denne sammenheng frem ett konkret forhold: I andre sammenhenger er det understreket at prosjektet nettopp ikke er en utvidelse fra fire til seks spor, men en utvidelse fra tre til fem spor, fordi godssporet ikke inngår i de kapasitetsøkende tiltakene.<sup>44</sup> Den voldsomme veggen som Bane NOR har valgt å tegne er imidlertid tegnet slik at den også omfatter godssporet. Hvis Bane NOR hadde tegnet sør-veggen på det heldekkende lokket kun over Hoved-, Gjøvik- og Gardermobanen (og uten å inkludere godssporet), ville løsningen knapt vært synlig fra sør – fordi godssporet som er ytterst ligger 2-3 meter høyere i terrenget enn Gardermobanen på innsiden. Utover høydeforskjellen som naturlig skyldes terrenget (Kværnerdalen ligger lavere enn Vålerengaparken) ville sørveggen på Bane NORs illustrasjon ikke fått et slikt dominerende uttrykk, men bare stukket noen meter over godssporet, og dermed gitt et helt annet bilde. Bane NOR har imidlertid ikke ønsket å legge til rette for noen reell vurdering av realistiske alternativer, og utnytter derfor ikke de mulighetene som foreligger ved en lokkløsning.

For Bane NORs øvrige planer blir det derimot fremlagt illustrasjoner som på mange måter fremstår som en skjønnmaling. Som eksempel på slik skjønnmaling inntas en av Bane NORs illustrasjoner av et av aktivitetsområdene mellom sporene (blant annet brukt i presentasjonen 15. februar 2021), dvs. et område hvor de selv viser til at det ikke vil være mulig å bo på grunn av for høyt støynivå. Her er det ikke vist sikringsgjerd eller støyskjerming av noe slag, og togene fremstår nærmere som bytrikker:



Vålerenga Vels senere mulighetsstudie er illustrerende for hvordan Bane NOR kunne illustrert en løsning med lokk:

---

<sup>44</sup> Se Dok 259





Som nevnt sendte Trond Bølviken etter møtet i byutviklingsutvalget en henvendelse til Bane NOR og etterspurte snitt som viser høydene andre steder langs det lokket Bane NOR hadde vist i møtet. Han mottok disse opplysningene fra Bane NOR 18. februar 2021. De mottatte snittene bekreftet at høydene ikke er til hinder for en lokkløsning, og at terrengbearbeidelsen/utfyllingene i parken (i motsetning til hva Bane NOR hadde hevdet) ikke ville bli spesielt omfattende. De motargumentene Bane NOR presenterte i møtet 15. februar 2021, uten noen egentlig utredning, er altså ikke holdbare.

(iv) Etter dette lagde Vålerenga Vel altså sin egen mulighetsstudie, som ble presentert i høringen 1. mars 2021, og som førte til tre nye motforestillinger fra Bane NORs side:

- Kostnadene
- Utfordringer i byggefasen som følge av at togtrafikken må opprettholdes og signalanleggene må være i drift
- Et lokk vil kreve en ny reguleringsprosess. Dette er uforenlig med den overordnede tidsplanen for prosjektet

Til disse tre punktene vil klageren bemerke:

*Kostnadene* ved en slik løsning er ikke nærmere utredet. De må i alle tilfeller veies mot verdien av de mange ulempene som foreligger ved Bane NORs reguleringsforslag, og som ved en lokkløsning ville blitt avbøtet. Poenget er at det nettopp er opp til de politiske myndigheter å foreta denne avveiningen, etter en fyllestgjørende utredning i forkant. Det er ikke opp til Bane NOR som tiltakshaver å forkaste alternativet uten utredning. Det er for øvrig ikke fremlagt noen som helst informasjon om hva kostnadene for de ulike alternativene faktisk vil være, langt mindre noe som skulle tilsi at nytten for generasjoner fremover ikke skulle forsvare kostnadene.

Poenget med *utfordringer i byggefasen* er ikke i nevneverdig grad konkretisert. Det er uansett vanskelig å se for seg at midlertidige ulemper i byggefasen skal veie tyngre enn permanent stor

støybelastning for beboerne i området, permanent ødeleggelse av bevaringsverdige bygninger og permanente forringelser av tverrforbindelsene i området.

Når det gjelder behovet for *ny reguleringsprosess*, vil en lokkløsning etter omstendighetene kreve en ny reguleringsprosess. Det er imidlertid en konsekvens av at Bane NOR fra første øyeblikk ikke har ønsket å utrede andre løsninger enn den de selv har foretrukket, til tross for innstendige og gjentakende oppfordringer om det motsatte. Det er med andre ord Bane NOR som har satt seg i denne situasjonen. Hadde alternative lokkløsninger vært utredet som del av planarbeidet, hadde denne situasjonen ikke oppstått. Det er derfor ikke en rimelig eller fornuftig konsekvens av Bane NORs egen mangelfulle håndtering at Oslos politikere skal settes i en tvangssituasjon, og lokalmiljøet påføres urimelig og unødvendig merbelastning i uoverskuelig fremtid. Det sentrale i anledning forvaltningsklagen er i alle tilfeller at dette motargumentet ikke gjør en lokkløsning urealistisk, som eventuelt må være terskelen etter KU-forskriften § 19.

### 4.3 Fordelene ved en lokkløsning

#### 4.3.1 Innledning

Etter dette er det på det rene at de ulempene med en lokkløsning som Bane NOR har pekt på ikke er reelle, og i alle tilfeller ikke tilstrekkelig til å hevde at lokkløsningen ikke er *realistisk*, jf. KU-forskriften § 19. På denne måten har politiske myndigheter ikke blitt presentert for en løsning som ville avbøtet de *tre overordnede ulempene* ved dagens planforslag, knyttet til støy, verneverdier og tverrforbindelser (se punkt 4.3.2-4.3.4 nedenfor), og som dessuten ville gitt ytterligere *fordeler* (punkt 4.3.5 nedenfor).

