



Oslo kommune, Plan- og bygningsetaten  
Postboks 364 Sentrum  
0102 OSLO

Saksbehandler, innvalgstelefon  
Trygve Elgheim, 69 24 70 00

## Vedtak i klagesak - Oslo - Brynsbakken - klage reguleringsplan - kapasitetsøkende tiltak - S-5114

Vi viser til kommunens oversendelser den 04.11.2021.

**Kommunens vedtak av 24.03.2021 i sak 66 oppheves. Klagen har ført frem. Saken sendes tilbake til kommunen for ny behandling.**

### Sakens bakgrunn

Saken gjelder regulering av Brynsbakken i Oslo. Planen har fått navnet S-5114.

Hensikten med planen er å øke kapasiteten på jernbanenetverket i og rundt Oslo. Planen skal tilrettelegge for to nye spor, og for at eksisterende spor skal omarbeides. Bebyggelse skal fjernes, og noen av de verneverdige husene på «Hylla» skal reetableres langs sykkelveien. Det skal etableres aktivitetssoner i de nye friområdene.

Forslagstiller er Bane NOR og planforslaget er utarbeidet av Asplan Viak.

Planforslaget ble ifølge oversendelsen utlagt til offentlig ettersyn i perioden 25.11.2019 til 27.01.2020. Det fremmes ett planalternativ. Dette sammenlignes med 0-alternativet som innebærer at planen ikke gjennomføres. 0-alternativet for planarbeidet er dagens situasjon med spor og bebyggelse i Brynsbakken. Det kom inn 89 bemerkninger i denne perioden. Planforslaget var på begrenset høring i perioden 30.03.2020 til 12.05.2020. Det ble i perioden mottatt 17 bemerkninger.

Planen ble deretter vedtatt av bystyret i møte den 24.03.2021 (sak 66, ref.nr.: 201714401).

Vedtaket ble ifølge kommunens oversendelse påklaget av 77 klagere, i 79 klager. Kommunen mottok også utfyllende klageanførsler etter utløp av klagefristen. Statsforvalteren i Oslo og Viken mottok



ytterligere klageanførsler den 24.11.2021 og 07.02.2022. Vi gjengir ikke de fullstendige klagenene her, men viser til disse i sin helhet. Kommunen har vurdert at klagerne har rettslig klageinteresse, og at klagenene er innkommet rettidig. Statsforvalteren legger kommunens vurdering av dette til grunn.

I etterkant av oversendelsen fra kommunen mottok vi ytterligere klageanførsler. Disse ble oversendt til Bane NOR den 28.02.2022.

Videre mottok vi den 14.03.2022 kopi av et forslag til vedtak i Bystyret, utarbeidet av partiene Ap, MDG, SV, Rødt og Venstre. Forslaget skal ifølge Vålerenga Vel, behandles av Bystyret den 23.03.2022. Da dette etter vårt syn ikke tilfører saken noe nytt, og ikke har hatt betydning for resultatet, har vi ikke videresendt dette.

Kommunen tok ikke klagenene til følge i oversendelsen til Statsforvalteren i Oslo og Viken, den 04.11.2021 (ref.: 201714401-426).

Kommunal- og distriktsdepartementet har delegert myndigheten etter plan- og bygningsloven § 1-9 som klageinstans til Statsforvalteren.

Statsforvalteren forutsetter at partene er kjent med sakens dokumenter og gir derfor ikke ytterligere saksreferat.

### **Statsforvalteren ser slik på saken**

Kommunen har i oversendelsen til Statsforvalteren påpekt at Bane NOR er i en særskilt posisjon innenfor sitt fagområde, og er statlig eid og underlagt Samferdselsdepartementet. Det påpekes at kommunens handlingsrom som følge av dette påvirkes av Bane NORs mandat, og at det også er mulig at et prosjekt som i denne saken inngår i statlig plan. I denne forbindelse vises det også til Kommunal- og distriktsdepartementets hjemmel i plan- og bygningsloven § 12-13 (3) til å oppheve eller endre planer i strid med nasjonale interesser.

Det fremgår av oversendelsen at kommunen har forholdt seg til Bane NORs oppgave og fagkompetanse i plansaken, og at kommunen har forstått lovgivers intensjon dithen at kommunen og Bane NOR i fellesskap skal arbeide for gode omforente løsninger.

Slik vi forstår kommunen, er dette en påpekning av sakens faktiske sider. Vi forstår kommunen slik at den har vært bevisst sin rolle som planmyndighet, herunder at den også har anledning til å ikke vedta en plan om den skulle ønske det. Dette kommer for øvrig også implisitt frem av oversendelsesbrevets side 6, nest siste avsnitt.

