



DET KONGELIGE KOMMUNAL- OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Statsråden

Fylkesmannen i Hedmark
Postboks 4034
2306 HAMAR

Deres ref
2014/8237

Vår ref
16/4199-116

Dato
1. september 2017

Hamar kommune - innsigelse til kommunedelplan for dobbeltspor Sørli - Brumunddal (InterCity Dovrebanen)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser til oversendelse fra Fylkesmannen i Hedmark, datert 26. januar 2017. Saken er oversendt for behandling etter plan- og bygningsloven § 11-16. Oversendelsen omfatter innsigelsene knyttet til kommunedelplanene i kommunene Hamar, Ringsaker og Stange. Innsigelsene knyttet til planvedtakene i Ringsaker og Stange kommuner ble avgjort ved brev av 2. juni 2017. Brevet her omfatter dermed kun innsigelsene knyttet til planvedtaket i Hamar kommune.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet er positiv til alternativ Øst. Kommunedelplanen for dobbeltspor Sørli - Brumunddal gjennom Hamar kommune kan ikke godkjennes nå. Alternativene må utredes videre slik at alternativ Øst og alternativ Vest har et likeverdig nivå, som grunnlag for reviderte gjennomførings- og kostnadsanslag. Kostnadsvurderingene må omfatte både de jernbanemessige forholdene, avbøtende tiltak, frigjøring av byutviklingsområder samt mulige gevinster ved avhending av frigitte arealer og kompenserende tiltak for å oppfylle Ramsarkonvensjonen. Det skal ut fra revidert forslag gjennomføres en samfunnsøkonomisk analyse av de to alternativene. Departementet forutsetter at utrednings- og planarbeidet skjer raskt, og at framdriften i prosjektet ikke forsinkes.

Bakgrunn for saken

Kommunestyrene i Stange, Hamar og Ringsaker har hver for seg vedtatt kommunedelplan for nytt dobbeltspor på strekningen Sørli-Brumunddal (InterCity Dovrebanen). Planene er utarbeidet av Jernbaneverket og fastsetter korridor for en strekning på i alt ca. 30 km.

Jernbaneverket skiftet navn til Bane NOR fra 1. januar 2017. Kommunedelplanene skal følges opp med reguleringsplaner.

Ved høring av planforslaget i september 2016, ble det fremmet innsigelser fra Jernbaneverket (Bane NOR), fylkesmannen og Riksantikvaren. Det ble fremmet innsigelser til samtlige alternativer gjennom Hamar. Innsigelsene er knyttet til ulike korridoralternativer, og dermed ulike stasjonsplasseringer.

De fire alternative planforslagene som var på offentlig ettersyn er:

- Alternativ K1-2b: Vest med bru over Hamarbukta, dagens stasjonslokalisering
- Alternativ K1-3b: Vest med kulvert under Hamarbukta, dagens stasjonslokalisering
- Alternativ K2: Midt med lokk i ulike varianter og ny stasjon ved Hamar rådhus
- Alternativ K3: Øst med ny stasjon ved Vikingskipet

Hamar kommune har ikke gått videre med alternativ K2: Midt ettersom dette alternativet trolig er vesentlig mer kostbart og komplisert enn de andre korridorene. Departementet vil derfor ikke vurdere dette alternativet nærmere.

Jernbaneverket (Bane NOR) uttalte seg til hver av kommunene i brev av 16. september 2016. For planforslaget i Hamar reiste de innsigelse til følgende punkt:

- «- *Alternativ K2: Midt med stasjon ved Rådhuset, på grunn av at alternativet vesentlig fordyrer gjennomføringen.*
- *Alternativ K3: Øst med stasjon ved Vikingskipet, på grunn av mindre sentral stasjonslokalisering og derved svakere passasjergrunnlag, samt en dårligere løsning for gods.*
 - *At planområdet mot Espern/Strandsonen eventuelt blir innskrenket fordi det er behov for riggarealer, samt at området mangler sikker adkomst.*
 - *§ 3-3 c) i bestemmelsene, på grunn av forhold som gjør det vanskelig å avklare etterbruken av eksisterende spor på nåværende tidspunkt og plannivå.*
 - *At det er gitt retningslinjer og knyttet krav om avbøtende tiltak til hensynssone båndlegging som fremstår som absolutte og bindende for regulering i neste planfase. Med hjemmel i plan- og bygningsloven § 11-8 andre ledd kan det kun gis nødvendige retningslinjer "for å ivareta det hensynet sonen viser"».*