#### 4.3.2 Støy

Et lokk gir en vesentlig reduksjon i støybelastning for bebyggelsen i området når togtrafikken skal øke og ha høyere hastighet. Dette er det eneste realistiske alternativ som vil redusere støyen ved avbøtende tiltak ved støykilden, slik Oslo bystyes vedtak 288 i 2020 påla byrådet å påse blir fulgt opp. I saken er det hverken synliggjort eller sannsynliggjort at det ikke vil bli mer støy innenfor planområdet.

PBE har fremholdt at de ikke har egen jernbaneteknisk kompetanse, men de må i alle tilfeller ha kompetanse og forutsetninger hva gjelder vurdering av støy. Det vises til bestemmelsene i Juridisk arealdel i Oslos kommuneplan (2015), og etatens aktive deltakelse i utforming av reguleringsplaner. PBE burde dermed tatt tak i manglende synliggjøring/sannsynliggjøring av støy i planområdet. Støyforholdene er mangelfullt utredet, men det er på det rene at støyproblematikken ville vært avhjulpet ved en lokkløsning.

I Bane NORs merknader til planprogrammet 7. desember 2018 het det følgende:

*«Når det gjelder å vurdere støyskjermer vil det typisk bli gjort i reguleringsplanen, som del av jernbanetiltaket.»<sup>45</sup>*

I oppdatert saksfremstilling til politisk behandling av reguleringsplanen (8. desember 2020) uttales det imidlertid følgende:

---

<sup>45</sup> Dok 39-5

*«Planen sikrer også at det forelegges en plan for nødvendige støyskjermingstiltak ved rammesøknad.»<sup>46</sup>*

Det kan isolert sett tilsi at det ikke er gjort vurderinger av støyskjerming i planarbeidet, slik planprogrammet opprinnelig la opp til, og at dette isteden skal skyves til søknadsprosessen – uten at det fremgår hvordan støyskjermingen da skal ivaretas. Likevel er det i samme dokument, for oppdatert saksfremstilling for bebyggelse og utearealer på Vålerenga (side 48), angitt følgende:

*«En sammenhengende skjerm langs de nærmeste sporene med høyde 3 meter over spor gir 0-1 dB reduksjon for nærmeste bebyggelse og utearealer. Det konkluderes derfor med at denne type tiltak ikke vil gi redusert støynivå for omgivelsene.»*

Støyskjerming er dermed åpenbart vurdert, men manglende effekt av støyskjermingen er ikke problematisert, noe som indikerer at nåværende planforslag ikke ivaretar støyutfordringene. Dette er illustrerende for Bane NORs argument om at en lokkløsning er urealistisk: Strengt tatt er det Bane NORs tilnærming som er urealistisk, ettersom det ikke er realistisk å nå kravene til maksimale støynivåer for omgivelsene uten at sporene isoleres ved en form for lokkløsning eller overdekning.

I kommuneplanens juridiske del § 7.1 heter det følgende:

*«Grunnskoler og barnehager skal ha [...] uteoppholdsareal med soner med støynivå under anbefalt grense, i henhold til tabell 3 i T-1442/12.»*

Dersom støykartet i den oppdatert saksfremstillingen legges til grunn, ligger hele utearealet til Vålerenga skole og barnehage i Arnljot Gellines vei 5A i gul sone, dvs. med avvik fra kommuneplanens bestemmelser. Dette er ikke påpekt eller vurdert verken av Bane NOR eller PBE.

I vedtatte reguleringsbestemmelser legges det opp til at det skal tilstrebes inntil 3 dB lavere støynivå enn det som er angitt i T-1442 tabell 3. Hvordan dette skal oppnås når det tidligere i plansaken ikke er utredet hvordan støygrensene skal kunne tilfredsstilles, fremstår som helt uklart. Det skulle vært utredet før reguleringsprosessen kom til bystyret. At det nå henvises til at «plan for nødvendige støyskjermingstiltak [forelegges] ved rammesøknad» bekrefter dermed at Bane NOR ikke har utredet realistiske alternativer.

Vi trekker frem støy i denne sammenheng fordi det er en vesentlig ulempe ved planvedtaket, samtidig som det ville vært avhjulpet ved en lokkløsning, slik både byråd og bystyre senere har etterlyst.

#### 4.3.3 Verneverdier

Under reguleringsprosessen har det fra flere hold (blant annet Byantikvaren) kommet ønske om å bevare husene på Hylla gjennom å flytte dem til en ny tomt, dersom konklusjonen skulle bli at husene ikke lenger kan stå der de står. Dette ble også løftet frem som en forutsetning i byrådets tilbakemelding til planprogrammet 11. februar 2019.

Det ble under reguleringsarbeidet gjort et arbeid for å identifisere og vurdere mulige tomter for dette, men de som gjorde denne jobben fant ingen alternativer de vurderte som gode. Muligheten ble derfor

---

<sup>46</sup> Dok 250-35

forlatt. Som følge av at man ikke utredet mulige lokkløsninger, endte man med å overse den mest nærliggende og sannsynligvis beste løsningen for en eventuell flytting, nemlig å utnytte deler av det arealet som vinnes gjennom en lokkløsning til å relokalisere husene. Som det fremgår av mulighetsstudien fra Vålerenga Vel, vil et lokk over de nordre sporene for eksempel skape en tomt inn mot lokket der det vil være plass til anslagsvis fem hus.

#### 4.3.4 Tverrforbindelser

Tross alle høringsuttalelsene om at det må lages flere tverrforbindelser enn i dag, så innebærer planforslaget til Bane NOR at Jernbanetrappa forsvinner som snarvei. Selv om det blir to i stedet for tre tverrforbindelser mener PBE ut fra sine «byplanfaglige vurderinger» at tiltaket vil bidra til å bygge ned barrierer. Det er vanskelig å følge. Dette ville uansett vært annerledes ved en lokkløsning. Så lenge det bygges heis, rulletrapp, ramper eller trapper fra bakkenivå i Kværnerbyen og opp til lokket, gir det mulighet for gode tverrforbindelser i nesten hele området, hvorav noen med universell utforming. En lokkløsning gir derfor ikke noen barriereeffekt, snarere tvert imot. Bane NORs planforslag vil på sin side redusere antall tverrforbindelser sammenlignet med dagens situasjon, fra tre til to.

