



«Mottakernavn»

«Adresse»

«Postnr» «Poststed»

«Kontakt»

Saksbehandler, innvalgstelefon

Magne Djup, 62 55 10 77

Klageavgjørelse - reguleringsplan for tilsving mellom Rørosbanen og Solørbanen - Elverum kommune

Statsforvalteren viser til kommunens oversendelse og vårt brev om behandlingstid av 26.09.2023.

Statsforvalterens vedtak

Statsforvalteren opphever Elverum kommunestyres vedtak 24.02.2022 (sak 20/22) om detaljreguleringsplan for tilsving mellom Rørosbanen og Solørbanen i Elverum.

Kort om saken

Reguleringsplan for tilsving Elverum ble vedtatt i kommunestyret den 24.02.22, sak 020/22. Planen regulerer mulighet for en sammenkobling av Rørosbanen og Solørbanen ved tilsving i Elverum. Planarbeidet ble initiert av Bane Nor med bakgrunn i at tilsvingen lå inne som et tiltak i Nasjonal Transportplan (NTP) 2018-2029. Den ble tatt ut av Nasjonal Transportplan for perioden 2022-2033.

Det kom inn 5 klager og en merknad til vedtaket fra beboere og bedrifter i området. Klagen går på ønske om å oppheve planen, ønske om at kommunen innløser eiendommer, og at planen gir stor usikkerhet både i forhold til utvikling av boligeiendommer, næringseiendommer og arbeidsplasser.

Klagen ble først behandlet av formannskapet i møte den 20.09.2023, sak 150/23. Formannskapet fant ikke at det kom frem vesentlige nye opplysninger i saken som ga grunnlag for omgjøring av kommunestyrets vedtak, og klagen ble ikke tatt til følge.

Statsforvalteren tilskrev Bane NOR SF i brev av 02.10.2023. Her ble det reist flere spørsmål knyttet til realisering av planen. Bane NOR SF besvarte henvendelsen i brev av 02.11.2023.

Formelle forhold og Statsforvalterens kompetanse

Vi konstaterer at reguleringsplanvedtaket er påklaget av bedrifter og enkeltpersoner som må anses å være parter eller ha rettslig klageinteresse i saken, jf. forvaltningsloven § 28. Klagen er fremsatt innen klagefristen eller innvilget forlenget klagefrist, jf. forvaltningsloven (fvl.) §§ 29 og 30.



Statsforvalteren er gitt myndighet til å behandle klager etter plan- og bygningsloven (pbl.) § 1-9. Vi kan overprøve alle sider av saken, men skal legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn, jf. fvl. § 34. Dette innebærer at Statsforvalteren fullt ut kan prøve om lovens saksbehandlingsregler er fulgt. Derimot skal vi være tilbakeholdne med å overprøve planens innhold. Statsforvalteren kan normalt ikke endre reguleringsplanen uten at kommunen selv er enig, eller ved at klagesaken oversendes til Kommunal- og distriktsdepartementet for avgjørelse.¹ I brev av 16.01.2004 er likevel presisert at vi kan fatte vedtak om oppheving av åpenbart ugyldige vedtak.

Statsforvalterens vurdering av saken

Saksbehandlingen

Statsforvalteren har gjennomgått sakens behandling, og kan ikke se at det hefter feil ved denne når det gjelder kravene til medvirkning. Planarbeidet ble igangsatt i 2019 med frist 10.01.2020 for å gi merknad til oppstartsvarsel og forslag til planprogram. Planforslag ble sendt på høring og lagt ut til offentlig ettersyn i perioden 08.10. – 23.11.2020. Vi viser ellers til planbeskrivelsen mht. medvirkning.

Så langt vi kan se, er også utrednings- og prosesskravene i loven fulgt. I samsvar med loven er det utarbeidet planbeskrivelse som beskriver planens formål, hovedinnhold og virkninger og det er gjennomført særskilt konsekvensutredning etter pbl./forskrift og en risiko- og sårbarhetsanalyse.

Det ble utredet to alternative traséer i konsekvensutredningen, men det ble valgt å bare gå videre med alternativ 1 ved offentlig ettersyn. Dette alternativet har lavest kostnad, men går gjennom mest boligbebyggelse og berører flere industrieiendommer fram til nytt spor kobles inn på Solørbanen.

