



KOMMUNAL- OG  
MODERNISERINGSDEPARTEMENTET  
SAMFERDSELSDEPARTEMENTET

Rapport

# Effektivisering av planprosesser for store samferdselsprosjekt





KOMMUNAL- OG  
MODERNISERINGSDEPARTEMENTET  
SAMFERDSELSDEPARTEMENTET

Rapport

# Effektivisering av planprosesser for store samferdselsprosjekt



## Innhold

Sammendrag.....	5
1. Innledning.....	8
2. Beskrivelse av status og framdrift av tidligere foreslåtte tiltak.....	9
3. Mandatpunkt 1a: Følge opp arbeidet med kriterier for når det er hensiktsmessig å utarbeide regionale planer for samferdselstiltak .....	12
4. Mandatpunkt 1b: Følge opp arbeidet med kriterier for når det kan unnlates å utarbeide kommunedelplan.....	13
5. Mandatpunkt 1c: Følge opp arbeidet med kriterier for bruk av områderegulering med konsekvensutredning (KU) .....	14
6. Mandatpunkt 2: Følge opp tiltak for bedre samordning av regionale planer og bymiljøavtaler.....	16
7. Mandatpunkt 3a: Gjennomgå innsigelsesinstituttet knyttet til samferdselssektoren, herunder bedre samordning av statlige myndigheters innsigelser.....	16
8. Mandatpunkt 3b: Gjennomgå innsigelsesinstituttet knyttet til samferdselssektoren, herunder avgrensning av tema for innsigelser – innsigelser knyttes til ansvarsområder.....	17
9. Mandatpunkt 3c: Gjennomgå innsigelsesinstituttet knyttet til samferdselssektoren, herunder innstramming av regelverk/praktisering for å hindre omkamp om forhold som er avgjort tidligere .....	18
10. Mandatpunkt 4a: Se nærmere på prosess og tidsbruk knyttet til regionalt planforum .....	18
11. Mandatpunkt 4b: Se nærmere på prosess og tidsbruk knyttet til mekling hos fylkesmannen .....	19
12. Mandatpunkt 5: Se nærmere på kriterier for økt bruk av statlig plan for prosjekter av nasjonal betydning .....	19
13. Mandatpunkt 6: Se nærmere på hvordan statlig fastsettelse av planprogram og eventuelt konsekvensutredning kan bidra til raskere planprosesser.....	21
14. Andre tiltak.....	22
15. Videre arbeid.....	23



## Sammendrag

Arbeidsgruppens oppgave har vært å beskrive status og framdrift i tidligere foreslåtte tiltak for å effektivisere planleggingen av store samferdselsprosjekter, og å foreslå nye effektiviseringstiltak. I tråd med arbeidsgruppens mandat har gruppen ikke vurdert arbeidet med NTP eller statens ordning med ekstern kvalitetssikring. Gruppen har heller ikke vurdert overføring av planleggingsoppgaver til et eget utbyggingsselskap for veg, da omfang/aktiviteter for et slikt selskap ikke er ferdig utredet.

Status og framdrift av tidligere foreslåtte tiltak er omtalt i kapittel 2:

- Forsøk med 3-årig prøveordning om samordning av statlige innsigelser (avsnitt 2.1).
- Statlige planretningslinjer (SPR) for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (avsnitt 2.2).
- Veileder for samferdselsetatene om tidlig involvering (avsnitt 2.3).
- Nytt rundskriv og tilleggsrundskriv om innsigelser (avsnitt 2.4).
- Forslag til endringer i plan- og bygningsloven (avsnitt 2.5).
- Revisjon av forskrift om konsekvensutredninger (avsnitt 2.6).
- Innføring av retningslinjer med frist for sentral behandling av innsigelser (avsnitt 2.7).
- Endring av oreigningslova § 4 (avsnitt 2.8).

Mandatpunktene 1-6 med arbeidsgruppens forslag til tiltak:

### Mandatpunkt 1a (kapittel 3)

*«Følge opp arbeidet med kriterier for når det er hensiktsmessig å utarbeide regionale planer for samferdselstiltak.»*

Regional plan og eventuelt regional planbestemmelse vurderes som lite egnet for å oppnå raskere planprosesser. Det kan imidlertid være situasjoner hvor det kan være aktuelt å vurdere regionale planer for samferdselstiltak. For å avklare behovet for regionale planer foreslås følgende:

*Tiltak:*

- Sikre god medvirkning i KVVU-prosessene, slik at regionale avklaringer kan gjøres her.
- Bruke neste runde med regional planstrategi (2015-2016) aktivt til å avklare behovet for regionale planer for samferdselstiltak, med ambisjon om å holde dette på et lavt nivå.
- Bruke neste runde med regional planstrategi til å avklare behov for regionale areal- og transportplaner.