#### 4.3.5 Ytterligere fordeler

Ved å utelate alternativet med en lokkløsning fra konsekvensutredningen har politiske myndigheter heller ikke fått anledning til å vurdere de mange fordelene ved en slik løsning:

- Man oppnår et sammenhengende grøntområde av en helt annen karakter enn i dag.
- Det historiske veifaret Enebakkveien utgjør kan videreføres som en gang- og sykkelvei.
- Et lokk muliggjør en sykkelvei som forbinder sykkelveien fra Bryn og Etterstad med Schweigaardsgate/St.Halvardsgate og videre ned til sentrum. Som vist i mulighetsstudien fra Vålerenga Vel kan sykkelveien legges oppå lokket i stedet for gjennom skolegården til Vålerenga skole, der den i praksis går i dag og skaper betydelige konflikter mellom barn og syklist. En slik løsning vil være i samsvar med Oslo kommunes "Plan for sykkelveinettet", utarbeidet sammen med Statens Vegvesen.

#### 4.3.6 Oppsummering

Det er ikke mulig å si hvorfor Bane NOR har hatt så vidt store motforestillinger mot å utrede et alternativ med lokk, og det har rettslig sett heller ingen betydning. Det er imidlertid påfallende at Bane NOR, i en sak som involverer så store verneverdier og så store lokale interesser, ikke har undersøkt om deres ønskede tiltak kunne oppnås på en annen og mer skånsom måte.

Etter dette foreligger det ingen gode grunner til å forkaste en løsning med lokk tidlig i prosessen, og det har ført til at en rekke fordeler ved en lokkløsning ikke har blitt presentert for politiske myndigheter. En løsning med lokk er "relevant og realistisk", og skulle dermed vært inkludert i planprogrammet og konsekvensutredningen etter KU-forskriften § 19. Når det ikke er gjort, innebærer det en saksbehandlingsfeil.

### 4.4 Alternativ 8A1

Alternativ 8A1 i Sluttrapporten inngår heller ikke i planprogrammet, og dermed ikke i konsekvensutredningen for utbyggingen. Alternativ 8A1 har den fordel at eksisterende bebyggelse på Hylla ville blitt bevart. Spørsmålet er dermed om dette alternativet ikke var "realistisk", jf. KU-forskriften § 19.

Bane NORs begrunnelse for å anse alternativet som "urealistisk" var at hastigheten på Gardermobanen vil kunne bli redusert. Det har ikke betydning i normalsituasjoner, men vil kunne ha det ved avvikssituasjoner og for å håndtere større planlagte stengninger. For å ivareta dette ikke-permanente behovet ble det derfor besluttet ikke å gå videre med alternativet. Det gjøres uten at det er gjennomført en SWOT-analyse som inkluderer det nye tilleggskravet, holdt opp mot hensynet til bevaringen av bomiljøet rundt, slik Jernbaneløst opprinnelig gjorde med alle sine 13 konsept. Vi viser til gjennomgangen under punkt 2.3.3 over.

I korte trekk har Bane NOR dermed konkludert med at alternativ 8A1 ikke er mulig å videreføre fordi togene må gå i butte på Oslo S, uten at det gir begrenset hastighet for Gardermobanen i avvikssituasjoner. Det gjøres uten å foreta en samfunnsmessig analyse av alternativene – ergo legges det til grunn at det er "urealistisk" med slik begrenset hastighet i perioder med anleggsarbeider etc. Dette beror imidlertid på en avveining av hensyn og mothensyn, og er ikke ment å skulle avgjøres ved fastleggingen av planprogrammet. Som nevnt i punkt 3 fremgår det av forarbeidene at grensen for realistiske og relevante alternativer ikke kan forstås for snevert, ettersom det ofte er nødvendig med utredning for å få kartlagt hva som er realistisk. Etter klagerens syn er vi i et slikt tilfelle her, hvor betydningen av en eventuell hastighetsreduksjon skulle vært veid opp mot andre samfunnsmessige hensyn i en konsekvensutredningsprosess.

Det fins flere eksempler på at tilsvarende feil har ført til opphevelse, enten det begrunnes i mangelfull utredning eller mangelfull begrunnelse. Vi viser her til Statsforvalteren i Trøndelags opphevelse av planvedtaket knyttet til ny E6 i Trondheimsregionen.<sup>47</sup> I planprogrammet vises det til at 8A1 ikke er ønskelig og det listes opp enkelte årsaker til dette – men det fremgår ikke hvorfor og hvordan, og det er ikke vist noen tegninger som kan underbygge hvorfor løsningen ikke er realistisk. I tillegg er dette et krav som kom inn sent i prosessen, omtrent to år etter utredningene som er gjort av Jernbaneløst. Dermed sidestilles ikke denne løsningen med de øvrige analysene som er gjort i utredningene. I Teknisk gjennomføringsplan sies det derimot at 8A1 er mulig å gjennomføre. I og med at 8A1 var hovedalternativet etter Bane NORs interne KVVU-prosess ("Innføring av baner mot Oslo S") og den sikrer det aktuelle boligområdet, er det naturlig å kreve at dette burde begrunnes vesentlig bedre dersom alternativet ikke skal anses realistisk, slik at det faller utenfor kravet til konsekvensutredning.

#### 4.5 Planmyndigheten har ikke selvstendig vurdert utredningen av alternativer

Det følger av lovens ordlyd, slik ordlyden er forklart i forarbeidene, at det ved vedtakelsen av et planprogram er ansvarlig myndighet (og ikke den enkelte tiltakshaver) som skal vurdere hva som er relevante og realistiske alternativer. Vi viser til Ot.prp. nr. 24 (1994-1995) s. 16-17, som allerede er sitert over:

*"Formuleringen 'i nødvendig utstrekning' er tatt ut av teksten for å klargjøre at det er ansvarlig myndighet som fastsetter hvilke alternativer (og tema) som skal utredes, og at det ikke er overlatt til tiltakshaver å avgjøre dette spørsmålet."*

I dette tilfellet er det på det rene at kommunen ikke har gjort noen selvstendig vurdering av hva som utgjorde relevante og realistiske alternativer. Det er en rekke dokumenter som viser dette.

