



Fylkesmannen i Hordaland

Saksbehandler, telefon
Laila Pedersen Kaland, 5557 2373

Vår dato
17.11.2017
Deres dato
16.10.2017

Vår referanse
2017/12548 421.4
Deres referanse
14/23440

Bergen kommune
Postboks 7700
5020 Bergen

Bergen- områderegulering Bybanen fra Sentrum til Fyllingsdalen - delstrekning 1 Nonneseter - Kronstad

Vi viser til oversendelse fra kommunen mottatt her 16.10.2017.

Vedtak:

Fylkesmannen stadfester Bergen bystyrets vedtak av 21.06.2017, sak 198-17.

Bakgrunn for saken

Vi legger til grunn at partene er kjent med saksdokumentene, og de faktiske forholdene i saken. Vi vil likevel kort nevne følgende fra den tidligere behandlingen av saken:

Bystyret i Bergen kommune godkjente i møte 21.06.2017, sak 198-17, områdereguleringsplan Bybanen fra sentrum til Fyllingsdalen, Delstrekning 1: Nonneseter-Kronstad, PlanID 64040000.

Vedtaket ble påklaget av **Fløenmarken boliglag** som skriver i sin klage bl.a. at klagen har to hovedpunkter: behandling av søknad om dispensasjon fra kulturminneloven § 8 og pbl § 27-1 og sikkerhet i anleggsfasen som følge av skredfare. Det vises til at forslaget har to alternative traséer gjennom Fløen der det ene alternativet (søndre) er avhengig av dispensasjon fra kulturminneloven. Søknaden ble sendt etter at planforslaget ble lagt ut til offentlig ettersyn, slik at det var ikke mulig for offentligheten vurdere de to alternativene opp mot hverandre på grunnlag av opplysningene i søknaden. Klager viser til at det er en saksbehandlingsfeil som kan ha vært avgjørende for valg av trasé. Det vises videre at Riksantikvaren ikke hadde alternativ 2 til vurdering og således ikke gjorde noen sammenligning av alternativene i forhold til § 8 fjerde ledd. Det blir anført at det er en saksbehandlingsfeil med virkning for trasévalget. Klager peker videre på at det er kommunen som skulle gitt dispensasjon og at det ikke har blitt gjort. I klagen gjøres det videre greie for de kulturhistoriske verdier knyttet til alternativ 1 (søndre trasé). Videre pekes det på at kulvertløsningen vil omkaste fullstendig det mest verdifulle området i arkeologisk og landskapshistorisk forstand. Denne løsningen fører også til at husrekken Fløenbakken 27-31 med 12 boenheter må rives. Klager peker på at alternativ 1 er det mest kostnadskrevede og det teknisk sett mest krevende alternativet. Klager peker videre på at alternativ 2 ikke berører automatisk fredede kulturminner og det blir vist til alternativer som hindrer rivning i Årstadgeilen.

I klagen vises det videre til at fylkeskommunen har to roller i saken som eier av Bybanen AS og som kulturminnemyndighet. Det anføres at den politiske behandlingen i fylkeskommunen kan ha påvirket fylkeskonservator til å gå inn for alternativ 1. I klagen blir det gjort nærmere rede for fylkeskommunens behandling og hvordan begrepet kulturminne og kulturmiljø er å forstå. Videre blir argumentet om historisk lesbarhet for Årstadgeilen imøtegått. Videre tas det opp spørsmål i tilknytning til riksantikvarens behandling av saken.

Klager anfører videre at kommunen ikke har avklart sikkerhetsproblemene i prosjektet, og at planvedtaket derfor er ufullstendig. Klager viser til at sikkerheten omkring mulig skredfare må tas stilling til i reguleringsplanen og at det ikke kan utsettes til senere. Klager peker videre på at COWIs kvalitetssikring av Swecos skredfarerapport er en ren «tekstanalyse» og ingen ny empirisk undersøkelse. Klager peker også på at sivilingeniør Åsvold har funnet svakheter i Swecos rapport, bl.a. feil i utregning av helningsvinkel i det bratteste terrenget der bybanetraséen går. Klagen har en rekke vedlegg og vi viser til disse og klagen i sin helhet.