I forbindelse med oversendelse til 2. gangs behandling 18. november 2016 opprettholdt Jernbaneverket innsigelsene mot alternativ Øst og Midt. I tillegg ble det presisert at de har innsigelse til endringer som øker investeringskostnadene eller reduserer samfunnsnyten i innsendte planforslag.

Fylkesmannen i Hedmark anbefaler i sin uttalelse av 16. september 2016 alternativ K1-3b: Vest med kulvert for framføring av jernbane gjennom Hamar. Fylkesmannen reiste innsigelse til alternativ K3: Øst med følgende begrunnelse:

«*Fylkesmannen har stor respekt for kommunen som planmyndighet, men har etter en grundig vurdering kommet til at Fylkesmannen ut fra sin rolle ikke kan unngå å fremme innsigelse til alternativ K3 i Hamar. Dette alternativet har klart størst negative konsekvenser for naturreservatet i Åkersvika, det er stor usikkerhet knyttet til hva som blir den totale*

belastningen på naturreservatet og det er utredet alternativ som har mindre negative konsekvenser. Alternativ K3 medfører i tillegg negative konsekvenser for jordvernet og er i strid med føringer om sentral stasjonslokalisering.»

Riksantikvaren hentet saken inn fra Hedmark fylkeskommune for vurdering av innsigelse på selvstendig grunnlag. I sitt brev av 23. september 2016 konkluderer Riksantikvaren med følgende:

«Traséene for dobbeltspor gjennom Hamar berører viktige kulturminner av nasjonal interesse som de forskriftsfredete bygningene og anleggene på stasjonsområdet, Hamar sentrum med kvartalene som er bygd i henhold til byplanen fra 1849 og automatisk fredede kulturminner fra middelalderen som Hamarkaupangen og St. Jørgens kirke.

Riksantikvaren reiser innsigelse mot begge de vestre alternativene (K1-3b og K1-2b). Mot K1-3b fordi dette alternativet i for stor grad endrer den historisk-topografiske tilknytningen og sammenhengen mellom den bygde byen og Mjøsa, og fordi kulvert og evt. ny bebyggelse, som er lagt inn som en forutsetning fra Jernbaneverket, vil danne en barriere mot sjøen. Videre reiser direktoratet innsigelse mot K1-2b fordi også dette alternativet - slik det nå er vist - i for stor grad svekker byens tilknytning til sjøen og danner en barriere mot denne. Riksantikvaren reiser også innsigelse mot alternativ K2: Midt, slik alternativet nå er utformet, uten lokk, fordi alternativet i for stor grad bryter sammenhengen mellom historiske deler av Hamar, og innebærer at en rekke hus vil bli revet.

Riksantikvaren reiser også innsigelse mot planen fordi den ikke i tilstrekkelig grad belyser og illustrerer konsekvensene for kulturminner og kulturmiljø. Direktoratet reiser også innsigelse mot at planen ikke i tilstrekkelig grad anskueliggjør konsekvensene for byutvikling, at byutviklingsperspektivet er for jernbanefokusert og i for liten grad vurderer hvordan det er mulig å sikre vitalitet og bevaring av den historiske byen.»