---

<sup>47</sup> Omtalt her: <https://www.nrk.no/trondelag/begrunnet-ikke-hvorfor-det-var-lurt-med-ny-e6--na-er-byggevedtaket-opphevet-1.15412918>

Vi viser blant annet til PBEs brev til byrådsavdelingen for byutvikling 15. januar 2021, hvor PBE innledningsvis fremhever at "det klare utgangspunktet for etaten er å behandle planforslaget slik det er sendt inn fra forslagsstiller". I denne sammenheng uttaler PBE også:

*"Alternativer med lokk er ikke utredet da Bane Nor ikke har ansett dette som realistisk. Etter KU forskriftens § 14 pkt. c er det bare realistiske alternativer som kan kreves utredet i planprosessen."<sup>48</sup>*

Her fremgår det dermed at PBE har latt Bane NORs vurdering av hva som er "realistisk" være avgjørende for vurderingen etter KU-forskriften. På bakgrunn av det som er sagt om planmyndighetens selvstendige ansvar over, er det en saksbehandlingsfeil.

Enhetsleder Lisbeth Nordli i PBE ga også følgende forklaring i høringen 1. mars 2021:

*«Det er det planforslaget som Bane NOR ønsker å få behandlet og fremmet for bystyret Plan- og bygningsetaten må behandle. Så lenge forslagsstiller da ikke ønsker å endre eller justere planforslaget, så har ikke plan- og bygningsetaten muligheter til å påvirke dette.»*

Dette er ikke dekkende for de problemstillinger som saken gjelder. PBE har etter KU-forskriften rett og plikt til å sørge for at realistiske alternativer utredes. I neste omgang kan det føre til alternative planforslag, jf. plbl. § 12-11 annet punktum. Uttalelsen underbygger det som dokumentene også for øvrig viser, nemlig at PBE ikke har overholdt sitt selvstendige ansvar for at saken blir tilstrekkelig utredet før beslutning treffes.

Dette er ikke enkeltstående uttalelser. I brev til byrådsavdelingen 4. mars 2021 uttaler PBE følgende:

*"I forbindelse med behandling av planprogrammet vurderte Bane NOR lokkløsning og konkluderte med at det ikke var realistisk pga. store konsekvenser ved et slikt tiltak gitt sporgeometrien de mente var best."*

*"Bane NORs faglige vurdering av hvilke alternativer som er realistiske er en jernbaneteknisk vurdering som ligger til Bane NOR som forslagstiller. Dette krever bla. baneteknisk kompetanse som PBE som planmyndighet ikke innehar. Vi mente, i tillegg til de rent jernbanetekniske grunnene, at en lokkløsning slik den var skissert i oppstarten, ikke var realistisk."*

Gjennomgangen over viser imidlertid at det kom en rekke innspill om lokk over sporene, og at dette også omfattet løsninger med delvis lokk. Det er i alle tilfeller på det rene at Bane NOR hadde mulighet til å innta slike alternativer i planprogrammet, og at PBE hadde tilsvarende mulighet til å kreve at det ble inntatt. Det er ingen holdepunkter her for at PBE har foretatt noen selvstendig vurdering av slike løsninger med lokk.

Basert på de innvendingene som Bane NOR har fremført i høringsmøtet 1. mars 2021, er det ikke jernbanetekniske forhold som er til hinder for at en lokkløsning skal anses realistisk. PBEs tillegg i siste setning over er uansett ikke nærmere forklart. Plan- og bygningsetaten bes derfor i forbindelse med klagesaksbehandlingen opplyse hvilke selvstendige vurderinger som ble foretatt av realismen i

---

<sup>48</sup> Dok 259

Bane NORs forslag, og fremlegge dokumentasjon på disse vurderingene. I denne anmodningen inngår også en vurdering av hvorvidt PBE har dokumentasjon på at det er realistisk å nå støykravene for omgivelsene uten å inneslutte jernbanestøyen under en lokkløsning eller overdekning av sporene. Som det fremgår over, har PBE i andre sammenhenger uttalt at valget bygger på Bane NORs egne vurderinger av hva som er realistisk. Hvis PBE kun har vurdert det Bane NOR oppfattet som en løsning hvor hele sporområdet skal legges under lokk, er det ikke tilstrekkelig til å konkludere med at lokkløsninger som sådan er urealistisk.

At Bane NORs vurdering ukritisk er lagt til grunn, fremgår for øvrig også av byrådets innstilling til byutviklingsutvalget (som fremgår av saksfremlegget):

*"Både Bydel Gamle Oslo og beboere i Kværnerbyen og på Vålerenga har i planprosessen bedt om at det utredes et planalternativ med lokk over sporene. Ifølge Bane Nor ville en slik løsning innebære et lokk i 100 – 125 meters bredde og en 20-25 meter høy murvegg i flere hundre meters lengde. På grunn av Vålerengatunnelen som krysser i kort avstand under dagens spor, er det ikke mulig å senke sporene gjennom området slik flere har foreslått. En lokkløsning vil også gjøre det svært vanskelig å få til en akseptabel gang- og sykkelveiløsning gjennom området. På denne bakgrunn vurderte Bane Nor en full lokkløsning å være urealistisk og en slik løsning inngikk derfor ikke blant alternativene som skulle konsekvensutredes i henhold til planprogrammet som Plan- og bygningsetaten fastsatte på delegert myndighet 16.04.2019. Byrådet tar dette til etterretning og konstaterer at det nå ikke er mulig å sende saken tilbake for å utrede lokk ytterligere, uten å sette framdriften for prosjektet i fare med de store negative konsekvenser det vil ha for tiltrengt styrking av togtilbudet i Oslo i årene som kommer."*

Det fremgår med andre ord at Bane NOR vurderte lokkløsningen som "urealistisk", og den "inngikk derfor ikke blant alternativene som skulle konsekvensutredes" (understreket her). Flere av resonnementene her er det vanskelig å følge, blant annet at det vil være "svært vanskelig å få til en akseptabel gang- og sykkelveiløsning gjennom området". Alle holdepunkter taler for det motsatte. Det sentrale i denne sammenheng er imidlertid at Byrådet tar Bane NORs konklusjon "til etterretning", uten at det er noe her som tilsier at det er foretatt en selvstendig vurdering av hva som vil være realistisk.