Vedtaket er videre påklaget av **Fløenbakken boliglag** som i sin klage skriver bl.a. at kommunens vedtak ikke ivaretar plan- og bygningslovens målsetting i § 1-1. Det anføres i den forbindelse at saksbehandlingen gjennomgående har vært preget av hastverksarbeid og det synes å ha gått utover kvaliteten på både utredninger og de ulike behandlingstrinn for planen. Klager anfører at saken ikke er tilstrekkelig utredet da det nordre alternativet er betydelig mindre utredet enn det sørlige alternativet. Det blir også vist til at det ikke er riktig at boliger også må rives ved det nordre traséalternativet slik det anføres i fagnotatet. Det anføres videre at det er feil i kostnadsberegningene.

Klager peker videre på at kommunen ikke har vurdert tilstrekkelig planvedtakets konsekvenser for hensynet til barns sikkerhet og barn og unges interesser, og at utredningsplikten etter fvl § 17 ikke er oppfylt. Det anføres også at planen på dette punkt er i strid med kommuneplanens arealdel der det heter at det skal skaffes erstatningsareal der areal som er viktig for barns lek omdisponeres. Det anføres at planbeskrivelsen er mangelfull og at barn og unges representant har uteblitt fra flere møter, inkludert møtet der traséen ble vedtatt. Klager kan heller ikke se at det er foretatt noen reell vurdering av barn og unges interesser i konsekvensutredningen. Klager peker videre på at anleggsperioden for søndre alternativ er nærmere 5 år, ikke 2 slik kommunen legger til grunn. For en voksen er dette midlertidig, men for barn er dette å regne som et permanent tiltak. Anleggsperioden kommer til å bli en betydelig del av barnas oppvekst. Kommunen har ikke vurdert dette i sitt planarbeid. Klager viser videre til at ved bruk av søndre alternativ mister barn tilgang til alt grøntareal innen gangavstand, samt at mange barnefamilier og den eneste barnehagen i området blir berørt. Det vil også føre til utstrakt bruk av tunge kjøretøy i den trange gaten som ikke har et tilbud til myke trafikanter. Det anføres at lekeareal på 100m² som planen legger opp til ikke er tilstrekkelig som erstatningsareal og det stilles spørsmål ved om dette arealet kan skjermes tilstrekkelig mot støv, støy og andre ulemper knyttet til anleggelse av kulverten.

Klager anfører videre at kommunen ikke har oppfylt sin plikt til å utrede og sørge for å innhente tilstrekkelige opplysninger om skredfaren i området, samt risikoen for setningsskader ved valget av søndre traséalternativ. I klagen vises det videre til påviste feil ved SWECO sin rapport om skredfaren i Fløenbakken/Årstadgeilen. Det anføres videre at COWIs rapport ikke er en uavhengig skredvurdering, men bare en gjennomgang av SWECOs notat. Klager konkluderer med at en «papirvurdering» som ikke engang er i tråd med firmaets egen kvalitetssikringspraksis kan ikke være gjenstand for en helhetlig faglig vurdering av fare

for skred i Fløen. Klager skriver videre at kommunen ikke har oppfylt sin plikt etter pbl. §§ 4-2 og 4-3 og KPA pkt. 8, da fare for setningsskader ikke har blitt synliggjort eller vurdert i hverken ROS-analysen, konsekvensutredning eller planbeskrivelsen. Det vises i den forbindelse til vurderinger av Geofrost og Multiconsult. Klager anfører videre at å vurdere en slik fare etter at planen er vedtatt, setter viktige samfunnsinteresser vesentlig til side og gjør det umulig for politikere og innbyggere å vurdere de reelle konsekvensene av trasévalget. Klager viser til at kommunens fraværende vurdering er en saksbehandlingsfeil og den nye bestemmelsen avhjelper ikke situasjonen.

Videre anføres det at det er gjort feil ved vurderingen av traséalternativenes virkning på kulturminner. Det vises til at parsellhagen er et automatisk fredet kulturminne og at byggene i Årstadgeilen ikke er fredet. Skal man kunne sammenholde konsekvensene av de ulike alternativene er det vesentlig at de kulturhistoriske og arkitektoniske verdier utredes for begge alternativene. Det vises i klagen til at både Geofrost og Multiconsult har tilbakevist at den nordre traséen vil ha innvirkning på kulturminner. Det anføres videre at fylkeskommunens søknad til Riksantikvaren bare gjaldt et isolert kulturminne, ID 224929, og at man ikke gjorde en tilsvarende vurdering for det nordre alternativet og at Riksantikvaren således ikke fikk gjort en sammenligning av konsekvenser ved de ulike alternativ. Klager peker videre på at konsekvensen av oppgraving av parsellhagen er en total ødeleggelse av områdets kulturhistoriske verdi.