Ved høringen innkam en rekke innspill, hvorav flere var fra berørte grunneiere. De mottatte innspill er vurdert av kommunen i eget notat – oppsummering av innkomne uttalelser. Det ble fremmet innsigelse til planen fra Innlandet fylkeskommunen og fra Forsvarsbygg. Kommunen gjorde endringer som imøtekom innsigelsene, og hadde dermed selv vedtakskompetanse i saken.

Reguleringsplanen anses etter dette å være utarbeidet i tråd med saksbehandlingsreglene i pbl.

Planens innhold

Statsforvalteren vil generelt bemerke at det er kommunestyret som er gitt kompetanse til å være plan- og reguleringsmyndighet i den enkelte kommune, jf. pbl. § 3-3. Kommunen må ut fra en helhetsvurdering og i samråd med de berørte fagmyndigheter avgjøre hvilke arealer som skal reguleres, og til hvilke formål. Det er kommunestyret som skal vurdere de ulike interesser og behov opp mot hverandre, og foreta de avveininger som er nødvendig for å oppnå de ønskede resultater. Statsforvalteren skal først og fremst påse at det ikke knytter seg noen urimelighet eller vilkårlighet til de faglige vurderinger som er foretatt.

Statsforvalteren legger til grunn at den regulerte tilsvingen vil gi redusert framføringstid for godstog mellom Røros- og Solørbanen, og dermed kunne legge til rette for å få en større andel av godstransporten over på jernbanen. Vi finner det i utgangspunktet ikke tvilsomt at de offentlige interesser knyttet til en rasjonell og driftssikker jernbaneutbygging, vil veie tyngre enn de private grunneier- og utbyggerinteresser som her kan foreligge.

¹ Se rundskriv T-8/86 og Miljøverndepartementets brev av 16. januar 2004, ref. 200302860-3/MT.



Vedtatt reguleringsplan for tiltaket gir grunnlag for nødvendig grunnerverv for å gjennomføre tiltaket. Dette gjelder både permanent erverv av grunn og midlertidig erverv av rettigheter til anleggsgjennomføring. Bygg som må rives i forbindelse med utbygging av ny tilsving med tilhørende vegtiltak, er markert med kryss i plankartet. Disse eiendommene forutsettes innløst av Bane NOR.

Det følger av pbl. § 12-4 at en reguleringsplan «fastsetter framtidig arealbruk for området og er ved kommunestyrets vedtak bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak som nevnt i § 1-6. Tiltak ..., må ikke være i strid med planens arealformål og bestemmelser». Foreliggende regulering vil således også medføre klare *rådighetsinnskrenkninger* for grunneiere og rettighetshavere innenfor planområdet. Flere klager har fremhevet det samme. Som en av klagerne, Rønningen, har pekt på, har også Bane NOR 26.11.2021 selv uttrykt «Vi har forståelse for at kommunen ønsker å legge til rette for tiltaket, til tross for de signaler som er gitt i NTP, men ønsker å påpeke de konsekvenser dette medfører angående båndlegging av bolig- og næringseiendom samt Forsvarets arealer».



Kartutsnitt fra InnlandsGIS som viser reguleringsplanen over ortofoto

Tilsvingen parallellføres med Rørosbanen fram til området ved dagens planovergang ved Terningmoen. Traséen går videre gjennom boligområdet Vindheia og kobles sammen med Solørbanen rett nord for lokalene til Sperre støperi. Lengde på ny tilsving er 1127 m.



Spørsmålet i denne saken er om en gjennomføring er så vidt usikker – i hvert fall tidsmessig – at dette kan komme i konflikt med rettslige skranker for regulering.

Utgangspunktet etter norsk rett er at en grunneier i stor grad må tåle rådighetsbegrensninger gjennom regulering. Skranker for dette kan følge av myndighetsmisbrukslæren og den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) som gjennom menneskerettsloven er gjort til norsk lov med forrang. Denne reguleringen reiser spørsmål som må vurderes i lys av EMK (P1-1), jf. nedenfor.

Vi nevner først at pbl. selv gir visse rammer for hvor langvarig usikkerhet berørte kan måtte akseptere. Eksempler her er lovens bestemmelser om bygge- og deleforbud i påvente av regulering (§§13-1 flg.) Berørte må tåle en fireårig «båndlegging» med mulighet for forlengelse «i særlige tilfeller», jf. § 13-3. Videre må tåles båndlegging i påvente av vedtak etter pbl. eller andre lover i fire år, med mulighet for forlengelse i nye fire år, jf. § 11-8 d). Vi nevner også at ekspropriasjonsvedtak med hjemmel i reguleringsplan må fattes innen 10 år etter at planen er kunngjort, jf. § 16-2.

