

NOTAT

Tema:

Vurdering av innsigelse mot rekkefølgekrav om gang- og sykkelanlegg langs fv. 2538 (Kalrasten-Roterud)

1. Innledning

Statens vegvesen har, på vegne av Nye veier AS, fremmet innsigelse mot rekkefølgekravet om etablering av gang- og sykkelveg langs fv. 2538 fra Kalrasten til Roterud i reguleringsplanen for E6 Moelv-Roterud. Innsigelsen ble fremmet i forbindelse med begrenset andregangshøring og offentlig ettersyn. Kommuneadvokaten er bedt om å gjøre en vurdering av to forhold knyttet til denne innsigelsen:

- 1) Den juridiske gyldigheten av rekkefølgekravet.
- 2) Om innsigelsen er fremsatt for sent.

2. Gyldighet av rekkefølgekravet om tilrettelegging for gående og syklende langs fv. 2538

2.1. Vurdering

Muligheten for å fastsette rekkefølgekrav i reguleringsplan følger av pbl. § 12-7 nr. 10:

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

Det rettslige utgangspunktet er altså at det gjelder et nødvendighetsvilkår for rekkefølgekrav, jf. ordlyden.

I Høyesterett sin dom HR-2021-953-A (kalt Mortensrud- eller Selvaag-dommen) ble rammene for bestemmelsen nærmere avklart. Saken gjaldt spørsmålet om gyldigheten av et rekkefølgekrav som gjaldt oppgradering av en tursti en halv kilometer utenfor det aktuelle planområdet før midlertidig brukstillatelse for boligprosjektet i reguleringsplanen kunne innvilges. Hovedspørsmålet i saken gjaldt tolkningen av nødvendighetsvilkåret, eller som Høyesterett formulerte det «*hvilke skranker plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10 setter for adgangen til å gi rekkefølgebestemmelser i reguleringsplan.*»

Høyesterett gikk i dommen gjennom forarbeidene og andre relevante rettskilder. For de tilfellene kommunen ikke selv har til hensikt å utføre tiltaket, uttalte førstvoterende blant annet at det var naturlig å tolke § 12-7 nr. 10 i lys av § 17-3 tredje ledd om utbyggingsavtaler, på grunn av sammenhengen mellom disse bestemmelsene. Deretter ble skrankene i § 12-7 nr. 10 oppsummert på følgende måte i avsnitt 58:

I tilfeller hvor kommunen ikke selv har til hensikt å utføre tiltaket, må § 12-7 nr. 10 forstås slik: 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.

Det konkrete behovet som rekkefølgekravet skal sikre må altså utløses eller forsterkes av utbyggingen, eller det må gjelde tiltak som bidrar til avhjelpe ulemper utbyggingen fører med seg. Sammenhengen mellom tiltaket som pålegges etablert (rekkefølgekravet) og utbyggingsprosjektet må både ha en saklig og nær sammenheng, og være av en slik karakter at det berettiger et krav om at utbyggingen gjennomføres i en bestemt rekkefølge.

Slik kommuneadvokaten forstår Statens vegvesen så er det denne saklige sammenhengen som anføres å her ikke være oppfylt, med vekt på at det ikke kan fastsettes rekkefølgekrav for å løse alminnelige infrastrukturbehov når disse ikke er utløst eller forsterket av den aktuelle utbyggingen.

Hovedargumentet til Statens vegvesen synes å være at den aktuelle strekningen vil avlaste fv. 2538 sammenlignet med i dag når den er ferdig utbygd, og at utbyggingen isolert sett vil gi

en bedre trafiksikkerhet og fremkommelighet for gående og syklende langs fv. 2538. De mener derfor at gang- og sykkelanlegg fra Kalrasten til Roterud (langs fylkesvegen) ikke et behov som utløses eller forsterkes av E6-utbyggingen, og at rekkefølgekravet derfor er ugyldig.