Klager anfører videre at kommunen ikke har oppfylt sin utredningsplikt for det nordre alternativet, slik at bystyret kunne få et forsvarlig beslutningsgrunnlag. Til støtte for det synet vises det til Rt 2009/661. Klager viser i den forbindelse til at det nordre alternativet trolig ikke vil føre til setningsskader eller at det vil bli nødvendig å rive bygninger. Hageanlegget vil heller ikke bli rammet. Avslutningsvis konkluderes det med at manglende utredning på de nevnte punkter åpenbart har hatt betydning for reguleringsplanen og valg av trasé. Vi viser til klagen i sin helhet.

Klagene ble behandlet av Bergen kommune v/Plan- og bygningsetaten 16.10.2017, som ikke tok klagen til følge. Saken ble samtidig sendt Fylkesmannen i Hordaland for klagebehandling.

Fløenmarken boliglag har i e-post til Fylkesmannen av 27.10.2017 kommentert kommunens oversendelse av klagesaken til Fylkesmannen. Her pekes det på at det er en saksbehandlingsfeil at klagesaken ikke er lagt frem for bystyret til vurdering, da dette er en sak av høyst spesiell karakter. Det anføres videre at kommunen ikke drøfter klagers poeng om at de saksforhold som er regulert etter kulturminneloven må legges ut til offentlig ettersyn på samme måte som alle andre forhold som er relevant for planen. En konsekvens er da at riksantikvarens kunnskapsinnhenting og vurderinger ikke kan etterprøves eller korrigeres gjennom et offentlig ettersyn. Kommunen drøfter heller ikke fylkeskonservatorens innsnevring av definisjonen av kulturminne. Det fremholdes videre at kommunen ikke kan legge ut et alternativ til offentlig ettersyn uten å være sikker på at det lar seg gjennomføre med de nødvendige sikkerhetskrav oppfylt. Det fremsettes videre et ønske om at klagen skal sendes riksantikvaren for uttalelse.

Det er bedt om at det gis utsatt iverksettelse av vedtaket i denne saken etter fvl § 42. I stedet for å ta stilling til denne anmodningen har vi valgt å ta stilling til realiteten i saken.

Det er videre Fylkesmannens vurdering at saken er tilstrekkelig opplyst i samsvar med fvl § 17 første ledd uten at det er behov for Riksantikvarens vurdering av klagene i saken. Det begrunnes med at Riksantikvaren allerede har vært inne i saken, og har fått mulighet til å komme med sine vurderinger.

Fylkesmannens vurdering av saken:

Forvaltningsloven (fvl) gjelder for Fylkesmannens behandling av saken. Det følger av fvl § 34 andre ledd at Fylkesmannen som klageinstans kan prøve alle sider av vedtaket som er påklaget. Det understrekes likevel videre i bestemmelsen at Fylkesmannen som klageinstans skal ta hensyn til det kommunale selvstyret ved prøvingen av det frie skjønn.

Reguleringsplanen for delstrekning 1 er en av tre reguleringsplaner for bybanen på strekningen fra sentrum til Fyllingsdalen.

Hovedformålet med reguleringsplanen er å etablere Bybane til Fyllingsdalen over Haukeland og en gjennomgående sykkeltrasé. På strekningen er det 4 holdeplasser: Lungegårdskaie, Møllendal, Haukeland Sykehus og Kronstad. Holdeplassen ved Haukeland Sykehus er regulert under bakken.

Ved utarbeiding av en reguleringsplan vil motstridende hensyn ofte gjøre seg gjeldende. Vurderingen av hva et område skal brukes til er i utgangspunktet underlagt planmyndighetenes frie skjønn. Spørsmålet er da om de vurderingene som ligger til grunn for reguleringsformål og reguleringsbestemmelser har vært tilstrekkelig grundige og bygger på lovlige reguleringsmessige hensyn.