Samtidig kan uttalelsene gi inntrykk av at kommunen anså seg «bundet» av Bane NORs ønsker, eller på annet vis unntatt visse planfaglige vurderinger. Selv om vi er enig med kommunen i at det bør være et samarbeid mellom kommunen som planmyndighet, og instansen som skal ivareta en del av samfunnets infrastruktur, kan ikke behovet for samarbeid gå på bekostning av kommunens ansvar som øverste planmyndighet.

Som nevnt forstår vi ikke kommunen dithen at den ikke har vært bevisst sitt ansvar, kun at den påpeker de forskjellige interessekonflikter i saken.



### Statsforvalterens kompetanse som klageinstans i plansaker

Kommunestyret (her bystyret) er øverste planleggings- og reguleringsmyndighet og har ansvaret for å utøve det planfaglige skjønn, herunder arealdisponeringer innen planområdet, jf. plan- og bygningsloven § 3-3.

Etter en samfunnsmessig vurdering, i samråd med berørte statlige fagmyndigheter, fylkeskommunen og andre som måtte ha interesser i planområdet, er det derfor kommunestyret som avgjør hvilke områder som skal med i reguleringsplanen.

Statsforvalterens kompetanse i klagesak på reguleringsplan er beskrevet i rundskriv T-8/86 fra Miljøverndepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet og i brev av 16. januar 2004 fra Miljøverndepartementet.

Statsforvalteren kan ikke endre planen uten at kommunen er enig i endringen. Dette gjelder endringer i realiteten, for eksempel endringer på kart eller i reguleringsbestemmelser. Dersom Statsforvalteren mener det bør gjøres slike endringer, og kommunen ikke er enig, må klagesaken oversendes Kommunal- og distriktsdepartementet for avgjørelse.

Det presiseres samtidig at det i forbindelse med klagebehandling av planen ikke kan gjøres endringer som innebærer at planen endres i hovedtrekkene, selv om kommunen er enig i endringene.

Det følger videre av forvaltningsloven § 34 andre ledd at Statsforvalteren skal legge stor vekt på det kommunale selvstyret ved prøving av det frie skjønn. Ettersom kommunens vurderinger og vekting av ulike planinteresser og -hensyn vil være utøvelse av kommunens frie skjønn, skal det i utgangspunktet mye til for å sette kommunens vedtak om reguleringsplaner til side.

Statsforvalteren skal derimot ikke vektlegge det frie skjønn ved prøvingen av rettslige vilkår, herunder om saksbehandlingsreglene har blitt fulgt.

### Rettsgrunnlag

#### 1. Utredningsplikten

Forvaltningsloven § 17 (1), første setning, lyder:

«Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes».

Det er sikker rett at bestemmelsen ikke kan tolkes helt bokstavelig; hvis enhver utredningsmulighet skulle vært uttømt før vedtak kunne fattes, ville forvaltningsorganet i realiteten aldri kunne fatte noen avgjørelser. Kostnads- og effektivitetshensyn må spille inn i vurderingen av om en sak er tilstrekkelig utredet.

Videre pålegger bestemmelsen ikke bare en plikt til å samle inn informasjon, men også å vurdere den innkomne informasjonen. Det er sakens opplysning som ligger til grunn for utredningsplikten.

Vi legger likevel til grunn at forvaltningsorganet ikke kan forventes å ha spesialkunnskap om alle tenkelige temaer, og derfor i noen grad må kunne stole på informasjon som for eksempel gis av andre offentlige myndigheter. Vi understreker likevel at dette ikke kan strekke seg lengre enn det aktuelle fagområdet; det må forventes at forvaltningsorganet foretar egne vurderinger innen fagområder hvor det selv besitter den nødvendige kompetanse.



I plansaker vil kommunen, som øverste planmyndighet, besitte den nødvendige planfaglige kompetansen. I dette ligger for eksempel den nødvendige kompetansen til å avveie kostnader ved støytiltak, og støyens innvirkning på omgivelsene, eller andre avveiningsspørsmål.

Dette betyr at det etter vårt syn ikke nødvendigvis vil være feil av kommunen å legge til grunn Bane NORs opplysninger om jernbanefaglige problemstillinger (for eksempel om en sving blir for skarp, slik at togene må bremse ned). Dette betyr likevel ikke at kommunen ukritisk kan legge all informasjon fra Bane NOR til grunn, særlig ikke om temaer som ikke direkte berører Bane NORs fagkunnskap eller som direkte berører områder der kommunen besitter den nødvendige fagkompetanse.

## 2. Planprogram og konsekvensutredning

Plan- og bygningsloven § 4-1 lyder:

«For alle regionale planer og kommuneplaner, og for reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal det som ledd i varsling av planoppstart utarbeides et planprogram som grunnlag for planarbeidet. Kongen kan ved forskrift gjøre unntak fra kravet om planprogram for reguleringsplaner.