Etttersom det ikke er holdepunkter for at PBE har gjort noen selvstendig vurdering av løsninger med lokk (eller for så vidt av alternativ 8A1), foreligger det et brudd på lovens regler, og dermed en saksbehandlingsfeil. Problemet med dette er at man overlater de brede samfunnsmessige avveiningene til et sektororgan, som kun har til oppgave å fremme jernbaneinteresser. Dette ble tydelig i høringsmøtet 1. mars 2021, hvor det fremgikk at det kun var kostnader og gevinster for jernbanen som inngikk i Bane NORs samfunnsøkonomiske regnestykke. Øvrige samfunnsøkonomiske gevinster og kostnader – slik som støy for skolebarn i området (med tilhørende nedsatt konsentrasjon og læring), økt risiko for helseskade som følge av støybelastning for beboere i området og redusert verdi på boliger når uteområder bli mindre attraktive som følge av støy – ikke var relevant for Bane NORs vurderinger. Det illustrerer hvorfor det raskt bærer galt av sted når planmyndigheten overlater utredningen og utvelgelsen av realistiske alternativer til et sektororgan.

Vi tilføyer at det etter dette fremstår selvmotsigende når Bane NOR i neste omgang viser til at lokkløsninger ikke er utredet fordi *kommunen ikke har krevd det*, se blant annet Bane NORs brev til PBE 22. mars 2021:

*"Bane NOR mener at man iht plan- og bygningsloven ikke kan kreve dokumentasjon av mulighet for lokk eller overdekkende støyskjerming ved behandling av rammesøknad, da dette ikke har vært krevd utredet underveis i reguleringsaken."<sup>49</sup>*

Tilsvarende heter det i Bane NORs brev 15. mars 2021:

*"Bane NOR finner det urimelig at det innføres en planbestemmelse som kan forhindre rammetillatelse dersom Bane NOR ikke kan skaffe dokumentasjon med forhåndsbestilt konklusjon på et forhold vi ikke har fått krav om å utrede. Bane NOR mener at man iht plan- og bygningsloven ikke kan kreve utredning av mulighet for lokk ved behandling av rammesøknad, da lokk ikke har vært krevd utredet underveis i reguleringsaken."*

Kommunen har (uriktig) ikke krevd slik utredning nettopp fordi Bane NOR selv har anført at løsningene er urealistiske, uten at dette er nærmere dokumentert. Bane NOR hevder så i neste omgang at det er urimelig å kreve at de fremlegger dokumentasjon som viser en løsning med lokk, fordi de ikke har blitt bedt om å utrede det.

Oppsummert har PBE ikke ivaretatt sitt selvstendige ansvar for å kreve at realistiske alternativer utredes. Selv om det er Bane NOR som må stå for mye av utredningen i praksis, er det planmyndighetens ansvar å sørge for at utredningsplikten oppfylles, ved at realistiske alternativer gjøres til gjenstand for konsekvensutredning. I denne saken er ansvaret ikke ivaretatt.

## **4.6 Kommunens egne vurderinger av utredningen**

### *4.6.1 Innledning*

I punkt 4.6 vil vi kort oppsummere hvilke vurderinger kommunen selv har gjort av spørsmålet om saken er tilstrekkelig utredet (se også punkt 2.7 og 2.8 over). PBE har vært tydelige på at en lokkløsning ikke har vært utredet, og dermed falt utenfor det som kunne vedtas av de politiske myndighetene. Spørsmålet er etter dette om beslutningsorganene selv har sett saken som tilstrekkelig utredet.

### *4.6.2 Byutviklingsutvalgets vurderinger*

Vi har overfor gått gjennom byutviklingsutvalgets vurderinger. Som nevnt mente et samlet utvalg at de ble *"presentert for en hastesak om et viktig regionalt miljøtiltak uten at det er godt nok utredet hvordan dette kan kombineres best mulig med hensynet til lokale bomiljøer"*. Et samlet utvalg viste videre til at det er *"flere sentrale spørsmål som ikke er godt belyst i denne saken"*, og at ett *"slikt spørsmål er om det er mulig å etablere et begrenset lokk over de nordlige sporene"*.

Et flertall i utvalget uttalte at *"avgrenset lokk er et relevant og realistisk alternativ som burde blitt utredet etter KU-forskriften"*. Et annet flertall ga da også klart uttrykk for at en ordning med lokk var et relevant og realistisk alternativ som burde blitt utredet etter KU-forskriften (s. 22):

*"Utvalgets flertall, medlemmene fra H, R, V og Chaudhrys gruppe, mener det er beklagelig at alle utredninger av lokk ble avvist i forbindelse med behandling av planprogrammet, på bakgrunn av at en konkret lokkløsning som dekket alle de eksisterende sporene var*

---

<sup>49</sup> Dok 311



*urealistisk. Denne saken illustrerer en svakhet med Oslo kommunes og byrådets behandling av planprogram og detaljreguleringer, der relevante innspill ikke kommer frem og blir drøftet før det er for sent. Et avgrenset lokk er et relevant og realistisk alternativ som burde blitt utredet etter KU-forskriften."*

Samlet sett er det derfor ingen tvil om at Byutviklingsutvalget anså saken som mangelfullt utredet.

#### 4.6.3 Bystyrets vurderinger

Også i selve bystyrebehandlingen ble det pekt på at saken skulle vært ytterligere utbedret. Saksordfører Herman Kopp (H) oppsummerte behandlingen i Byutviklingsutvalget slik:

*"Saken er simpelthen ikke godt nok opplyst og utredet. Normalt ville den umiddelbart blitt returnert til byrådet."*

*... Plan- og bygningsetaten sier at de ikke har nødvendig kompetanse. Men mens Bane NOR hyrer inn konsulenter, slår da bare Plan- og bygningsetaten ut med armene og sier at de kan ikke overprøve Bane NOR, men man har altså brukt tre år uten å utrede noe som helst. Vi burde ikke akseptere det utidige tidspresset som Bane NOR benytter overfor bystyret."*

Representantene Trædal (Mdg), Alsabeehg (Ap) og Holmås Eidsvoll (SV) tok til orde for at det var nødvendig å gjennomføre en mulighetsstudie av et delvis lokk over de nordlige sporene. Det synliggjør et behov for ytterligere utredning, men har ingen effekt på rettsvirkningene av planen: Ved å stemme for vedtaket gis Bane NOR fortsatt rettskrav på å bygge ut i samsvar med reguleringsplanen, og samtidig har de neppe engang hjemmel til å bygge en lokkløsning uten dispensasjon eller omregulering.