Saksbehandling

Det blir i en av klagene pekt på at klagene skulle vært vurdert av bystyret før eventuell oversendelse til Fylkesmannen. Forvaltningsloven stiller ikke krav om at kommunen i sin forberedende klagebehandling må legge frem klagesaker til politisk behandling. Vi forutsetter at kommunens delegasjonsreglement er fulgt i denne saken og kan ikke se at det er gjort saksbehandlingsfeil på dette punkt. Det er uansett grunn til å regne med at eventuelle feil i så måte ikke kan ha virket bestemmende på innholdet i vedtaket, jf. fvl 41, slik at planvedtaket ikke vil være ugyldig av den grunn.

Det pekes videre på manglende offentlig ettersyn av saksforholdet etter kulturminneloven, og at man da ikke får etterprøvd Riksantikvarens kunnskapsinnhenting og vurderinger. Offentlig ettersyn av planforslaget er gjennomført i samsvar med pbl § 12-10.

Kulturminnemyndighetene er høringspart og har gitt uttale til planforslaget. Det er ikke en forventning i loven om at andre myndigheters uttalelser/vedtak underveis i prosessen skal være gjenstand for offentlig ettersyn. Ved det offentlige ettersynet fikk kommunen en rekke uttalelser, også om kulturminner, som var med å danne grunnlaget for kommunens vedtak.

I tillegg til offentlig ettersyn etter plan- og bygningslovens bestemmelser er det gjennomført en egen prosess etter kulturminneloven § 8. Så langt vi kan se er det gjennomført en riktig prosess etter dette regelverket. Vi legger til grunn at både fylkeskonservator og Riksantikvaren som våre øverste myndigheter på kulturminneområdet har nødvendig kjennskap til og kunnskap om kulturminner i begge de alternative traséene ved Fløen, og at denne kunnskapen er benyttet for å ta stilling til planens innvirkning på aktuelle kulturminner

i planområdet i forbindelse med uttalelse til planen. Overprøving av de vedtak som er truffet etter kulturminneloven vil måtte gjøres i en klagesak etter kulturminneloven.

Barn og unges interesser

Noen få utvalgte hensyn er framhevet i formålsparagrafen i plan- og bygningsloven, slik som hensynet til barn og unges interesser, jf. pbl § 1-1 femte ledd. Tilrettelegging for gode oppvekst- og levekår er også uthevet som en viktig oppgave i pbl. § 3-1 første ledd bokstav e. Det er også utarbeidet egne rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging for å sikre at barn og unges interesser blir ivaretatt i planprosessene som er ytterligere utdypet i rundskriv T-2/08.

Der man endrer arealformål for areal som er satt av til fellesareal eller friområde som er i bruk eller egnet til lek, skal det skaffes fullverdig erstatningsareal, jf. pkt. 5d i retningslinjene. Det er også krav om fullverdig erstatningsareal ved omdisponering av uregulert areal som er i bruk til eller er egnet til lek.

Konsekvenser for skoler og barnehager er vurdert i planarbeidet bl.a. i ROS-analysen. Der pekes det særlig på utfordringer med støv og støy og vibrasjoner fra sprengningsarbeid og tunneldriving, anleggstrafikk og tungtransport. Vi kan ikke se at barn og unges interesser er særskilt nevnt i selve planbeskrivelsen. I punkt 8.7 ser man på konsekvenser for naboer, grunneiere og næringsinteresser, der flere forhold også er relevante for barn og unges interesser. Barn og unges interesser kunne likevel med fordel vært løftet frem i planbeskrivelsen som et eget tema. Man må også kunne forvente en mer eksplisitt vurdering av konsekvensene av planen for barn og unges interesser gitt at dette hensynet er så sentralt i pbl.

I konsekvensutredningsforskriften¹ vedlegg IV bokstav b går det fram at barn og unges oppvekstvilkår er ett av temaene som skal tas med i konsekvensutredningen. Barn og unges interesser er listet som en hovedproblemstilling under temaet nærmiljø og friluftsliv i konsekvensutredningen s.16, der utredningstemaene i samsvar med planprogrammet listes opp. Vi finner likevel ikke at dette temaet er vurdert, med unntak av konsekvenser for skoler og barnehager. Det hadde vært tjenlig å gjøre en egen samlet vurdering av konsekvensene for barn og unge av planen.