Planprogrammet skal gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosessen med frister og deltakere, opplegget for medvirkning, spesielt i forhold til grupper som antas å bli særlig berørt, hvilke alternativer som vil bli vurdert og behovet for utredninger. Forslag til planprogram sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn normalt samtidig med varsling av planoppstart. Planprogrammet fastsettes ordinært av planmyndigheten.

Dersom berørte regionale og statlige myndigheter på grunnlag av forslag til planprogram vurderer at planen kan komme i konflikt med nasjonale eller viktige regionale hensyn, skal dette framgå av uttalelsen til forslaget til planprogram.

Dersom planen kan få vesentlige miljøvirkninger i en annen stat, skal planmyndigheten sende forslag til program for planarbeidet til berørte myndigheter i denne staten til uttalelse».

Det følger av plan- og bygningsloven § 4-2:

«Alle forslag til planer etter loven skal ved offentlig ettersyn ha en planbeskrivelse som beskriver planens formål, hovedinnhold og virkninger, samt planens forhold til rammer og retningslinjer som gjelder for området.

For regionale planer og kommuneplaner med retningslinjer eller rammer for framtidig utbygging og for reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal planbeskrivelsen gi en særskilt vurdering og beskrivelse – konsekvensutredning – av planens virkninger for miljø og samfunn.

Kongen kan gi forskrift om planprogram, planbeskrivelse og konsekvensutredninger, herunder om behandling av planer med grenseoverskridende virkninger».

I forarbeidene<sup>1</sup> til bestemmelsen fremgår det:

«Koplingen mellom planprogram (jf. § 1-8 andre ledd) og konsekvensutredning er viktig. Konsekvensutredningen skal utarbeides på grunnlag av planprogrammet. **Det skal gi en**

---

<sup>1</sup> Jf. NOU 2003: 14 s. 254-255



**beskrivelse og vurdering av planens konsekvenser, herunder av aktuelle alternativer.**

Konsekvensutredningens innhold, omfang og detaljeringsgrad må tilpasses den aktuelle plantype og behov for avklaring. Grunnlaget for dette skal skaffes gjennom arbeidet med planprogrammet. Det er viktig å unngå dobbeltarbeid. Dersom det er foretatt konsekvensutredning ved tidligere eller overordnede planer for samme område, må dette tas i betraktning ved vurderingen av utredningsbehov.

**Uttrykket "aktuelle alternativer" må ikke forstås for snevert.** Alternativer til å bygge et område ut til et bestemt formål vil alltid være å bygge det ut til et annet formål, eller å la det forbli ubygget. Dette siste, som gjerne kalles "nullalternativet", vil nesten alltid være et alternativ som må utredes i arealplanleggingen. Men det skal ikke være nødvendig å utrede alternativer som ikke er aktuelle. Ofte vil det være nødvendig å utarbeide en mer detaljert plan for et område som grunnlag for behandling av enkeltsaker. Det vil derfor ikke være nødvendig for eksempel å utrede konsekvensene av en rekke forskjellige alternative bruk av et område innenfor et arealformål i en arealdel til kommuneplan. **Den mer detaljerte konsekvensutredningen må heller foretas i forbindelse med arbeidet med områdeplan eller detaljplan og omfatte den arealbruken som da viser seg å bli aktuelt, og mulige alternativer til den**» (vår utheving).

Konsekvensutredningsforskriften<sup>2</sup> § 14 lyder:

«Et planprogram og en melding med forslag til utredningsprogram skal inneholde en beskrivelse av:

- a) planen eller tiltaket, det berørte området og de problemstillingene som i den konkrete saken anses viktige for miljø og samfunn
- b) forholdene som etter kapittel 5 skal utredes, og hvilke metoder som er tenkt benyttet for å skaffe nødvendig kunnskap
- c) relevante og realistiske alternativer og hvordan disse skal vurderes i konsekvensutredningen
- d) plan- eller søknadsprosessen, med frister i prosessen, deltakere og plan for medvirkning fra særlig berørte grupper og andre.

Planprogrammet eller meldingen skal også inneholde kart over det berørte området»

Det følger av konsekvensutredningsforskriften § 16 (1):

«Ansvarlig myndighet fastsetter plan- eller utredningsprogrammet med utgangspunkt i forslaget utarbeidet av forslagsstilleren og kravene til konsekvensutredningen i kapittel 5. I saksfremlegget til plan- eller utredningsprogrammet skal det redegjøres for høringsuttalelsene i saken og hvordan disse er vurdert og ivaretatt i programmet».

I konsekvensutredningsforskriften kapittel 5, fremgår det av § 19 (2):

«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.».

