

## **Juridisk notat – utredning av gyldigheten av rekkefølgekrav om etablering av gang- og sykkelanlegg i reguleringsplan for E6 Moelv-Roterud**

Statens vegvesen mottok et notat fra Gjøvik kommune den 10.04.26 med en begrunnelse og vurdering av gyldigheten av rekkefølgekrav om etablering av gang- og sykkelanlegg i reguleringsplan for E6 Moelv-Roterud.

Statens vegvesen og Nye veier har i dette notatet foretatt en ny vurdering, og det foreligger ingen nye momenter fra Gjøvik kommune som tilsier at rekkefølgekravet om etablering av gang- og sykkelanlegg oppfylder vilkårene i plan- og bygningsloven (pbl.) § 12-7 nr. 10.

Gjøvik kommune anfører i hovedsak følgende:

*Bakgrunnen for rekkefølgekravet om sikring av myke trafikanter langs fylkesveien er at situasjonen pr. i dag er slik at det ikke tåles en økning av trafikken. At det rent faktisk blir en trafikkøkning av E6 utbyggingen som sådan er dermed den faktoren som utløser nødvendigheten av å iverksette tiltaket (gang- og sykkelveg). Etter vår vurdering er da også kravet til saklig sammenheng oppfylt [...]*

*Lagmannsretten mente at nødvendighetsvilkåret i pbl. § 12-7 nr. 10 må forstås slik at det er adgang til å legge vekt på behov som oppstår også på grunn av andre utbygginger/økt utnyttelsesgrad i området, såkalte sumvirkninger. [...] Vi mener at den økte trafikkbelastningen som trafikkprognosene viser at rent faktisk vil følge av E6-utbyggingen som sådan, nettopp er en slik sumvirkning som bidrar til å utløse behovet for gang og sykkelanlegg langs fv. 2538. At utbygging av strekningen E6 Moelv-Roterud isolert sett er anslått å føre til noe reduksjon i den totale trafikkbelastningen, endrer ikke på dette. Strekningen er en del av en større vegutbygging, og det avgjørende er at trafikken på fv. 2538 etter gjennomført E6 utbygging når et nivå som samlet sett gjør det nødvendig å sikre myke trafikanter, herunder skoleelever, bedre. Dette må naturlig også ses i sammenheng med strekningen videre nordover, fra Roterud til Rogne, der det er vedtatt likelydende rekkefølgekrav for gang- og sykkelanlegg. Rekkefølgekravet for Kalrasten-Roterud vil dermed også være nødvendig for å ivareta helheten i tiltakene som er nødvendig for å avhjelpe ulemper utbyggingen fører til, jf. HR-dommen.*

### **Rettslig grunnlag**

Pbl. § 12-7 nr. 10 hjemler adgangen til å regulere rekkefølgekrav i reguleringsplaner dersom vilkårene er oppfylt. Bestemmelsen lyder som følgende:

«I reguleringsplan kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser til arealformål og hensynssoner om følgende forhold [...]

10. krav om særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen, og at utbygging av et område ikke kan finne sted før tekniske anlegg og samfunnstjenester som energiforsyning, transport og vegnett, sosiale tjenester, helse- og omsorgstjenester, barnehager, friområder, skoler mv. er tilstrekkelig etablert[...]

Hjemmel til å regulere rekkefølgen av etablering eller sikring av infrastrukturtiltak kan kun kreves «i nødvendig utstrekning». Ordlyden «i nødvendig utstrekning» tilsier at det er en viss terskel for å oppfylle vilkåret. Det vil si at etablering eller sikring av et infrastrukturtiltak *må* skje i en særskilt rekkefølge basert på relevante hensyn, før annen utbygging kan skje. Hensyn bak bestemmelsen er å sørge at det blir gjennomført *nødvendige* infrastrukturtiltak i eller i tilknytning til en reguleringsplan. Lovgiver har ikke ment at infrastrukturtiltak som ikke er «nødvendige» som en følge av utbyggingen, skal omfattes av bestemmelsen. Dette finner støtte av Høyesterett i HR-2021-953-A:

«(38) *Ordlyden* kan på den bakgrunn tilsi at det bare kan treffes vedtak om rekkefølgetiltak i tilfeller hvor det er nødvendig å utsette utbyggingen – eventuelt bruken – til tiltaket er etablert. Tiltaket må med andre ord stå i en slik sammenheng med utbyggingen at det ikke kan vente til bebyggelsen er tatt i bruk[...] (58) Kommunen kan bare oppstille rekkefølgebestemmelser for å dekke reelle behov som utløses eller forsterkes av utbyggingen, eller for å avhjelpe ulemper denne fører til. I dette ligger at det må være en slik relevant og nær sammenheng mellom tiltaket og utbyggingsprosjektet at det er berettiget å kreve at utbyggingen gjennomføres i en bestemt rekkefølge. Det er ikke i seg selv tilstrekkelig at infrastrukturtiltaket anses formålstjenlig eller ønskelig hvis tiltaket ikke står i en slik sammenheng med det nye prosjektet. Rent fiskale hensyn kan ikke begrunne vedtak etter § 12-7 nr. 10.»