Representanten Rana (R) uttalte følgende:

*"Bane NOR og byrådet har i denne saken gjort lite for å redusere de negative konsekvensene for de som bor og går på skole og barnehage i nærområdet. Det er åpenbart at ulike lokkløsninger burde vært utredet for flere år siden."*

Representanten Riekels (V) uttalte følgende:

*"Denne saken, som er klart positiv for togtrafikken, kunne også vært positiv for Vålerenga og Kværnerdalen dersom reguleringen hadde inneholdt et lokk over de nordlige sporene som skjermer for støy, utvider Vålerengaparken og gir rom for å bevare de verneverdige husene på Hylla på det lokket. Men reguleringen inneholder ikke et slikt lokk. Det ble aldri krevd utredet av PBE. Og innen saken kom til Bystyret var det for sent å få dette inn i denne reguleringen innenfor den tidsplanen som Bane NOR sier vi må holde. Det er svært synd. I stedet fikk Vålerenga servert en sak som utelukkende er negativ for lokalmiljøet – uten gode nok tiltak mot støy, uten tiltak for bevaring av alle de verneverdige husene på Hylla og uten lokk."*

Representanten Fossum (FNB) bemerket følgende:

*"Nå må Oslos politikere ta ansvar og kreve en bedre løsning for sine innbyggere ved å avvise saken og sende den tilbake for mer utredning."*

Representanten Wilhelmsen (Frp) bemerket følgende:

*"Det er i planprogrammet man skulle utredet forskjellige lokkløsninger. Det ble ikke gjort. Planprogrammet ble vedtatt på delegert fullmakt, selv om det var konfliktfylt."*

Representanten Edvardsen (Sp) bemerket følgende:

*"Allerede i 2017 hadde Bane NOR møte med folk i nabolaget om utbygginga. Under det her møtet fikk dem innspill om å utrede lokk over jernbanen. Det får vi nå høre at dem ikke har gjort. Eller at dem har sett på det og forkastet det. Eller at det vil ta for lang tid å gjøre det. Det er litt uklart. Det som er helt klart er at innspillet ikke har blitt tatt hensyn til. (...) Det her prosjektet kunne vært brukt til å utvikle området til det beste for alle dem som bor der og for alle som bruker området. I stedet får Bane NOR presse gjennom en dårlig utredet utbygging under dekke av korte frister."*

Representanten Hasle (KrF) bemerket følgende:

*"Det er ikke godtgjort at alternativene er utredet tilstrekkelig. Det burde opplagt legges mer, bredere og lengre lokk over flere av sporene. Det vil binde områdene bedre sammen, og det har vi råd til for barnas skyld. KrF støtter derfor primært Høyres forslag om å sende saken tilbake. Det er så mye som burde vært utredet bedre, og jeg deler Kopps tanke, om at det får de til hvis de får en tydelig beskjed."*

Representanten Langfeldt (H) bemerket følgende:

*"Jeg tror jeg neppe har vært alene om å være ganske sjokkert over hvordan offentlige aktører regelrett har overkjørt deler av Oslos befolkning i denne saken. Det gjelder befolkningen på Hylla, som må tvangsflytte. Det gjelder barna på Vålerenga skole og alle de flere tusen menneskene som er berørt av denne saken. De har rett og slett blitt et offer for slett utredningsarbeid. Det kan vi i bystyret rette opp i dag."*

Og representanten Von Hall (H) bemerket følgende:

*"Og dette med tid er også ikke et gyldig argument, fordi det har vært tid siden 2019 om byrådet hadde ønsket det, å finne løsninger som også kunne ivareta nabolaget og skoleelevene på Vålerenga skole i forhold til støy og de problemene som de nå står overfor. Den raskeste måten til mål nå er å sende saken tilbake sånn at det lokket som Bane NOR sier de kan bygge, men ikke prioriterer av økonomiske grunner, kan bli regulert – og på den måten imøtekommer vi også innbyggerne lokalt."*

Samlet sett var det altså ingen av partiene i bystyret som mente at lokkløsningen var tilfredsstillende utredet. Alle partier var enige om at Bane NOR skulle utredet alternative løsninger, inkludert lokk over flere av sporene, for å se om det var mulig å redusere flere av de negative følgene av Bane NORs planforslag.

Det kan etter dette legges til grunn at beslutningstakerne selv mente saken ikke var tilstrekkelig opplyst, og at realistiske alternativer ikke var utredet.

#### 4.6.4 Byrådets og bystyrets argumenter for ikke å utrede ytterligere

Til tross for at både byutviklingsutvalget og bystyret har ansett saken som mangelfullt utredet, har flertallet likevel besluttet å vedta planen. Når kommunen likevel har vedtatt reguleringsplanen, er det fordi det anføres at det nå ikke er tid til å sende saken tilbake til fornyet behandling. Det er etter KU-forskriften ikke relevant – det foreligger like fullt en saksbehandlingsfeil. Noe annet ville da også vært svært betenkelig. I det konkrete tilfellet ville det ført til at tiltakshaveren ville fått godkjent en mangelfullt utredet reguleringsplan med svært omfattende konsekvenser, kun fordi tiltakshaveren selv har avslått å utrede realistiske alternativer, og PBE som ansvarlig myndighet har akseptert dette.