Barn og unges interesser er likevel vurdert i et eget vedlegg K til planen. I notatet er det bl.a. vektlagt at bybanen gir økt tilkomst og sammenbinding av bydelene, samt at parker sikrer gode byrom og at det er lagt opp til bedre belysning av gangakser. Videre pekes det på at holdeplassene bidrar til stedsdannelse og fortetting, at man får flere og bedre møtesteder, tilkomst til rekreasjonsområder og forbedrede forhold for gående og syklist. Det pekes også på de negative konsekvensene for gang- og sykkelveier, friluftsområder og nærmiljø i anleggsfasen. Selv om barn og unges interesser burde vært løftet enda tydeligere frem i planbeskrivelse og konsekvensutredning, så må man se på fremstillingen av planen samlet sett. I vedlegg K gjøres det en samlet vurdering av temaet, i tillegg til at temaet mer indirekte behandles i de øvrige dokumenter. Det gjør at temaet er tilstrekkelig utredet i samsvar med kravet i fvl § 17 første ledd slik at kommunen har hatt et forsvarlig avgjørelsesgrunnlag for å ta stilling til konsekvensene av planen for barn og unges interesser.

¹ Forskrift av 19.12.2014 som gjaldt i perioden 01.01.2015 – 01.07.2017

I reguleringsbestemmelse 4.2 siste punkt stilles det krav om at man skal sikre og tilrettelegge lekeareal/møteplass på ca. 100m² i anleggsfasen. Fylkesmannen har forståelse for at beboerne i området ønsker mer areal. Selv om anleggsfasen vil vare minst to år, så er dette likevel en avgrenset periode. Det gjelder selv om et slikt tidsperspektiv er lengre for barn enn voksne slik det pekes på i klagen. I anleggsperioden skal det gjennomføres tiltak som er arealkrevende og tilgjengelig areal til bruk for barn og unge vil av den grunn være begrenset. Etter anleggsfasen er det likevel sikret i planen at parsellhagen skal reetableres, jf. reguleringsbestemmelse pkt. 4.4. Planen legger således ikke opp til at areal som er egnet til lek permanent skal tas i bruk til annet formål. I merknad 3 i bystyrets godkjenningsvedtak er det videre uttrykt ønske om at nærliggende områder vurderes til bruk som midlertidig parsellhage i anleggsfasen. Slik vi vurderer det har kommunen forsøkt å begrense de negative konsekvensene i anleggsperioden. Det må videre kunne vektlegges at planen også har positive konsekvenser for barn og unge i form av bl.a. bedre gang- og sykkelveier, økt tilgjengelighet til strand og rekreasjonsområder, bedre kommunikasjon mellom bydeler m.m. Det er etter dette Fylkesmannens vurdering at hensynet til barn og unge er tilstrekkelig ivaretatt i planarbeidet.

Sikkerhet

Kommunene skal fremme samfunnssikkerhet i sin planlegging, jf. pbl § 3-1 bokstav h. Pbl § 4-3 setter derfor krav om utarbeiding av ROS-analyse i alle plansaker, samt krav til håndtering av risiko i plan. ROS-analysen skal vise risiko og sårbarhet som har virkning for spørsmålet om arealet er egnet til utbygging, og eventuelle endringer i slike forhold som følge av planlagt utbygging.

Ras og steinsprang m.v. er tema i ROS-analysen. Grunnforholdene er også gjort greie for i planbeskrivelsen og i vurderingen av tunnelpåhugg i Fløen/Møllendal. Med bakgrunn i bekymringsmeldinger fra beboerne i området ble skredfaren i et område ved Fløen/Årstadgeilen vurdert nærmere i notat av Sweco, datert 17.03.2017. I Swecos rapport konkludere det med at:

Sweco har vurdert stabilitet ved påhuggsområde for Haukelandstunnelen i Fløen. Løsmassene består av sand og grus, som generelt har lite problemer med utrasinger så sant naturlig skråningshelning ikke økes uten sikringstiltak eller at det tilføres tilleggsbelastninger nær skråningstoppen. Det forutsettes at spunt prosjekteres til å motstå massenes jordtrykk og det vurderes at nevnte tiltak ikke vil være negativt for områdestabiliteten i skråningen.