---

<sup>2</sup> Forskrift om konsekvensutredninger, F21.06.2017 nr. 854



Videre fremgår det av juridisk teori<sup>3</sup>:

«Planmyndigheten har et selvstendig ansvar for å påse at konsekvensutredningen omfatter det som i det enkelte tilfellet er nødvendig for en forsvarlig vurdering og beskrivelse av planens virkninger for miljø og samfunn. På den annen side skal ikke konsekvensutredningen gjøres unødvendig omfattende. Konsekvensutredningens innhold, omfang og detaljeringsgrad må tilpasses den enkelte plantype og det behov for avklaring som foreligger (...)

**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.  
(...)

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.** Som videre påpekt av Planlovutvalget i NOU 2003: 14 s. 255 vil det såkalte «nullalternativet», det vil si ikke å gjennomføre den planlagte utbyggingen, nesten alltid være et aktuelt alternativ som må utredes i arealplanleggingen. Et annet aspekt ved forutsetningen om at de alternativene som utredes, må være realistiske og relevante, er at man ikke bevisst skal velge ut «dårlige» alternativer for derved å underbygge den foreslåtte løsningen. En slik selektiv utvelgelse av alternativer er ikke i samsvar med regelverkets intensjoner» (vår utheving).

Ut fra ordlyden i lovbestemmelsene, forarbeidene, teorien og forskriftsbestemmelsene, synes det å være en forventning og et krav om å utrede alternativer i en planprosess. Spørsmålet blir i så fall i hvilken grad alternativene må utredes, og når de kan unntas.

Konsekvensutredningsforskriften § 14 og § 19 opererer begge med begrepet «relevante og realistiske alternativer». Spørsmålet blir hva som ligger i dette begrepet.

Kommunen har i oversendelsen lagt til grunn at «[d]en alternative løsningen må både oppfylle formålet med planoppgaven (relevant) og det må være en løsning som er gjennomførbar (realistisk)». Vi er enig i dette utgangspunktet.

At et alternativ er «relevant», kan tolkes som at det er knyttet til det aktuelle planområdet, og til det aktuelle formålet med planen. Selve utredningsplikten i lov og forskrift må etter vårt syn som hovedregel knytte seg til tiltaket, og det kan ikke sies å være en generell plikt til å utrede alternative plasseringer eller traséer. Dette har, slik vi ser det, støtte i rettspraksis, for eksempel i Rt. 2009 side

---

<sup>3</sup> Jf. Innjord m.fl. «Plan- og bygningsloven med kommentarer [Bind I og II] [2020]» s. 99-100



661 og i Moss tingretts dom av 14.12.2020 (TMOSS-2019-135847) om reguleringsplan for dobbeltspor i Moss. Sistnevnte doms saksforhold ble for øvrig behandlet i Borgarting lagmannsretts dom av 21.02.2022 (saksnummer 21-028987ASD-BORG/02), med samme resultat.

Videre blir spørsmålet hva som ligger i «realistiske» alternativer.

Umiddelbart avgrenses dette mot tiltak som ikke faktisk lar seg gjennomføre. Vi legger til grunn at også tiltak som bare teoretisk sett kan gjennomføres, raskt vil kunne falle utenfor.

Samtidig, som det påpekes i teorien, er det ofte først ved utredningen at man kan fastslå hva som er et realistisk alternativ; det bør være sterke holdepunkter for at et alternativ ikke er gjennomførbart hvis man skal unnta det fra utredning. Noe annet kan medføre at man får en for snever avgrensning av alternativer.

Utvelgelseskriteriene kan heller ikke i for stor grad knyttes til temaer som hører inn under det planfaglige skjønn; kommunen som planmyndighet må være varsomme med å forskuttere den planfaglige avveiningen i forkant av at vedtaket fattes. Ved å unnta fra utredning alternativer som beror på en avveining av de hensyn kommunen som planmyndighet skal vurdere, kan man raskt havne i et spor hvor relevante og realistiske alternativer tilsidesettes uten den nødvendige planfaglige begrunnelse. Dette kan igjen raskt medføre at den beste løsningen ikke velges.

#### Konsekvensutredningen av alternative løsninger i denne saken

Slik vi forstår klagen, er det særlig to hovedalternativer som klagerne anfører har vært for dårlig utredet: en omlegging av togsystemet (i større eller mindre grad) vekk fra Brynsbakken, og alternative løsninger med større eller lengre «lokk» over et eller flere av sporene.