Fylkestinget i Hedmark vedtok i sitt møte 12. september 2016 ikke å fremme innsigelse, men hadde følgende merknader til traséalternativene gjennom Hamar:

«Fylkestinget anbefaler i Hamar korridor vest alternativ K1-3b kulvert, med stasjonsplassering ved dagens stasjon. Fylkestinget anbefaler ikke K1 vest alternativ 2b bro, grunnet økt barrierevirkning og at denne løsningen gir mest støy. Fylkestinget vil i den sammenheng spesielt vektlegge hensynet til sentral stasjonsplassering med nærhet til arbeidsplasser, boliger, servicefunksjoner, utdannings- og kulturinstitusjoner, mv. I tillegg vektlegges god og fremtidsretta tilknytning til Rørosbanen, samt jernbanens kulturhistoriske betydning for Hamar.

Fylkestinget forutsetter at hensynet til minst mulig barrierevirkning legges til grunn for jernbanetiltakets høyde og utforming gjennom Hamar. Det bør derfor vurderes en løsning med kulvert hvor inngangspunktet trekkes noe lenger sørover.

Fylkestinget vil understreke at framtidig utnyttelsesgrad og byggehøyder i områder omkring jernbanetiltaket må avklares i reguleringsoppfølging med konsekvensutredning.

Fylkestinget vil ikke anbefale alternativ K3 med stasjon ved Vikingskipet. Dette alternativet mangler en god og fremtidsretta tilknytning til Rørosbanen. I tillegg har K3 store negative konsekvenser for jordvern, kulturlandskap og kulturminner.»

Hamar kommunestyre vedtok i møte 21. desember 2016 kommunedelplan for dobbeltspor Sørli – Brumunddal gjennom Hamar kommune, med trasealternativ K3: Øst gjennom Hamar. Kommunen hadde i sitt saksframlegg blant annet følgende vurderinger av alternativ K1-3b: Vest med kulvert og alternativ K3: Øst:

«Det er ikke innlysende hvilket av de to alternativene som vil være best for å styrke Hamars attraktivitet på sikt, heller ikke fra et planfaglig ståsted. Det kan hevdes at IC-utbyggingen er et nasjonalt prosjekt og at lokale hensyn til stedets attraktivitet må tillegges mindre vekt enn hensyn som er knyttet til det store samferdselsløftet, hvor kundegrunnlaget og tett utbygging omkring knutepunktet vil være en viktig suksessfaktor. Det er imidlertid to viktige forhold som tilsier at lokale forhold bør tillegges betydelig vekt:

- Beregnet kundegrunnlag for jernbanen er ikke vesentlig forskjellig i en framtidig situasjon (2024) for stasjon i Vest kontra stasjon i Øst, jf. konsekvensutredning, fagrapport prissatte konsekvenser. Her kan det innvendes at metodikken ikke er god nok og medfører en underestimert av forskjellene, men vi har heller ikke gode beregninger som viser at stasjonsplassering ved Vikingskipet kontra dagens stasjon vil innebære store forskjeller for antall togreisende.*
- Jernbanen er også avhengig av at de mindre byenes kvaliteter og attraktivitet sikres og styrkes, om IC-utbyggingen skal støtte opp om en strategi hvor disse byene skal ta sin andel av befolkningsveksten i hovedstadsområdet.*

De faglige rådene i saken varierer ut fra hvilket ståsted man har. Ut fra nasjonale føringer og mål om kompakt byutvikling og samordnet areal- og transportplanlegging kommer alternativ K1 vest med kulvert best ut, mens alternativ K3 Øst har noen vesentlige utfordringer. Om man legger vekt på Hamar bys historiske forankring og fremste «herlighetsverdi», som er kontakten mellom bysentrum og Mjøsa og samspillet mellom bystruktur og landskap, blir konklusjonen motsatt: Alternativ K3 Øst bør velges framfor alternativ K1 vest med kulvert.»

Mekling i saken ble gjennomført 15. desember 2016 og 11. januar 2017, men det ble ikke enighet.