Sivilingeniør Jan Petter Åsvold stilte spørsmål ved Swecos arbeid i saken i brev av 20.02.2017, bl.a. på bakgrunn av regnefeil i rapporten knyttet til skråningshelning. Det førte til at kommunen ønsket en uavhengig gjennomgang av Swecos rapport. Cowi skriver i sin konklusjon ved gjennomgang av Swecos vurderinger at:

På grunnlag av alvoret i denne saken vil vi foreslå at det utarbeides et mer detaljert notat eller rapport angående skred/stabilitet i løsmasser, som inkluderer mer informasjon om løsmassene og henvisninger til rapporter som blir nevnt i teksten for å underbygge konklusjonene. Basert på grunnlagsinformasjonen vi er tilsendt vurderer vi at en slik rapport kan utarbeides ved en eventuell detaljprosjektering.

Det fremholdes videre at Sweco har gjort en generell skredfarevurdering og ikke en geoteknisk beregning eller en vurdering av geotekniske data.

Etter dette er det utarbeidet et tilleggsnotat datert 20.06.2017 fra byråden om rassikring der tidligere konklusjoner opprettholdes, samtidig som det foreslås endringer i reguleringsbestemmelsene for å få presisert at rassikring skal ivaretas på en fullt ut tilfredsstillende måte. Det ble da stilt krav i § 3 om at geologisk/geoteknisk undersøkelse for riggområdet i parsellhagen (#91_8) sendes inn sammen med rammesøknad. Her skal det gjøres nærmere greie for grunnforholdene og evt. krav til sikring. I tillegg er det i § 4 stilt krav om at krav til sikring i dette området angitt i geologisk/geoteknisk rapport skal være ivaretatt. De endrede bestemmelsene ble vedtatt av bystyret.

Det er etter dette Fylkesmannens vurdering at skredfaren er tilstrekkelig utredet og vurdert i planarbeidet. Aktuelle risikoforhold er kommet frem, samt at det er stilt krav om ytterligere undersøkelser som et ledd i detaljprosjekteringen. Kommer det frem forhold i disse undersøkelsene som tilsier at det er behov for sikring, stilles det krav i bestemmelsene til at slik sikring gjennomføres.

Valg av trasé i Fløen

Det følger av forvaltningsloven § 17 første ledd at en sak skal være så godt opplyst som mulig før det treffes vedtak.

Ett av de store temaene i planarbeidet har vært valget av trasé i Fløen, der særlig konsekvensene for beboerne i dette området og hensynet til kulturminner har stått sentralt. Det er ikke tvilsomt at det valgte alternativet fører med seg store ulemper for beboerne i Fløen i anleggsperioden. Det har også som konsekvens at et bygg med 12 boenheter må rives. Siden dette alternativet har store konsekvenser for de som bor i Fløen har kommunen utredet alternativer. Det er således utarbeidet et eget notat om alternative påhugg for tunnel i Fløen/Møllendal, i tillegg til at temaet er omtalt i planbeskrivelsen, konsekvensutredning og saksutredninger. Planbeskrivelsen gjør nærmere greie for de ulike alternativ som har vært vurdert og konsekvensene de fører til. I planbeskrivelsen s. 34 heter det om valget mellom de to hovedalternativene:

Til 1. gangs behandling ble det for Møllendal lagt ut to alternative plankart, med ulik plassering av påhugget for tunneltraséen mot Haukeland. Alternativ 2 ble vurdert som en løsning som kunne gi større fjelloverdekning og mindre inngrep i nærområdet enn i alternativ 1. Løsningen i alternativ 2 har holdeplass helt nord i Møllendal, og går direkte i tunnel, under Alrekstadeiken, like sør for anleggstunnelen til Ulrikstunnelen. Dette alternativet unngår parsellhagen, men ligger samtidig svært nær anleggstunnelen og jernbanetunnelen, har liten bergoverdekning, og vil også kunne føre til konsekvenser for boliger. For å kunne vurdere konsekvensene av alternativ 2 med større sikkerhet, har det mellom 1. og 2. gangs behandling blitt gjennomført ytterligere grunnundersøkelser i området. Alternativ 2 har blitt vurdert i et eget notat som ligger ved reguleringsplanen. Det vises til notatet «Alternativt påhugg og holdeplass i Fløen» for detaljert informasjon om vurderingene.

De supplerende grunnundersøkelsene har bekreftet at grunnforholdene er krevende. Dette gjør at det ikke kan bygges tunnel uten å gjøre omfattende grunnforsterkning. Det er vurdert ulike metoder for grunnforsterkning som kan gjøre det mulig å bygge tunnel, men alle metodene medfører omfattende anleggsvirksomhet, omfattende inngrep i uteområdene, og stor fare for setningsskader på bygningene i Årstadgeilen 1 og 3.