Trafikkprognosene viser imidlertid at trafikken på fylkesvegen rent faktisk er anslått å øke som følge av E6-utbyggingen som sådan. Anslaget er en økning på 1200 ÅDT som følge av utbygd E6 Roterud-Storhove. Og: når E6 Moelv-Roterud er utbygd, er anslaget at økningen vil reduseres med 400 ÅDT fordi noe av trafikken tilbakeføres til E6. Til tross for denne reduksjonen så vil altså ny E6 rent faktisk føre til en økning på i snitt 800 flere kjøretøy daglig på fv. 2538. Det er opplyst at trafikken på fylkesvegen også vil reduseres noe etter at bomkreveinnkrevningen på sikt avsluttes, men ikke hvor mye – og dette ligger i tillegg relativt langt frem i tid.

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.

Til støtte for dette vil blant annet viser til avsnitt 59 i den nevnte Høyesterettsdommen:

Dette innebærer ikke at det enkelte utbyggingsprosjektet må vurderes isolert. Det må tvert om ses i sammenheng med eksisterende bebyggelse og infrastruktur i området, og det avgjørende er hvilke tiltak som samlet sett er nødvendige i nærmiljøet hvis utbyggingen gjennomføres. De såkalte «sumvirkningene» kan med andre ord tas i betraktning, slik at helheten ivaretas. Rekkefølgebestemmelser kan også gjelde tiltak utenfor selve planområdet.

Høyesterett understreker med dette at et utbyggingsprosjekt ikke kan vurderes isolert, og at såkalte sumvirkninger kan fanges opp. Dette var også Borgarting lagmannsretts syn i LB-2019-135154, en dom hvor anken til Høyesterett ikke ble tillatt fremmet (dommen for ble avsagt knappe fire uker etter HR-2021-953-A). Saken gjaldt gyldigheten av rekkefølgekrav om opparbeiding av trikke trasé og sykkelveg i forbindelse med utbyggingen av et kvartal i Oslo sentrum. 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. Det var derfor saklig sammenheng mellom utbyggingen og tiltak for å øke kapasiteten på trikk og å legge bedre til rette for gående og syklende ca. 1 minutt sykling fra det aktuelle kvartalet.

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.

2.2. Konklusjon

Kommuneadvokaten mener etter dette at gang- og sykkelanlegget avhjelper ulempene som følge av E6-utbyggingen som sådan (sumvirkningene) og at kravet om tilstrekkelig saklig sammenheng er oppfylt. Rekkefølgekravet er dermed etter vårt syn gyldig.

3. Om bortfall av innsigelsesrett etter pbl. § 5-5 tredje ledd

3.1. Vurdering

Pbl. § 5-5 tredje ledd lyder:

Retten til å fremme innsigelse bortfaller dersom kravet til deltakelse i planprosessen etter § 3-2 tredje ledd ikke er oppfylt, forutsatt at planmyndigheten har oppfylt sin varslingsplikt og kravene til varslingsfor vedkommende plantype.

Innsigelsesorganets medvirkningsplikt er definert slik i pbl. § 3-2 tredje ledd:

Alle offentlige organer har rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres sakfelt eller deres egne planer og vedtak og skal gi planleggingsmyndighetene informasjon som kan ha betydning for planleggingen. Dette gjelder også for Sametinget.

I forarbeidene til § 5-5 tredje ledd (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 194) står det:

*Tredje ledd viser til at reglene om innsigelse har som forutsetning at myndighetene deltar i planarbeidet fra en tidlig fase. **Det er et viktig mål å løse konflikter i planprosessen og begrense bruken av innsigelse mest mulig. Det innføres derfor en ny regel om at innsigelse er avskåret for myndigheter som ikke oppfyller plikten til deltakelse. Kommunen har rimelig krav på å få***

tidlig varsel om problemer. Det er svært uheldig om en fagmyndighet først unnlater å delta i planleggingen, men så fremmer innsigelse når planforslaget foreligger. Det er dette den nye bestemmelsen tar sikte på å hindre. Departementet bør ta slike forhold, og konsekvensene for kommunene, med i vurderingen av om en innsigelse skal føre fram eller ikke. Det er et absolutt krav at kommunene har oppfylt lovens regler om saksbehandling og varsel, og derved sin varslingsplikt overfor de aktuelle sektormyndigheter, slik at de har hatt reell mulighet til å vurdere bruk av innsigelse innenfor høringsfristen. (...)