Fylkesmannen i Hedmark peker i sitt oversendelsesbrev av 26. januar 2017 på flere uavklarte forhold som vanskeliggjør korridorvalget gjennom Hamar kommune. Ut fra dette konkluderer fylkesmannen med at det er nødvendig med tilleggsutredninger for å klarlegge ytterligere forhold rundt alternativ K3: Øst. Disse er både av samfunnsmessig og teknisk art, og vil også ha følger for de økonomiske kostnadene ved dette alternativet. Fylkesmannen anbefaler derfor departementet å gi et tilleggsoppdrag til Bane NOR om nødvendige tilleggsutredninger for alternativ K3: Øst. Når det gjelder alternativ K1-3b: Vest med kulvert anbefaler fylkesmannen at det ses nærmere på premissene som er lagt til grunn for planleggingen. Hensikten med dette er å finne fram til mer optimaliserte løsninger for

stasjonsområdet og plassering av kulvert i vestkorridoren for å bevare landskapsrommet i Hamarbukta.

Befaring og møte i saken ble avholdt 2. mars 2017. Tilstede var representanter for Stange kommune, Ringsaker kommune, Hamar kommune, Fylkesmannen i Hedmark, Hedmark fylkeskommune, Bane NOR, Riksantikvaren, NVE Øst, Statens vegvesen Region øst, Landbruksdirektoratet, Jernbanedirektoratet, Miljødirektoratet, Klima- og miljødepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Samferdselsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementets vurdering

Departementet skal ta stilling til alternativene for jernbane gjennom Hamar, og om det er grunnlag for å godkjenne kommunens vedtak av alternativ Øst ved Vikingskipet. Slik det framkommer i innsigelsene kan både alternativ Øst og alternativ Vest komme i konflikt med ulike nasjonale interesser.

Departementet er positiv til alternativ Øst. I spørsmål som knytter seg til byutvikling skal det legges vekt på kommunens vurderinger.

Utviklingen i saken viste et behov for ytterligere utredninger. Blant annet hadde ikke Jernbaneverket (Bane NOR) lagt inn gode nok løsninger for godstrafikken til og fra Rørosbanen i Øst-alternativet til å ivareta godsstrategien de la frem høsten 2016. I tillegg la Hamar kommunestyre i sitt vedtak inn en del forutsetninger for alternativ Øst som avviker fra det forslaget som var utredet og hadde vært på høring.

Fylkesmannen hadde i sitt oversendelsesbrev en klar anbefaling av at både alternativ Øst og alternativ Vest måtte utredes videre før departementet konkluderte endelig. Kommunal- og moderniseringsdepartementet samarbeidet med Klima- og miljødepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Samferdselsdepartementet for å avklare behovet for tilleggsutredninger. Bane NOR leverte tilleggsutredninger for både alternativ Vest og alternativ Øst den 19. juni 2017. Disse tilleggsutredningene viser at hverken alternativ Øst eller Vest kan eller bør bygges slik alternativene var ved høringen høsten 2016.

I Bane NOR sine tilleggsutredninger ble det gjort kostnadsoverslag for blant annet etablering av en fullverdig godssporløsning, landbrukskulvert og ulike parkeringsløsninger for alternativet ved Vikingskipet. Utredningen har vist at kostnadene for Vest-alternativet ligger mellom 7,2 og 7,6 mrd. kroner. Kostnadene for Øst-alternativet er anslått til mellom 6,6 og 8,7 mrd. kroner, avhengig av hvilke tiltak som skal gjennomføres ut over det som er jernbaneteknisk nødvendig. Dette gjelder blant annet stasjonsløsning med tilhørende vegadkomster, kryssing av Åkersvika, parkeringsplasser og bevaring av matjord. Flytting av verksted, tilbakeføring av sporområdene og eventuell gevinst ved realisering av frigjorte arealer, er ikke medregnet. Kostnadene ved avbøtende og kompenserende tiltak gjennom Åkersvika kommer som tillegg på begge alternativene.

Tilleggsutredningene viser at valg av løsninger har stor betydning for kostnadene. Det er derfor behov for å avklare hvilke tiltak som skal tas med i utbyggingsprosjektet. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i samråd med fagdepartementene kommet til at det kreves ytterligere utredninger av både alternativ Øst og alternativ Vest før det kan treffes et endelig planvedtak.