Rekkefølgekrav kan omfatte tiltak både *innenfor* og *utenfor* planområdet, jf. Rt-1993-278 s. 285 og HR-2021-953-A, men kravet må være saklig og planavledet, jf. HR-2021-953-A avsnitt 40 og Prop. 115 L (2024-2025) s. 23.

Hvis kommunen vedtar rekkefølgekrav som den ikke selv har til hensikt å oppfylle, har Høyesterett i HR-2021-953-A trukket opp rettslige skranker. Rettstilstanden oppsummeres slik (avsnitt 58):

- Kommunen kan *bare* oppstille rekkefølgebestemmelser for å dekke reelle behov som utløses eller forsterkes av utbyggingen, eller for å avhjelpe ulemper denne fører til. Det må foreligge en relevant og nær sammenheng mellom tiltaket og utbyggingsprosjektet.
- Det er *ikke* tilstrekkelig at tiltaket anses formålstjenlig eller ønskelig, og rent fiskale hensyn kan ikke begrunne vedtak etter § 12-7 nr. 10.
- Et utbyggingsprosjekt må ikke vurderes isolert, men kan ses i sammenheng med eksisterende bebyggelse og infrastruktur. Det avgjørende er hvilke tiltak som samlet sett er nødvendige i nærmiljøet hvis utbyggingen gjennomføres – de såkalte "sumvirkningene".

### **Statens vegvesen og Nye veier sin juridiske vurdering**

- **Reguleringsplan for E6 Moelv-Roterud utløser *ikke* et nødvendig behov for gang- og sykkelanlegg og rekkefølgekravet er ikke planavledet.**

Pbl. § 12-7 nr. 10 gir adgang til å legge vekt på behov som oppstår på grunn av andre utbygginger i området, såkalte sumvirkninger. Denne aktuelle planen utløser imidlertid ikke et behov for gang- og sykkelanlegg. Behovet oppstår hverken som en følge av utbygging E6 Moelv-Roterud, eller som en sumvirkning av øvrig E6-utbygging. Rekkefølgekravet knytter seg til en situasjon som oppstår i forbindelse med en annen reguleringsplan.

- Et rekkefølgekrav må være planavledet, det vil si direkte knyttet til utbyggingens faktiske konsekvenser, jf. HR-2021-953-A og Prop. 115 L (2024–2025) s. 23.
- Trafikken øker ikke som følge av den aktuelle utbyggingen, men reduseres. Planforslaget har dermed ikke konsekvenser som begrunner tiltaket – rekkefølgekravet brukes til å løse en utfordring knyttet til en annen reguleringsplan.

Sumvirkningslæren gir ikke selvstendig grunnlag for rekkefølgekravet. Høyesterett presiserer i HR-2021-953-A avsnitt 59 at utbyggingen kan ses i sammenheng med eksisterende bebyggelse og infrastruktur, og at sumvirkninger kan hensyntas. Denne uttalelsen må imidlertid leses i sammenheng med nødvendighetsvilkåret i avsnitt 40 og 58.

Sumvirkningslæren er en utdypning av nødvendighetsvurderingen, ikke et selvstendig grunnlag for å oppstille rekkefølgekrav. Også ved en samlet vurdering må det påvises at den konkrete reguleringsplanen bidrar til å utløse eller forsterke det behovet tiltaket skal dekke.

At flere prosjekter har felles utbygger, inngår i den samme overordnede veistrekningen eller finansieres gjennom et felles bompengelopplegg, endrer ikke dette utgangspunktet. Slike forhold sier ikke i seg selv noe om hvorvidt det aktuelle plantiltaket utløser et behov for det aktuelle tiltaket, eller om rekkefølgekravet er nødvendig for å avbøte konsekvenser av planen. Dersom rekkefølgekravet i hovedsak er begrunnet i virkninger av andre utbygginger eller i et generelt behov langs veistrekningen, vil kravet ikke ha den nødvendige tilknytningen til reguleringsplanen.