Det følger av EMK art 1 «Vern av eiendom» (P1-1) at *«Enhver fysisk eller juridisk person har rett til å få nyte sin eiendom i fred. Ingen skal bli fratatt sin eiendom unntatt i det offentliges interesse og på de betingelser som er hjemlet ved lov og ved folkerettens alminnelige prinsipper. Bestemmelsene ovenfor skal imidlertid ikke på noen måte svekke en stats rett til å håndheve slike lover som den anser nødvendige for å kontrollere at eiendom blir brukt i samsvar med allmennhetens interesse eller for å sikre betaling av skatter eller andre avgifter eller bøter.»*

Norske domstoler/forvaltning skal legge til grunn det innhold denne bestemmelsen til enhver tid har etter den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) sin praksis. Det er svært få saker i norsk rettsanvendelse som gjelder reguleringsplan og – oss bekjent - ingen EMD-avgjørelser som direkte kan overføres til det norske plansystemet.

Like fullt foreligger en del praksis fra EMD som kan ha overføringsverdi og som gir retningslinjer knyttet til den *proporsjonalitetsvurderingen* som skal foretas. Et sentralt moment her er berørte grunneieres interesse bl.a. knyttet til langvarig usikkerhet/ekspropriasjonstrussel ved et offentlig reguleringsformål, vurdert opp mot allmennhetens interesser herunder sannsynligheten og tidsperspektivet for gjennomføring av formålet.

Enkelt saker – bl.a. *Skibiński v. Poland (2006)*, *Buczkiwicz v. Poland (2008)*, *Barcza and others v. Hungary (2016)* som gjaldt hhv regulering til offentlig vei, motorvei og vernesone for drikkevann – gir holdepunkter for at mangelfull gjennomføring i lengre tid enn 9-10 år, kan være konvensjonsstridig. I sistnevnte sak pliktet staten å innløse/ekspropriere, men dette skjedde først etter ca 10 år. EMD la vekt på den manglende iverksettelsen av ekspropriasjon kombinert med de sterke rådighetsbegrensningene. I de to førstnevnte sakene var tiltak ikke gjennomført/ekspropriert etter 9 år. EMD pekte bl.a. på at når reguleringen ikke ble gjennomført, tjente den ikke allmennhetens interesser; *«As a result, the de facto blocking of any construction on the property did not serve any immediate or medium-term purpose in the interests of the community.»*

I Bane NORs svar 02.11.2023 fremgår følgende:

«Etablering av tilsving mellom Rørosbanen og Solørbanen ligger ikke inne som prioritert tiltak i gjeldende Nasjonal Transportplan (NTP) 2022 – 2033, slik det riktig opplyses i Statsforvalterens brev. Regjeringen har varslet at ny NTP skal legges fram våren 2024. Det er gitt signaler om endringer i prioriteringen, og det forventes at drift og vedlikehold vil bli vektet høyere i neste NTP enn i gjeldende. Ut fra forutsetningene Bane NOR nå kjenner til, herunder prioritering gitt i etatens innspill til ny NTP, anser vi det mindre sannsynlig at



tilsving mellom Rørosbanen og Solørbanen vil bli prioritert innenfor kommende 10-årsperiode.»

Uttalelsen gir etter vår mening uttrykk for at det mest sannsynlig vil gå lengre tid enn 10 år før den regulerte tilsving blir budsjettmessig prioritert. Vi antar da at en gjennomføring vil ta ytterligere tid.

Når kommunedirektøren her anbefalte kommunestyret å vedta planen, ble dette bl.a. begrunnet med følgende: «Slik kommunedirektøren ser det vil det være uheldig om en nå velger å ikke vedta detaljreguleringsplanen for Tilsving Elverum. Det kan være avgjørende for mulighetene til å bli prioritert at det er en vedtatt reguleringsplan for tiltaket. Samtidig er det viktig å påpeke at Tilsving Elverum er en del av en større helhet, og at det nok vil være avgjørende for en realisering at også flere andre av tiltakene i «Godspakke Innlandet» blir prioritert for å få ønsket effekt av tiltaket. Som beskrevet over er «Godspakke Innlandet» pr i dag ikke prioritert i NTP.»