Kommunen har i oversendelsen til oss skrevet:

«Plan- og bygningsetaten har akseptert og erkjent at det ikke fantes alternativer i denne saken, som var relevante og realistiske. Dette standpunktet fastholdes fremdeles. I dette ligger at de løsninger og alternativer som har blitt satt fram i prosessen og i klageomgangen, har blitt klart og tydelig avvist av Bane Nor som åpenbart ikke realistiske. Vi oppfatter at senere innsendt notat dokumenterer dette standpunktet. Bane Nor har uttalt at det ville bli så kostbart at deres budsjett da ikke tillater gjennomføring. Videre at det vil medføre stans over et tidsrom som er uakseptabelt langt. Bane Nor har forklart dette mer utfyllende og grundig i sine merknader til innkomne klager. De sentrale hovedårsaker til at det kun finnes et realistisk alternativ har vært at det ikke er mulig å stanse drift i så lang tid samt at det vil koste for mye, dersom det skal ha en reell nytte som støydempende tiltak. Plan- og bygningsetaten oppfattet i den tidlige fasen av planleggingen, at det var hevet over tvil at uavhengig av lokkløsning, vil lokk være svært kostbart og medføre alt for lang stengetid, til at dette skulle være ansett som et realistisk alternativ. Dette har blitt ytterligere bekreftet i løpet av planprosessen, og gjennom klagebehandlingen. I tillegg kommer at det i alle tilfeller ikke er mulig å benytte husene som eventuelt ville kunne blitt gjenoppført, til boligformål.

Plan- og bygningsetaten forsto saken slik at det var sannsynlig at et alternativ som for Bane Nor ikke kan gjennomføres, ville blitt møtt med innsigelse eller med et ønske om at saken heller burde gå som statlig plan.

Plan- og bygningsetaten mener at det å stille krav om alternativer som ikke er realistiske, vil være unødig ressurskrevende og gi et feil inntrykk av likestilte alternativer, når det faktisk



ikke kom til å bli gjennomført annet enn det alternativet som forslagsstiller vurderte som best. Vi viser til pbl. § 3 tredje ledd:

«Planleggingen skal bygge på økonomiske og andre ressursmessige forutsetninger for gjennomføring og ikke være mer omfattende enn nødvendig.»».

Etter vårt syn er det noe uheldig at kommunen her gir uttrykk for at Bane NORs vurdering av kostnader og stengetid skal være avgjørende. Vi legger til grunn at dette i utgangspunktet er politiske spørsmål, som hører inn under et planfaglig skjønn. Vi har noe vanskelig for å se for oss at en annen utbygger ville bli hørt med argumentasjon om at planløsningene var for dyre eller for omfattende, hvis løsningene var ment å ivareta hensyn kommunen mente var viktige.

Heller ikke at prosessøkonomiske hensyn, eller en henvisning til statlig plan som alternativ, kan være utslagsgivende. Etter vårt syn kan ikke ressurs hensyn forsvare en tilsidesettelse av godt utredningsarbeid i forkant av planen, så fremt utredningen knytter seg til aktuelle alternativer. Videre vil også en statlig plan være avhengig av et tilstrekkelig utredningsarbeid i forkant av vedtakelsen.

Som nevnt over, kan vi ikke se at det er en generell plikt til å utrede alternative måter å dirigere togtrafikken i Oslo på, ved vedtakelsen av reguleringsplan for en mindre del av togsystemet.

I denne konkrete saken, kan vi heller ikke se at det foreligger spesielle forhold som taler for at en alternativ løsning på togtrafikken i Oslo (og dermed også store deler av resten av landet) skal løses på reguleringsplannivå. Hvis det er politisk ønskelig å foreta en markant endring av togtrafikken, antar vi at dette vil være spørsmål som må løftes opp på et høyere nivå.

Vår vurdering er derfor at det ikke kan kreves utredning av et helt nytt togsystem i Oslo i denne saken, for eksempel ved å flytte all togtrafikken i tunnel under byen eller ved å legge om toglinjene slik at det ikke gikk tog langs Brynsbakken. Anførsler om dette, kan etter vårt syn ikke føre frem.

Den andre hovedanførselen knytter seg til alternative løsninger i selve Brynsbakken. Blant annet et det særlig trukket frem at man, i større eller mindre grad, lager et «lokk» over togsporene.

I det fastsatte planprogrammet, revidert etter offentlig ettersyn 07.12.18 og 29.03.19, er det under punkt 2.2 angitt løsninger som er vurdert. Vi gjengir ikke alt som beskrives der, men vil påpeke at begrunnelsen for at flere av alternativene ikke videreføres synes å bunne ut i planfaglige forhold; vi nevner blant annet kostnader ved gjennomføringen, inngrep i planområdet, og estetiske forhold.

Dette er momenter som ligger i kjernen av hva kommunen som planmyndighet skal vurdere. Etter vårt syn er det ikke heldig at alternative løsninger ikke utredes. Vi minner om at aktuelle alternativer ikke skal tolkes for snevert, og at så lenge alternativene er realistiske og relevante skal de være en del av grunnlaget for kommunens planfaglige vurdering.