Byggingen av alternativ 2 vil måtte koordineres med Bane Nor sine krav i forhold til nærhet til deres jernbanetunnel samt mot eksisterende forhold og drift i anleggstunnelen. Foreløpige undersøkelser viser at dette er en komplisert prosess som vil påføre prosjektet stor risiko og usikkerhet.

Det konkluderes med at:

Alternativ 2 har noen vesentlige kjente negative konsekvenser, og i tillegg har det også mange store usikkerhetsmomenter som gjør at de negative konsekvensene kan øke. Risikoen/usikkerheten gjelder viktige momenter som framdrift, kostnad, sikkerhet og konsekvenser for omgivelsene. På bakgrunn av utredningene som er gjort, anbefales det å gå bort fra alternativ 2, og legge alternativ 1 til grunn for reguleringsplanen.

Bystyret fulgte innstillingen og vedtok alternativ 1 som trasé i Fløen.

Det følger av kulturminneloven § 3 første ledd at man ikke kan ødelegge, flytte, forandre m.v. et automatisk fredet kulturminne uten at dette er lovlig etter § 8. I denne saken er det innhentet nødvendig samtykke fra Riksantikvaren. Riksantikvaren skriver i sin vurdering bl.a. at:

De påviste kulturminnene i parsellhagen innehar således et svært viktig vitenskapelig kildemateriale som en faglig utgraving kan hente fram. De er ikke synlige på markoverflaten og har liten opplevelsesverdi for folk flest. Til tross for at de befinner seg innen parsellhagen er de ikke uberørte. Skader er observert og massene i hagens nedre del er mye omrotet. Man må regne med at fortsatt hagebruk vil påføre kulturlagene stadig nye skader med den følge at deres kildeverdi vil bli gradvis redusert. Det synes å kunne være en akseptabel løsning for alle parter at kulturminnenes kildeverdi sikres gjennom utgraving, bybanen får et hensiktsmessig forløp og at parsellhagen trolig kan reetableres etter endt anleggsarbeid med tunnel under området.

Kommunen skriver i sitt fagnotat av 28.04.2017 bl.a. at:

I konsekvensutredningen for Bybanen BT4 ble det påvist stort potensial for funn i parsellhagen i Fløen. Hordaland fylkeskommune gjennomførte høsten 2016 §9-undersøkelser i parsellhagen der det ble avdekket et automatisk fredet kulturminne (Askeladden id. 224929). Kulturminnet, som omfatter et stort areal i parsellhagen, er datert fra yngre steinalder til jernalder. Avdekkingen av dette funnet gjør at den kulturhistoriske verdien på området er revidert. I konsekvensutredningen er den kulturhistoriske verdien på parsellhagen satt til middels. På bakgrunn av nye data som er kommet fram etter §9-undersøkelsene, er verdien justert til stor. Reguleringsplanens alternativ 1, med anleggsgrop gjennom området, vil ødelegge store deler av kulturminnet og omfanget settes derfor til stort negativt. Riksantikvaren har fattet vedtak om tillatelse til inngrep i det automatisk fredete kulturminnet (ID 224929) med vilkår om at det utføres en arkeologisk utgraving før tiltak etter planen realiseres (se uttalelse fra Fylkeskonservator, dok 201423440/346). Plankart og bestemmelser er endret i tråd med vedtaket.

Når Riksantikvaren har gitt tillatelse til inngrep i det automatisk fredete kulturminnet i Fløen, vil lokaliteten ikke lengre ha kulturhistorisk verdi, etter at det er undersøkt på en faglig forsvarlig måte. Konsekvensgraden er derfor satt til ubetydelig-liten negativ.

Konsekvenser for kulturminner er en del av vurderingsgrunnlaget for det valget kommunen har tatt. Alternativ 1 fører til store inngrep i parsellhagen. Riksantikvaren har likevel gitt tillatelse til inngrep i dette automatisk fredede kulturminnet på vilkår av at det utføres en arkeologisk utgravning av kulturminneområdet. Parsellhagen skal tilbakeføres etter at anleggsperioden er ferdig. Det er sikret i reguleringsbestemmelsene.