I forarbeidene står det videre følgende om offentlig myndigheters plikt til deltakelse etter plbl. § 3-2:

At de har plikt innebærer at de ikke kan "stille seg utenfor" planleggingen og på den måten unngå å bli forpliktet av de planene som vedtas. Planleggingen skal være en felles arena som alle relevante myndigheter skal delta i. Hvis viktige sektorer stiller seg utenfor, vil mye av verdien av planleggingen lett kunne falle bort. Med offentlige organer siktes det ikke bare til kommunale, regionale og statlige myndigheter, men også til offentlige institusjoner med forskjellige formål og organisasjonsformer, som ikke er tillagt formell myndighet til å treffe vedtak. Dette kan også være statsforetak, aksjeselskaper med stor andel av statlig, regionalt eller kommunalt eierskap mv.

Pbl. § 5-5 tredje ledd er altså en sanksjonsregel mot manglende oppfyllelse av plikten til deltakelse i planprosessen. Formålet er å sikre at kommunen får «tidlig varsel om problemer».

I rundskriv H-2/14 om retningslinjer for innsigelse fastslås videre at innsigelsesadgangen er basert på at det har vært en forutgående saksbehandling med reell medvirkning og samarbeid, og at innsigelsesmyndigheten er forpliktet til å medvirke i planprosessen fra et tidlig tidspunkt.

Innjord og Zimmermann (*plan- og bygningsloven med kommentarer*, 2020, s. 127) eksemplifiserer på sin side varianter av mangelfull oppfyllelse av medvirkningsplikten som kan føre til at innsigelsesretten blir avskåret: at vedkommende myndighet ikke har flagget mulige innsigelser i forbindelse med varslingen om planoppstart eller høringen av planprogrammet, eller at organet har unnlatt å bidra med opplysninger av betydning for planarbeidet.

Planarbeidet for E6 Moelv-Roterud har pågått siden 2022. Rekkefølgekravet som det nå er fremmet innsigelse mot var en del av bestemmelsene som lå inne i planforslaget ved førstegangshøringen av planforslaget sommer/høst 2024 – i tillegg til å ha vært en tydelig uttalt forutsetning fra kommunens side i lang tid. Statens vegvesen varslet likevel ikke innsigelse om forholdet før dette ble formelt fremmet den 23.02.2026 i forbindelse med

begrenset annengangs høring. Tvert i mot ga Statens vegvesen i sin uttalelse til planen ved førstegangs høring støtte til kommunens forslag til bestemmelser. Hertil kommer at rekkefølgebestemmelsen ikke ble endret mellom første- og annengangs høring, og ikke var del av den begrensede annengangs høringen.

Det er dermed et faktum at kommunen her nettopp ikke har fått tidlig varsel om «problemene», jf. forarbeidene og formålet med den aktuelle bestemmelsen. Tvert i mot var det manglende varselet om innsigelse i 2024 egnet til å gi kommunen god grunn til å tro at forholdet nå var akseptert av Statens vegvesen/Nye Veier, ref. at det tross alt er snakk om en videreføring av en gang- og sykkelveg som det ble oppnådd meklingsløsning på mellom partene for strekningen Roterud-Rogne, og som nødvendigvis naturlig må bygges også på denne strekningen. Den nå fremsatte innsigelsen bærer således også med seg aspekter av en type «omkamp» som innsigelsesinstituttet ikke er ment å skulle brukes til, jfr. pbl § 5-5 første ledd.

3.3 Konklusjon

Kommuneadvokaten mener etter dette at den innsigelsesretten er bortfalt på grunn av manglende oppfyllelse av medvirkningsplikten etter pbl. § 3-2 tredje ledd.

Gjøvik, 9. april 2026

Knut Westrum

Kommuneadvokat