Vedrørende en lokk-løsning, er det etter vårt syn manglende utredninger og vurderinger av dette som alternativ. Vi har vanskelig for å se at kommunen har foretatt en planfaglig avveining av et eventuelt lokks innvirkning på miljøet, et eventuelt lokks estetiske virkning, og om eventuelle positive sider ved et lokk veier opp for merkostnadene.

Vi ser at lokkløsninger til en viss grad er kommentert av forslagsstiller, herunder ved notat av 08.01.2021 fra Aas-Jacobsen. Etter vårt syn er likevel ikke dette noen reell utredning av alternativet,





slik at kommunen hadde et grunnlag for en avveining av hvilke alternativ som var den beste løsningen, men heller en konstatering av at Bane NOR mener et lokk er urealistisk.

I denne sammenheng vil vi bemerke at kommunen mottok en presentasjon av en mulighetsstudie for lokk over noen av sporene i Brynsbakken. Presentasjonen er utarbeidet av Trond Bølviken, på vegne av Vålerenga vel, og er datert 01.03.2021. I presentasjonen argumenteres det for at et lokk kan være mulig, og vil gi en bedring for nærmiljøet.

Argumentasjonen i denne presentasjonen taler etter vårt syn for at en slik løsning kan være realistisk og relevant, og underbygger at å unnta slike alternativer fra utredning ikke er i tråd med utredningsplikten i denne saken.

Ved vedtakelsen av plan er det, som nevnt over, kommunen som har rollen som planmyndighet og som skal ta de planfaglige avgjørelser. For at kommunen skal kunne ta slike avgjørelser, må utredningen være reell, og vise fordeler og ulemper ved de aktuelle alternativer.

I denne forbindelse viser vi til bystyrets vedtak av 24.03.2021, hvor det under punkt 14, 15, og 19 fremgår:

«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.

(...)

19.

Oslo bystyre viser til omfattende merknader ved behandling av saken om Brynsbakken i byutviklingsutvalget. Bystyret er svært misfornøyd med det tidspress kommunen er blitt satt under i denne saken, og med Bane Nors manglende vilje til å finne løsninger for å ivareta lokale behov. Bystyret forventer mer av staten ved samferdselsutbygging i tett bebygde boligstrøk. Bystyret ber departementet sikre at staten i det videre detaljarbeid gjør mest mulig for å begrense støy i lokalmiljøet, inkludert at lokkløsninger vurderes for utbygging nå eller på et senere tidspunkt. Byrådet bes overbringe dette vedtaket til departementet raskest mulig og på en måte som understreker den tverrpolitiske viljen som ligger bak».

Det synes for oss klart at kommunen selv mener den ikke har hatt tilstrekkelig utredede alternativer, når det planfaglige skjønn skulle utøves og planen vedtas.

Slik vi vurderer saken, dreier det seg her om en kapasitetsutvidelse av støyende infrastruktur, som vil påvirke nærmiljøet inkludert skole og skolevei. Det bør derfor være en høy terskel for å unnta



alternativer fra utredning, særlig når det dreier seg om alternativer som kan bidra til å begrense ulempene (for eksempel støy) tiltaket medfører.

Når avvisningen av alternativer i stor grad synes å bero på en planfaglig avgjørelse fra forslagsstiller, uten at planmyndigheten synes å ha foretatt en reell vurdering av alternativene basert på sitt planfaglige skjønn, foreligger det etter vårt syn en saksbehandlingsfeil; det er brudd på utredningsplikten i forvaltningsloven § 17 (1), plan- og bygningsloven § 4-2, og konsekvensutredningsforskriften § 16 (1) og § 19 (2). Relevante og realistiske alternativer til Bane NORs ønskede løsning er ikke tilstrekkelig utredet og vurdert.

#### Konsekvenser ved saksbehandlingsfeil

Selv om det er begått saksbehandlingsfeil, er det ikke dermed noen automatikk i at vedtaket er ugyldig. Det følger av forvaltningsloven § 41:

«Er reglene om behandlingsmåten i denne lov eller forskrifter gitt i medhold av loven ikke overholdt ved behandlingen av en sak som gjelder enkeltvedtak, er vedtaket likevel gyldig når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold».

I denne saken har kommunen, ved vedtakelsen av planen, satt inn forslag om ytterligere utredning og vurdering av eventuell reguleringsendring. I media<sup>4</sup> har det også kommet frem at medlemmer av bystyret har noen motforestillinger mot den vedtatte planen i sin nåværende form.

Dette er etter vårt syn klare holdepunkter for at feilen kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold; det er i alle fall ikke en fjerntliggende mulighet for dette.

Slik vi ser det er ikke vilkåret i forvaltningsloven § 41 til stede, slik at vedtaket likevel kan anses å være gyldig. Følgelig må vedtaket oppheves.