Hamar kommune vil ha hovedansvaret for å følge opp den videre behandlingen av denne saken, i nært samarbeid med de berørte myndigheter. Det forutsettes at Bane NOR og andre involverte myndigheter jobber raskt og samarbeider tett med Hamar kommune, slik at fremdriften i prosjektet sikres.

Som grunnlag for videre planarbeid må følgende temaer utredes nærmere:

- By- og knutepunktsutvikling, muligheter og begrensninger ved begge alternativer, inkludert tids- og kostnadsvurderinger.
- Konsekvenser for driftsfunksjoner, jernbaneverksted, tilbakeføring av sporområder, mv. knyttet til mulighetene for frigivelse til byutvikling, samt gevinster ved avhending av frigitte arealer.
- Konsekvenser for Norsk Jernbanemuseum.
- Konsekvenser for Vikingskipet – herunder antall parkeringsplasser.
- Konsekvenser for matjord og muligheter for avbøtende jordverntiltak
- Konsekvensene for Åkersvika naturreservat. Muligheter for konfliktreducerende og avbøtende tiltak slik at løsningene ikke bryter med Norges forpliktelser etter Ramsar-konvensjonen.
- Mulighetene for kostnadsreducerende tiltak.

Mye av informasjonen ligger i utredningene som allerede er gjort, men den må systematiseres slik at den blir et godt underlag for planarbeidet.

I forhold til byutvikling har de to alternativene svært ulikt utgangspunkt, og det kan konkluderes forskjellig ut fra hvilke faktorer en vektlegger og tidsperspektivet en legger til grunn. Alternativ K1-3b: Vest med kulvert gir sentral stasjonsplassering med god tilgjengelighet for gående og syklende. Alternativ K3: Øst fjerner jernbanen som en barriere mellom Hamar sentrum og Mjøsa og ivaretar det sentrale landskapsrommet i Hamarbukta som ligger til grunn for Hamars byplan. I et mer langsiktig perspektiv gir alternativ Øst mulighet for å utvikle byenes kvaliteter og styrke attraktiviteten.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet mener byutviklingen er et viktig tema som må vurderes av kommunen før nytt planvedtak. De statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging er viktig for byutvikling. Det må vurderes i hvilken grad ulike løsninger ivaretar målene fastsatt for InterCity-utbyggingen og andre nasjonale føringer.

En del av de beregnede kostnadene er knyttet til tiltak som ikke er nødvendige for gjennomføringen av InterCity-prosjektet. Den videre prosessen må klargjøre hvem som skal bekoste

hva. InterCity-utbyggingen gir kommunen en unik mulighet for byutvikling, men staten kan ikke bekoste denne byutviklingen utover det InterCity-utbyggingen i seg selv bidrar med.

Det er viktig at det lages en god oversikt over hva som er del av den vedtatte InterCity-utbyggingen og hva som er en del av byutviklingen i regi av Hamar kommune. Flytting av driftsbanegården og verksted og opparbeidelse av frigitte sporområder ut over ren rydding er ikke en del av InterCity-prosjektet. Mulighetene for en trinnvis byutvikling, og om det er realistisk å kunne få frigitt disse arealene uten midler fra staten, må derfor utredes nærmere.

Vikingskipet er et signalbygg for Hamar kommune, og det må vurderes hvordan de to alternativene vil påvirke gjennomføring av store arrangementer der. Det må blant annet ses på trafikkavvikling, tilgjengelighet og sikkerhet. I begge alternativene må det legges vekt på hvordan parkering i tilknytning til stasjonen skal løses.

De videre utredningene må vise hvordan hensynet til miljø og landbruk kan ivaretas på en forsvarlig måte, eventuelt med avbøtende tiltak. Åkersvika naturreservat er et internasjonalt viktig våtmarksområde og ble i 1975 det første norske Ramsarområdet. For Åkersvika må det utredes hvordan forpliktelsene etter Ramsarkonvensjonen kan ivaretas. Løsninger som legges inn i planforslagene, og som ikke har vært konsekvensutredet tidligere, må vurderes særskilt. Vurderingene skal ta høyde for en framtidig elektrifisering av Rørosbanen.