Det har videre vært en diskusjon om gjennomførbarhet og konsekvenser av det nordre alternativet, der man har sett på muligheter for grunnforsterkning for å gjøre det mulig å bygge tunnel på tross av vanskelige grunnforhold. Et alternativ med grunnfrysing har vært særlig vurdert av kommunen gjennom utredninger fra flere konsulentfirmaer. Byråden har også utarbeidet et tilleggsnotat 07.06.2017 på bakgrunn av spørsmål rundt kostnader med grunnfrysing og konsekvenser av en slik metode som angitt i vurdering av Sweco. I notatet konkluderes det med at kostnadene til grunnfrysing er vist med for høyt beløp og må reduseres med 15 millioner kroner. Videre konkluderes det med at det er knyttet risiko og usikkerhet til gjennomføring av det nordre alternativet mht. omfanget av setningsskade, samt at det påpekes at det nordre alternativet har konsekvenser som ikke er påvirket av metoden for tunneldriving. Det pekes da på banegeometri, plassering av holdeplass, havnivå og nærføring til Ulrikentunnelen og Bane Nor sin anleggstunnel.

Selv om det er påvist enkelte feil og unøyaktigheter i de utredninger som er utarbeidet, bl.a. med kostnader til grunnfrysing og konsekvenser for boligene i Årstadgeilen, så vil man måtte se på helheten i det arbeidet som er gjort. Det finner vi også støtte for i Husebydommen². Det er gjort et omfattende arbeid med flere tilleggsutredninger i tillegg til konsekvensutredning. Det har vært holdt tre offentlige informasjonsmøter, samt møter med flere berørte parter. Det kom videre inn rundt 160 merknader ved det offentlige ettersynet av planforslaget. Kritiske røster har således fått kommet til uttrykk og har gitt verdifulle bidrag i planarbeidet. Innkomne merknader har også ført til at det er utarbeidet tilleggsutredninger om skredfare og grunnfrysing. Det førte også med seg endringer i planbestemmelsene for bedre å ivareta sikkerheten i anleggsfasen.

Slik vi ser det er det gjort en helhetsvurdering i valget mellom de to alternative planforslagene, der en rekke forhold tas hensyn til. Kulturminner er ett av disse hensynene. Kommunen har også vurdert bl.a. risiko, banegeometri, Bane Nor sine interesser, behovet for rivning av bygg, bomiljø og holdeplasser, se bl.a. planbeskrivelsen s. 34-35 og vurdering av alternative påhugg for tunnel i Fløen/Møllendal, samt konsekvensutredning med verdianalyse. Det er således gjort en helhetsvurdering av konsekvensene av de to alternativene, der ikke et hensyn alene har vært avgjørende for kommunens valg av trasé. Slik vi vurderer det er alternativ 2 utredet så langt det er nødvendig for kommunen å kunne ta stilling til hvilket av de to alternativene i Fløen man ser som mest tjenlig å gå videre med. Begge alternativene er således konsekvensutredet og vurdert i planskildring og saksutredninger. Faktum er således noe annerledes enn hva som var tilfelle i Husebydommen³ som en av klagerne viser til, der spørsmålet var om saken var godt nok utredet på tross av at det ikke var utarbeidet nødvendig konsekvensutredning.

Vår vurdering er etter dette at kommunens valg av trasé er begrunnet i saklige, reguleringsmessige hensyn, og at saken er tilstrekkelig utredet.

² Rt 2009 s.661 avsnitt 80, 81 og 82.

³ Rt 2009 s.661

Konklusjon:

Fylkesmannen finner, etter en gjennomgang av saksdokumentene, at reguleringsplanen er behandlet i samsvar med de krav som plan- og bygningsloven setter til utarbeidelse og vedtakelse av reguleringsplaner. Vi har heller ikke merknader til det planfaglige skjønnet som kommunen har utøvd i saken, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd.

Klagene blir etter dette ikke tatt til følge.

Fylkesmannens vedtak er endelig og kan etter forvaltningsloven § 28 tredje ledd ikke påklages videre.

Med hilsen

Anne Kjersti Sande
seksjonsleder

Laila Pedersen Kaland
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen underskrift.

Kopi til:
Fløenbakken boliglag AS v/Ole Sigurd Bødal
Fløenmarken boliglag mfl v/Jorun Karin Egge