I dette punktet vil vi derfor bare kort peke på at kommunens forutsetning om tidsnød under alle omstendigheter ikke er riktig. Om dette har byrådet uttalt:

*"Byrådet tar dette til etterretning og konstaterer at det nå ikke er mulig å sende saken tilbake for å utrede lokk ytterligere, uten å sette framdriften for prosjektet i fare med de store negative konsekvenser det vil ha for tiltrengt styrking av togtilbudet i Oslo i årene som kommer."*

Argumentet om tidsnød er ikke holdbart, av flere grunner:

- En utvidelse av Oslotunnelen må til for å få til kapasitetsøkning. Det er ingen slik utvidelse i regjeringens forslag til Nasjonal Transportplan for 2022-2033.
- Ambisjonene om 10-minuttersavganger er under alle omstendigheter forsinket frem til i hvert fall 2029.<sup>50</sup>
- Bane NOR hevdet til NRK 5. februar 2021 at de må foreta arbeidene i Brynsbakken før de bygger ut signalanlegget, og at prosjektet ellers blir forsinket i fire år. Den tiden er det imidlertid på det rene at Bane NOR nå har. Det er seks år til det blir avklart om det i det hele tatt kommer en Oslotunnel, som altså må til for å oppnå kapasitetsutvidelsen. Dette fremgår også av Bane NORs eget utkast til planprogram forut for oppstartsmøtet:

*«Kvalitetssikringen sier at det er usikkerhet om hvor mye kapasitetsøkning i Brynsbakken isolert sett vil medføre, men det vurderes at pakken er en forutsetning for utnyttelse av ny jernbanetunnel og må bygges uansett.»<sup>51</sup>*

Når det nå ikke blir noen tunnel, blir det uansett ikke en slik kapasitetsøkning som Bane NOR påberoper seg til støtte for en hastebehandling. En forsvarlig og tilstrekkelig utredning av saken vil dermed uansett ikke føre til forsinkelser. Likevel tar kommunen sikte på å vedta og gjennomføre reguleringsplanen for Brynsbakken, uten at det er tilstrekkelig utredet, med de inngripende og irreversible konsekvensene det vil ha.

---

<sup>50</sup> Se <https://www.aftenposten.no/oslo/i/gW4k49/10-minuttersruter-paa-lokaltog-i-oslo-omraadet-forsinket-i-inntil-to-aar>

<sup>51</sup> Dok 1-5

#### 4.7 Innvirkningsvurderingen

Mangelfull utredning er en type saksbehandlingsfeil som lett kan ha virket inn på vedtakets innhold, jf. Eckhoff/Smith: *Forvaltningsrett* (11. utgave, 2018) s. 469. Etter forvaltningsloven § 41 kan et vedtak være gyldig til tross for eventuelle saksbehandlingsfeil, dersom "det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold". Etter praksis vil det føre til ugyldighet allerede dersom det foreligger en ikke helt fjerntliggende mulighet for at feilen kan ha virket inn på vedtakets innhold, se Rt-2009-661 avsnitt 71.

Det er enkelte eksempler på at manglende konsekvensutredning etter en konkret vurdering ikke har ført til ugyldighet, se Rt-2009-661 og HR-2017-2247-A. I vårt tilfelle er det imidlertid klart at vedtaket kunne fått et annet innhold dersom en lokkløsning hadde vært utredet. Som svar på spørsmål (fra Ap, Mdg og SV) svarte PBE i sitt brev 4. mars 2021 følgende om muligheten for å innregulere en tilrettelegging for lokk:

*"Det er ikke mulig å legge inn saksbehandlingsregler i reguleringsbestemmelsene, altså at Oslo kommune vedtar planen med forbehold om at en ny prosess, som ikke er beskrevet i plan- og bygningsloven, skal gjennomføres slik at man får stoppet tiltaket i en byggesak. Det har vi ikke myndighet til etter plan- og bygningsloven. Dersom et alternativ med lokk skal gjennomføres krever dette en vedtatt reguleringsplan som inneholder lokk. Hvis planforslaget blir vedtatt slik det foreligger vil Bane NOR ha hjemmel til å gjennomføre tiltaket slik det ligger i planforslaget nå. De vil ikke ha hjemmel til å gjennomføre et annet tiltak, som f.eks. lokkløsning."<sup>52</sup>*

Manglende utredning var derfor nettopp muligheten for at kommunen var avskåret fra å treffe noe annet vedtak.

Det var imidlertid enighet i bystyret om at saken burde vært ytterligere utredet hva gjaldt alternative lokkløsninger. Som følge av dette ble det fattet et vedtak som rettslig sett er helt uforpliktende, men som kaster et tydelig lys over behovet for ytterligere utredning og ønsket om en annen løsning:

*"14. Byrådet bes gå i dialog med Jernbanedirektoratet med sikte på å få Bane NOR til å gjennomføre en mulighetsstudie av et avgrenset lokk over de to nordlige sporene (hovedbanen) i planområdet i fremtiden. Lokket skal kunne realiseres innenfor en akseptabel kostnad og uten lang stenging av jernbanen. Hensikten er å utvide Vålerenga-parken, skjerme for støy og etablere nye tverrforbindelser, og om mulig lokalisere enkelte av de verneverdige byggene fra Hylla. Mulighetsstudien skal ikke ha en oppsettende virkning på gjennomføring av Brynsbakkenprosjektet, men kartlegge muligheter for et mulig fremtidig lokkprosjekt. Mulighetsstudien skal ivareta medvirkning av lokale interessenter, slik som skole, velforeninger og borettslag på Vålerenga og Kværnerdalen og aksjonsgruppen.*

*15. Dersom en mulighetsstudie viser at etablering av et avgrenset lokk er gjennomførbart, bes byrådet gå i dialog med Jernbanedirektoratet og Bane Nor og eventuelt øvrige statlige myndigheter om utredning, regulering og realisering av et slikt lokk."*

---

<sup>52</sup> Dok 269

Den manglende utredningen kan derfor ha virket inn på vedtakets innhold, jf. forvaltningsloven § 41.

#### **4.8 Konklusjon**

Gjennomgangen viser at et alternativ med lokk over de nordlige sporene var realistisk, og dermed skulle vært utredet som ledd i planarbeidet. Dessuten er det sannsynliggjort at det faktisk er urealistisk å oppnå tilfredsstillende støyavbøtende tiltak uten et alternativ med lokk eller overbygning av sporene. Bane NOR mente ved avslutningen av planarbeidet selv at en slik løsning var gjennomførbar, og samtlige partier i bystyret etterlyste utredning av dette som alternativ. Et slikt alternativ ville avbøtet de sentrale ulempene ved planforslaget, knyttet til støy, bevaringsverdige bygninger og trygge tverrforbindelser. Når alternativet likevel ikke er utredet, utgjør det et brudd på KU-forskriften § 19 og forvaltningsloven § 17.