Etter vår vurdering kan det derfor ikke stilles rekkefølgekrav med grunnlag i prosjektenes organisatoriske eller finansielle sammenheng alene. Det avgjørende er om den aktuelle reguleringsplanen i seg selv medfører et faktisk og konkret behov for tiltaket, slik at kravet kan anses nødvendig og stå i en relevant og nær sammenheng med planen, jf. HR-2021-953-A.

Fagrappport trafikktutredning (COWI, 30.05.2024), tabell 6-5, viser at trafikken på fv. 2538 Birivegen i dag er om lag 1 600 ÅDT. Med vedtatt bompengoordning og full utbygging av E6 Moelv–Øyer, er trafikken beregnet til om lag 2 000 ÅDT. Uten bom er trafikken beregnet til om lag 1 600 ÅDT, dvs. uendret fra dagens nivå. Det er naboprojektet E6 Roterud–Storhove som driver trafikkveksten (isolert økning på ca. 1 200 ÅDT), mens E6 Moelv–Roterud isolert sett gir en trafikknedgang på ca. 400 ÅDT på fv. 2538.

Gjøvik kommune sin tilnærming utvider årsakskravet og bygger på at behovet må ses i lys av "E6-utbyggingen som sådan", og at den samlede trafikkutviklingen utløser nødvendigheten:

- Spørsmålet om konsekvenser fra én reguleringsplan kan tillegges vekt ved vurderingen av nødvendigheten av et rekkefølgekrav i en annen plan, er ikke direkte avklart i rettspraksis. I HR-2021-953-A vurderte Høyesterett sumvirkningen av ett prosjekt sett i sammenheng med eksisterende bebyggelse og infrastruktur – ikke overføring av ansvar mellom separate planer.
- Gjøvik kommune viser til LB-2019-135154, som gjaldt rekkefølgekrav om trikketrasé og sykkelvei i Oslo. Lagmannsretten la der til grunn at det er adgang til å vektlegge sumvirkninger fra flere utbygginger. Saken gjaldt imidlertid flere utbygginger innenfor et avgrenset byområde som samlet bidro til økt belastning på den samme infrastrukturen. Situasjonen her er annerledes: den aktuelle reguleringsplanen har en avlastende effekt på fv. 2538, og behovet for gang- og sykkelanlegg synes i hovedsak knyttet til utbygging av E6 i en annen reguleringsplan. Lagmannsrettens uttalelser kan derfor etter vårt syn ikke overføres til en situasjon hvor den aktuelle planen ikke bidrar til økt belastning, men snarere virker avlastende.

### *Kravene i vegnormal N100*

Når det planlegges ny riksveg skal kravene i vegnormal N100 ivaretas, herunder skal tilbudet til gående og syklende vurderes. Ny E6 planlegges med utgangspunkt i dimensjoneringsklasse H3 og kravene for H3-veg der tilbudet til gående og syklende skal løses via lokalt vegnett eller eventuelt som parallell gang- og/eller sykkelveg jf. N100 krav 3.3.3-16.

Krav 3.3.4-11, 3.3.5-11 og 3.4.5-1 oppstiller vilkår for om det skal gis et tilbud til gående og syklende og hvordan tilbudet skal løses. Følgende fremgår av kravene<sup>1</sup>:

«Dersom ÅDT > 1000, og potensialet for antall gående og syklende langs vegen overstiger 50 i et normaldøgn eller strekningen er skoleveg, skal det etableres egen parallelført gang- og/eller sykkelveg eller være tilbud for gang- og sykkeltrafikken på lokalt vegnett.»

Trafikkberegninger viser at utbygging av E6 Moelv-Roterud ikke vil medføre vesentlig økt trafikk på fylkesvegen. Når bompengeinnskrevningen på naboprojektet Roterud-Storhove avsluttes, anslås trafikken på fylkesvegen å *reduseres* til ÅDT 1600 og ny E6 vil avlaste fylkesvegen. Krav i N100 om ÅDT større enn 1000 er derfor oppfylt. I tillegg til vilkår om ÅDT over 1000 er det et kumulativt vilkår om at potensiale for antall gående og syklende langs vegen skal overstige 50 i et normaldøgn *eller* at strekningen er skoleveg. Det foreligger ikke dokumentasjon i plandokumentene som tilsier at antall gående og syklende langs vegen vil overstige 50 i et normaldøgn som en følge utbyggingen, og vilkåret er trolig ikke oppfylt. Strekningen er ikke skoleveg.