#### Øvrige anførsler

Det er i saken kommet inn flere andre anførsler, knyttet til andre temaer. Vi har også lest gjennom disse, men finner ikke grunn til å kommentere disse ytterligere. Når vedtaket uansett oppheves grunnet manglende utredning, vil betydningen av eventuelle andre feil ikke medføre et annet resultat.

Vi vil likevel oppfordre kommunen, ved sin fornyede behandling, til å være bevisst klageanførslene som er kommet inn, og vurdere hvorvidt disse kan ha betydning for den videre behandlingen av saken.

For øvrig bemerker vi at Bystyret i vedtaket har uttrykt misnøye med det tidspresset kommunen mener seg utsatt for i saken. Vedtaket kan gi inntrykk av at tidspresset er en medvirkende årsak til at vedtaket ble fattet. Uten å ta konkret stilling til dette, stiller vi spørsmål ved om tidspress er et saklig og relevant hensyn kommunen kan vektlegge, særlig når manglende utredning er et hovedtema.

#### Oppsummering

Statsforvalteren har etter dette kommet til at planforslaget ikke er tilfredsstillende opplyst og utredet. Kommunen hadde ikke et tilstrekkelig grunnlag for å fatte avgjørelse i saken. Relevante og

---

<sup>4</sup> Vårt Oslo, artikkel datert 06.11.2021 «Venstre-politiker: — Bane Nor har ført bystyret i Oslo bak lyset i Brynsbakken-saken».



realistiske alternativer til Bane NORs løsning var ikke utredet, og denne mangelen ved utredningen kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold.

Vedtaket er ugyldig.

### Konklusjon

Kommunens vedtak av 24.03.2021 i sak 66 oppheves. Klagen har ført frem. Kommunen må behandle saken på nytt.

Vedtaket er fattet med hjemmel i pbl. § 1-9 og forvaltningsloven § 34.

Vedtaket er endelig og kan ikke påklages videre, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Statsforvalteren gjør oppmerksom på retten til å kreve dekning av vesentlige kostnader som har vært nødvendige for å få endret vedtaket til en parts gunst, jf. forvaltningsloven § 36. Kravet må sendes til Statsforvalteren innen 3 uker.

Med hilsen

Hege Skaanes Nyhus  
direktør  
Juridisk avdeling

Anne Danielsen Haugland  
seksjonssjef

*Dokumentet er elektronisk godkjent*

Kopi til:

FAU VÅLERENGA SKOLE	Islands gate 5	0658	OSLO
Espen Gees Bokn Solheim	Islands Gate 9	0658	Oslo
Gjermund Granlund	Enebakkveien 52	0657	Oslo
Ida Eldholm-Prestø	Smålensgata 8 A	0657	Oslo
Kalmer Kalda	Strømsveien 37 H	0658	Oslo
Kathrine Ruud Backe	Turbinveien 16	0195	Oslo
Kristian Fuglseth Ruud	Mandalls Gate 3 D	0190	Oslo
Linn Eirin Østby Grønstad	Etterstadgata 9 A	0658	Oslo
Lisbeth Kristoffersen	Smålensgata 8 C	0657	Oslo
Maja Odner	Etterstadgata 63 B	0658	Oslo
Mirjam Berg Abrahamsen	Enebakkveien 44 B	0657	Oslo
Oslo kommune	Rådhuset	0037	OSLO
OSLO KOMMUNE BYDEL 1 GAMLE OSLO	Postboks 9406 Grønland	0135	OSLO
Claes Erling Friis Thofte	Tråkka 38 B	0774	Oslo
Elin Maria Therese Sefton	Arnliot Gellines Vei 5 A	0657	Oslo
KVÆRNERTOPPEN BORETTSLAG	Postboks 6666 St. Olavs plass	0129	OSLO
Ragnhild Marthine Bø	Vestfoldgata 2 B	0656	OSLO
Sverre Olav Rødseth	Arnliot Gellines Vei 35	0657	Oslo
BYRÅDSAVDELING FOR BYUTVIKLING	Rådhuset Rådhusplassen 1	0037	OSLO
Clas Ola Høsøien	Etterstadsletta 47	0660	Oslo