Tilsvarende er det ikke foretatt noen utredning av alternativ 8A1, som også ville spart den verneverdige bebyggelsen på Hylla – uten at det er foretatt noen avveining av fordeler eller ulemper ved en slik løsning, og uten at det er fremlagt noen dokumentasjon for hvorfor løsningen ikke er realistisk.

Feilene er en konsekvens av at PBE har overlatt vurderingen av realistiske alternativer til Bane NOR. Det har medført at saken har blitt mangelfullt utredet.

Det er i dette tilfellet ikke tvilsomt at feilen kan ha virket inn på vedtakets innhold. Det er nok å vise til at bystyret har bedt om en "mulighetsstudie" for etablering av et avgrenset lokk, og bedt om at et slikt lokk realiseres hvis mulig. Et slikt politisk vedtak har imidlertid ingen rettslig betydning.

Konsekvensen er at bystyrets vedtak er ugyldig, og må oppheves.

### **5 UTSATT IVERKSETTELSE**

Kommunen og alternativt Statsforvalteren bes beslutte utsatt iverksettelse, jf. forvaltningsloven § 42.

Vi peker først på at det dreier seg om irreversible tiltak, som dessuten har store personlige konsekvenser for en del av dem det gjelder. Bystyret har nå bedt om at det utredes en løsning med lokk. Det skulle imidlertid vært gjort før vedtaket ble truffet. Konsekvensen av vedtaket, dersom det ikke gis utsatt iverksettelse, er at Bane NOR har rettskrav på å iverksette utbyggingen.

Bane NOR har i forbindelse med beslutningsprosessen lagt et utilbørlig press på Oslos politikere, ved først ikke å utrede realistiske alternativer, og deretter med stor tyngde fremholde at vedtaket må treffes raskt. Etter klagerens syn er det uheldig hvis et slikt selvpålagt tidspress skal føre til at private parter reelt sett fratras den grunnleggende klageadgang. Også av den grunn bør det gis utsatt iverksettelse.

Til dette kommer at en rekke vesentlige forutsetninger for Brynsbakken-prosjektet ble endret ved framlegging av revidert NTP like før bystyrebehandlingen. Dette er ikke vektlagt av kommunen i forbindelse med den opprinnelige bystyrebehandlingen noen dager senere. Verken utsettelse av ny jernbanetunnel, nedskalering av Intercityutbyggingen, reduserte anslag for framtidig transportbehov som følge av koronatiltak, utsettelse av ruteplan 2027 eller utsettelser av innføring av signalanlegget ERTMS er innarbeidet i merknadene og argumentene for hastevedtaket i bystyret 24. mars 2021.

Bane NORs påstander om hvilke konsekvenser utsettelsen av Brynsbakken-prosjektet har for framtidig utvidet rutetilbud er ikke kvalitetssikret eller kritisk gjennomgått verken av PBE eller byrådsavdelingen for byutvikling. Det viktigste grunnlaget for å kunne utvide rutetilbudet (ny jernbanetunnel med dobling av sporkapasiteten mellom Oslo S og Skøyen/Lysaker) er allerede utsatt av regjeringen til neste seksårs-periode (mulig planleggingsstart etter 2028). Påstander om at Brynsbakken-prosjektet alene kan gi 5 000 flere seter og åtte flere tog pr. time er tatt ut av sin sammenheng, fordi det avhenger av både ny jernbanetunnel og de øvrige tiltakene i «Brynsbakken-pakken», noe som altså ikke er på plass. Vi viser til det som er sagt om dette over, særlig under punkt 4.6.4.

I den avsluttende fase av planarbeidet har Bane NOR særlig fremholdt at innføringen av det nye signalsystemet ERTMS i Brynsbakken i 2025 gjør det nødvendig å gjøre ferdig sporarbeidene før påske 2025. ERTMS på Østfoldbanen er allerede utsatt fra opprinnelig nasjonal signalplan et par år til 2023, og om tidsplanen for innføring av ERTMS på strekningen Asker – Oslo S inkludert Brynsbakken innen 2025 vil holde, er høyst usikkert. Innføring av ERTMS er avhengig av samordning med togoperatørene (Vy, Flytoget, CargoNet, SJ, GoAhead m.fl.) og Norske tog (som eier og skal anskaffe nødvendig togmateriell til bruk for operatørene), fordi det ikke kan innføres ERTMS på en strekning uten at togene som skal kjøre der er utrustet for dette (de gamle 69-settene i lokaltrafikken er ikke det). I tillegg må lokførerne som skal kjøre på strekningene ha fått opplæring både i bruken av ERTMS-systemet og på de nye togene som må settes inn på strekningene. Fra operatørhold er det reist tvil om det er tid til å gjennomføre bestilling, kjøp og innfasing av nye togsett tidsnok (det var derfor innføring av ERTMS på Østfoldbanen måtte utsettes til 2023).

Selv om ingen av disse forholdene er vektlagt opprinnelig, innebærer det samlet sett at det er sterke grunner som nå taler for at det gis utsatt iverksettelse. Det knytter seg vesentlig tvil til om hasteperspektivet som Bane NOR har fremhevet reelt sett gjør seg gjeldende, og i alle tilfeller dreier det seg om et så vidt inngripende planvedtak at det uansett bør gis utsatt iverksettelse, for på den måten å sikre at den grunnleggende klageadgangen gjøres reell. Særlig gjelder det når både byutviklingsutvalg og bystyre selv har konkludert med at saken er mangelfullt utredet.

## 6 AVSLUTNING

Etter dette er klagerens syn at vedtaket må oppheves, og at det i mellomtiden bør gis utsatt iverksettelse etter forvaltningsloven § 42.

Vi er selvsagt tilgjengelig dersom det er spørsmål til klagen eller saken for øvrig.

Med vennlig hilsen

**WIKBORG REIN ADVOKATFIRMA AS**

Jørgen Vangsnes

Kaare Andreas Shetelig