Selv om vilkårene i nevnte krav ikke er oppfylte, kan hensyn til trafiksikkerhet likevel tilsi at det er nødvendig å etablere en parallell gang- og sykkelveg. I en slik vurdering kan det blant annet legges vekt på følgende momenter: om vegen er skoleveg, trafikkmengde, fartsnivå, vegens funksjon, tilbud og virksomheter langs lokalvegen, avkjørsler samt konsekvenser av riksvegtiltaket. I denne konkrete plansaken vurderer vi at tilbudet for gående og syklende langs fylkesvegen er tilstrekkelig og at det ikke er et nødvendig behov for å etablere en parallell gang- og sykkelveg. I vurderingen legges det vekt på at strekningen ikke er skoleveg og at fartsgrensen er 60 km/t. Det er en meget spredt bebyggelse med få avkjørsler. Videre er det ingen tilbud eller virksomheter langs vegen. Konsekvensene av riksvegtiltaket er ikke store nok og vil heller avlaste trafikken på fylkesvegen permanent.

Ettersom vilkårene i krav 3.3.4-11, 3.3.5-11 og 3.4.5-1 om å gi et tilbud til gående og syklende ikke er oppfylt samt på bakgrunn av en helhetsvurdering, mener vi at det ikke foreligger et nødvendig behov for å etablere en egen parallelført gang- og sykkelveg langs fylkesvegen.

Vilkårene i vegnormalen vedrørende krav om å gi et tilbud til gående og syklende herunder krav til etablering av gang- og sykkelveg bør være en norm for å vurdere om infrastrukturtiltaket er «nødvendig». Vi tolker pbl. § 12-7 nr. 10 dithen at loven ikke åpner for å regulere rekkefølgekrav for å løse alminnelige infrastrukturbehov som kommunen eller andre myndigheter har, med mindre det er å anse som et nødvendig behov. Kravet fremstår som formålstjenlig, ikke rettslig nødvendig. Høyesterett har understreket at det ikke i seg selv er tilstrekkelig at et tiltak er formålstjenlig eller ønskelig. Et krav om gang- og sykkelanlegg kan ikke begrunnes i at tiltaket er samfunnsnyttig hvis det *ikke* er utløst av den aktuelle planen.

Videre er trafikknivåene etter utbygging moderate. Planbeskrivelsen og trafiksikkerhetsanalysen dokumenterer at utbyggingen samlet sett gir en positiv trafiksikkerhetseffekt. Det etableres sammenhengende løsninger for myke trafikanter over Mjøsbrua og frem til Eriksrudvegen. Planforslaget inneholder altså selv tiltak som reduserer risiko og forbedrer forholdene for gående og syklende. Når departementet krever at rekkefølgekrav skal være "*planfaglig nødvendige, objektivt sett*", er det etter vårt syn

---

<sup>1</sup> Det er likelydende krav i N100 3.3.4-11, 3.3.5-11 og 3.4.5-1. ÅDT og fartsgrense avgjør hvilke krav som har relevans.

vanskelig å se at et krav som ikke støttes av de faglige analysene kan anses tilstrekkelig nødvendig.

Vilkårene i pbl. § 12-7 nr. 10 ikke er oppfylt fordi infrastrukturtiltaket ikke er nødvendig. Det legges betydelig vekt på at kravene i vegnormal N100 3.3-4-11, 3.3.5-11 og 3.4.5-1 ikke er oppfylt

### **Hovedkonklusjon:**

Vilkårene om kunne regulere et rekkefølgekrav om etablering av gang- og sykkelanlegg i reguleringsplan for E6 Moelv-Roter er ikke oppfylt, jf. pbl. § 12-7. For det første er ikke rekkefølgekravet planavledet, det vil si at et behov for et gang- og sykkelanlegg ikke er utløst som en følge av den aktuelle utbyggingen i planen. Det foreligger ikke en relevant og nær sammenheng mellom infrastrukturtiltaket og utbyggingen. Rettskildene gir ikke tilstrekkelig grunnlag for å overføre konsekvenser fra en reguleringsplan til en annen.

Dersom rekkefølgekravet *hadde* vært planavledet, er infrastrukturtiltaket ikke nødvendig fordi normen i vegnormalen om krav til etablering av gang- og sykkelveg ikke er oppfylt. En helhetsvurdering tilsier også at det ikke er et nødvendig behov for tiltaket. Vilkåret om at tiltaket bare kan gis «i nødvendig utstrekning» jf. pbl. § 12-7 nr. 10 er derfor ikke oppfylt.

Det forståelig at Gjøvik kommune og Innlandet fylkeskommune anser det som formålstjenlig og ønskelig å etablere en gang- og sykkelveg, men rene fiskale hensyn kan ikke begrunne vedtak etter § 12-7 nr. 10. Dersom rekkefølgekravet ikke tas ut av reguleringsplanen, må bestemmelsen anses som ugyldig.