Statsforvalteren erkjenner at en planavklaring kan være relevant for de politiske prioriteringer. I dette tilfelle oppfatter vi likevel at en gjennomføring ikke vil skje isolert, men som ledd i en samlet tiltakspakke (Godspakke Innlandet). I sitt svar hit har Bane NOR ikke besvart hvilke øvrige plangrep og forutsetninger en realisering er betinget av, samt status på dette. (Vi antar pakken også omfatter tilsving i Kongsvinger og elektrifisering på strekningen Hamar – Elverum – Kongsvinger.)

Et moment i vurderingen omkring opphevelse av denne reguleringen, kan også gjelde hvilken (økonomisk) verdi reguleringsplanen har med tanke på de fremtidige grunnerverv som her er nødvendige. Dette sett i lys av at avsatt trasé i stor grad går gjennom areal som alt er utbygd. På den ene siden innebærer dette at det kan være begrensede muligheter for videre byggetiltak eller videreutvikling av berørte eiendommer, og som dermed gir økte kostnader ved et grunnerverv. På den annen side kan nettopp dette også tale for at rådighetsbegrensningene er av mindre betydning.

Statsforvalteren viser her til klagen fra Østbye Eiendom AS/Brødrene Østbye AS som peker på at kommunens reguleringsvedtak vil sette en effektiv stopper for bedriftens framtidige planer for modernisering av produksjonslinjer, og for utleie av arealer til eksterne næringsaktører. Tilsvarende er anført i klagen fra KMG Eiendom AS (utbyggingsplaner) og i klagen fra adv. Helge Hartz på vegne av Dyrhoff Eiendom AS (videre næringsutvikling). Vi viser ellers til det som fremkommer av klagen, men ser ikke grunn til å gå nærmere inn i den enkelte klagers eller andre berørtes situasjon.

Vi ser at kommunen i sin klagebehandling har pekt på dispensasjonssøknader som en mulighet. Statsforvalteren er imidlertid enig i at dette gir liten forutsigbarhet. Vi bemerker også at det her vil være et strengt rettslige grunnlag for å kunne gi dispensasjon til berørte for nye tiltak som berører traseen, slik at denne muligheten må anses å være meget snever.

Dersom NTP 2025-2036 som skal legges fram våren 2024 skulle gi et annet utfall enn det som nå anses sannsynlig, vil en ny planbehandling i stor grad kunne bygge på den gjeldende og dermed foregå relativt raskt. Virkningene av en opphevelse vurderes derfor ikke som betydelige.

Etter en helhetlig vurdering med særlig vekt på at en gjennomføring innen et 10-årsperspektiv nå ikke synes aktuell, må Statsforvalteren konkludere med at planvedtaket er lovstridig og dermed ugyldig. Planen må etter dette oppheves. Klagen har ført frem.

Statsforvalteren forutsetter at Elverum kommune varsler berørte og kunngjør vårt vedtak.



Statsforvalterens vedtak:

Klagene tas til følge. Statsforvalteren opphever Elverum kommunestyres vedtak 24.02.2022 (sak 20/22) om detaljreguleringsplan for tilsving mellom Rørosbanen og Solørbanen i Elverum.

Vedtaket er truffet med hjemmel i forvaltningsloven § 34, plan- og bygningsloven § 1-9 og gjeldende delegasjon. Vedtaket er endelig og kan ikke påklages, jf. fvl. § 28.

Med hilsen

Anne Kathrine Fossum (e.f.)
kommunal- og samordningsdirektør

Jo-Bjørner Haugen
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent

Mottakerliste:

ELVERUM KOMMUNE	Postboks 403 Vestad	2418	ELVERUM
BANE NOR SF	Postboks 4350	2308	HAMAR
KMG EIENDOM AS	Skjærvaveien 8	1466	STRØMMEN
ØSTBYE EIENDOM AS	Industrigata 4	2406	ELVERUM
Bjørnar Rønningen	Nils Gotlands Veg 8	2407	ELVERUM
Knut Hammer	Industrigata 9	2406	ELVERUM
Thomas Rønningen	Vindheiavegen 39	2406	ELVERUM
ADVOKATFIRMAET HARTZ & CO AS	Postboks 122 Søbakken	2401	ELVERUM