Kommunal og moderniseringsdepartementet legger til grunn at alle de tre myndighetene som har reist innsigelser, Bane NOR, Fylkesmannen i Hedmark og Riksantikvaren, samarbeider tett med kommunen og bistår med faglig underlag på sine fagfelt. Hamar kommune og Bane NOR må sammen komme fram til et opplegg for utredningene og en framdriftsplan for de reviderte planforslagene.

Mulighetene for kostnadsreducerende tiltak er viktig å ha med i vurderingene. Bane NOR har en viktig oppgave i å synliggjøre kostnadene ved de ulike løsningene og bidra til at prosjektet ikke blir dyrere enn nødvendig. Vedtak av kommunedelplan binder ikke opp de prioriteringer og beslutninger Bane NOR og Samferdselsdepartementet skal gjøre i neste fase i forhold til utbyggingsrekkefølgen mellom parseller på hele InterCity-strekningen.

I investeringsrammen for jernbaneprosjekter i Nasjonal transportplan 2018-2029 er det forutsatt at kostnadsøkninger skal dekkes innenfor den samlede økonomiske rammen. Velges det fordyrende løsninger ett sted, innebærer det at kostnadene må reduseres tilsvarende andre steder, enten ved å redusere standard og/eller omfang eller ved ikke å gjennomføre planlagte utbygginger. Departementet forutsetter at det ut fra reviderte forslag skal gjennomføres en samfunnsøkonomisk analyse av de to alternativene før sluttbehandling i kommunen.

Jernbaneverket (Bane NOR) hadde innsigelse også til deler av planbestemmelsene og retningslinjene. Departementets vedtak 2. juni 2017 som gjelder Ringsaker kommune og Stange kommune, må legges til grunn også for Hamar kommune.

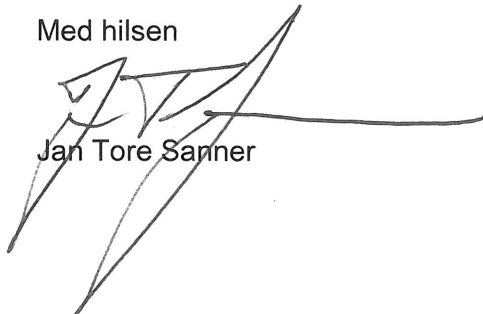
Det videre arbeidet med kommunedelplanen skal følge de vanlige reglene i plan- og bygningsloven. De reviderte alternativene skal legges ut på offentlig ettersyn og sendes på høring til berørte sektormyndigheter, før kommunestyret treffer vedtak. De berørte myndighetene vil ha adgang til å fremme innsigelse.

Vedtak

I medhold av plan- og bygningsloven § 11-16 godkjenner ikke Kommunal- og moderniseringsdepartementet Hamar kommunestyres vedtak av 21. desember 2016.

Departementet er positiv til alternativ Øst. Dette alternativet er imidlertid ikke godt nok utredet. Alternativene må utredes videre slik at alternativ Øst og alternativ Vest har et likeverdig nivå, som grunnlag for reviderte gjennomførings- og kostnadsanslag. Kostnadsvurderingene må omfatte både de jernbanemessige forholdene, avbøtende tiltak, frigjøring av byutviklingsområder samt mulige gevinster ved avhending av frigitte arealer, og kompensierende tiltak for å oppfylle Ramsarkonvensjonen. Departementet forutsetter at utrednings- og planarbeidet skjer raskt, og at framdriften i prosjektet ikke forsinkes.

Med hilsen



Jan Tore Sanner

Kopi:

Bane NOR SF
Hamar kommune
Hedmark fylkeskommune
Jernbanedirektoratet
Klima- og miljødepartementet
Landbruks- og matdepartementet
Landbruksdirektoratet
Miljødirektoratet
Riksantikvaren - Direktoratet for kulturminneforvaltning
Ringsaker kommune
Samferdselsdepartementet
Stange kommune
Statens vegvesen - Region øst