Daniela Plaza Fuenzalida	Enebakkveien 25 B	0657	Oslo
Einar Braathen	Turbinveien 9	0195	Oslo
Anders Hasmo	Freserveien 41	0195	Oslo
Ann-Kristin N Magnussen	Etterstadgata 41 A	0658	Oslo
Arne Harald Foss	Danmarks Gate 18 A	0658	Oslo
Aurelien Darthout	Enebakkveien 44 B	0657	OSLO
Even Finsrud	Turbinveien 13	0195	OSLO
Gunn Irene Kristiansen	Enebakkveien 44 A	0657	OSLO
Guro Soelberg Martinsen	Kampen Hageby 3	0655	Oslo
Magnus Hellstrøm-Finnsen	Kristins Vei 11	0669	Oslo
Morten Hansebakken	Rolf Hofmos Gate 32	0655	Oslo
Torill Emblem Nysted	Etterstadgata 39 C	0658	OSLO
Vebjørn Torsetnes	Vikengata 4	0656	Oslo
Carmen Celine T F Dalseng	Enebakkveien 52	0657	Oslo
Håkon Wium Lie	Enebakkveien 54	0657	Oslo
Karen M Høybakk Mikalsen	Sveriges Gate 17 B	0658	Oslo
Knut Ambjørn Eriksen	Schweigaards Gate 86 A	0656	Oslo
Line Anette Hansen	Klostergata 6	0656	OSLO
OSLO KOMMUNE PLAN- OG BYGNINGSETATEN	Postboks 364 Sentrum	0102	OSLO
Sissel Erika Nilsen	Turbinveien 10	0195	Oslo
Svein Gustav Gjeruldsen	Enebakkveien 58 C	0657	OSLO
Celine K Kristiansen	Jordalgata 2	0657	Oslo
BANE NOR SF	Postboks 4350	2308	HAMAR
Beate Kristine Sønju	Arnljot Gellines Vei 27	0657	Oslo
GAMLEBYEN BEBOERFORENING	c/o Andreas Drevland St. Halvards gate 1D	0192	OSLO
Ingrid Breistein	Enebakkveien 75 A	0196	OSLO
Mette Karina Hansson	Smålemsgata 4 A	0657	Oslo
Mine Nilay Yalcin	Sons Gate 29	0654	Oslo
Svein Arne Romestrand	Schweigaards Gate 64	0656	Oslo
Sveinung Legard	Strømsveien 35 E	0658	Oslo
TURBINEN BORETTSLAG	Postboks 6666 St. Olavs plass	0129	OSLO
WIKBORG REIN ADVOKATFIRMA AS	Postboks 1513 Vika	0117	OSLO
Berit Nilsen Bua	Schweigaards Gate 90 A	0656	Oslo
Britt-Marie A Forsudd	St. Halvards Gate 28 D	0192	Oslo
Eia Elena Skjønsberg	Enebakkveien 37 B	0657	Oslo
EIENDOMS- OG BYFORNYELSESETATEN	Postboks 491 Sentrum	0105	OSLO
Anders Nordby	Konows Gate 94	0196	Oslo
Glenn Robert Eriksen	Turbinveien 6	0195	Oslo
Martin Brostigen	Sons Gate 29	0654	Oslo
Mona Rønning Hommersand	Turbinveien 56	0195	Oslo
OPPLANDGATA OG SMÅLENSGATA BORETTSLAG	c/o OBOS, Selskapsnr. 6479 Postboks 6666 St. Olavs Plass	0129	OSLO
Peder Børve Horneland	Kjølbørggata 17 A	0653	Oslo
Sølvi Blenne	Etterstadgata 41 B	0658	Oslo
Tom Fredrik Blenning	Postboks 27 Vålerenga	0626	Oslo
Ylva Betty Maria Törngren	Enebakkveien 35	0657	Oslo
FORTIDSMINNEFORENINGEN I OSLO OG AKERSHUS	Vøienvolden gård Maridalsveien 120	0461	OSLO



Ines Habrecht	Etterstadgata 41 C	0658	Oslo
Ingvild Stolpe	Turbinveien 13	0195	Oslo
Katherine Joakimsen	Brinken 16 B	0654	Oslo
KVÆRNERDAMMEN BORETTSLAG	OBOS Hammersborg torg 1	0179	OSLO
Signe Aarset Loe	Lensmann Hiorths Allé 19	0661	Oslo
Tone Minerva Grenness	Rolf Hofmos Gate 13	0655	Oslo
VÅLERENGA HISTORIELAG	Hedmarksgata 2	0658	OSLO
BORETTSLAGET MUNKEGATA 11	Postboks 4301 Nydalen	0402	OSLO
BYANTI KVAREN I OSLO	Postboks 2094 Grünerløkka	0505	OSLO
Anna Caralt Bjørndal	Etterstadsletta 84	0659	Oslo
Freddy Edvardsson Birkeli	Etterstadgata 41 B	0658	Oslo
Tarjei Nysted	Etterstadgata 39 C	0658	Oslo
Thea Abela Yakira Oldan	Vålerengata 9 D	0657	OSLO
Wilma Birgitte Aagesen	Etterstadgata 39 C	0658	Oslo
Ørn Terje Foss	Freserveien 29	0195	Oslo