### Mandatpunkt 1b (kapittel 4)

*«Følge opp arbeidet med kriterier for når det kan unnlates å utarbeide kommunedelplan.»*

*Tiltak:*

- Vurdere aktivt i hver enkelt sak om behovet for kommunedelplan er til stede, enten fordi:
  - Trasé er avklart på detaljert nivå i KVVU/KS1, eventuelt i regional plan.
  - Når kommunens handlingsrom i forhold til ulike alternativer er begrenset.
  - Når felles planprogram eller områderegulering kan erstatte KDP.

### Mandatpunkt 1c (kapittel 5)

*«Følge opp arbeidet med kriterier for bruk av områderegulering med konsekvensutredning (KU).»*

Det har i flere sammenhenger vært diskutert om det kan være hensiktsmessig for større veg- og jernbaneprosjekter å ta i bruk muligheten for å erstatte kommunedelplan med områderegulering.

Det er to utgangspunkt for å se på bruk av områderegulering til erstatning for kommunedelplan:

1. Bruk av områderegulering som erstatning for både kommunedelplan og detaljregulering anses som aktuelt der valg av alternativ/trasé er avklart gjennom regjeringens KVVU/KS1-beslutning og det er tatt stilling til at en skal utarbeide reguleringsplan direkte. Det kan også være aktuelt i de tilfeller det av andre grunner bare anses aktuelt å lage reguleringsplanforslag for et alternativ. Dvs., i de situasjoner hvor det kan være aktuelt å unnlate kommunedelplan, jf. drøftingen under mandatpunkt 1 b.
2. Bruk av områderegulering som alternativ til kommunedelplan – og som grunnlag for bevilgning, kontraheering m.m. forutsetter tilpasning av gjeldende regelverk, samt praksis når det gjelder forholdet mellom detaljert reguleringsplan og KS2 og konkurranseutsetting.

### Mandatpunkt 2 (kapittel 6)

*«Følge opp tiltak for bedre samordning av regionale planer og bymiljøavtaler.»*

Dette er en oppfølging av mandatpunkt 8 i rapporten «Effektivitet i planleggingen» av september 2013.

I tilknytning til arbeidet med forhandlinger av bymiljøavtaler pågår det en egen prosess for samordning av virkemidler knyttet til arealbruk, boligbygging og infrastruktur i de fire største byene. Dette temaet har derfor arbeidsgruppen ikke gått nærmere inn i.

### **Mandatpunkt 3 a-c (kapittel 7-9)**

«Gjennomgå innsigelsesinstituttet knyttet til samferdselssektoren, herunder bedre samordning av statlige myndigheters innsigelser, avgrensning av tema, innstramming av regelverk/praktisering for å hindre omkamp om forhold som er avgjort tidligere.»

Samordning av innsigelser og rundskriv er nærmere omtalt i kapitlet *Status og framdrift av tidligere foreslåtte tiltak*.

*Oppfølgingstiltak for bedre samordning:*

- Vurdere om og eventuelt hvordan fylkesmannens samordningsrolle i forhold til samferdselstiltak kan styrkes, for eksempel gjennom klarere instruks for prioritering i forhold til andre sektorer.
- Evaluere samordningsforsøket i forhold til store samferdselstiltak.
- Styrke veiledningen om plansystemet og innsigelsesinstituttet i departementene, hos statlige fagetater, fylkesmenn, fylkeskommuner og blant politikere.

*Tiltak for avgrensning av tema og reduksjon i antall innsigelsesinstanser:*

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet følger opp at alle departementer avklarer hvilke interesser som kan gi grunnlag for innsigelse innenfor deres fag-/ansvarsområder, og at dette formidles på en entydig måte til underliggende etater og berørte kommuner.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet utarbeider rutiner for hvordan overlappende innsigelsesområder skal avklares, og fylkesmannens/fylkeskommunens rolle i slike situasjoner.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet avklarer om antall innsigelsesinstanser kan reduseres.

*Tiltak for å hindre omkamp:*

- Øke veiledningen om tidlig og tydelig deltagelse i planprosessene for å unngå omkampssituasjoner.
- Avklare nærmere hva som er omkampssituasjoner og i hvilke situasjoner ny kunnskap kan gi grunnlag for nye innsigelser om ikke planarbeidet ivaretar dette godt nok.
- Vurdere om adgangen til å fremme innsigelse til reguleringsplaner for samferdselstiltak som er i samsvar med kommunedelplan bør avskjæres helt.
- Klargjøre når det kan fremmes innsigelse til planer som avviker fra eller er i strid med KVV/KS1-beslutning.

### **Mandatpunkt 4a (kapittel 10)**

«Se nærmere på prosess og tidsbruk knyttet til regionalt planforum.»

*Tiltak:*

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet gjennomfører en evaluering av regionalt planforum i 2014. Målet er å kartlegge hvordan forumet drives i de ulike fylkene, som grunnlag for å etablere en felles praksis gjennom veiledning og eventuell forskrift. Evalueringen vil skje i samråd med KS.

### **Mandatpunkt 4b (kapittel 11)**

«Se nærmere på prosess og tidsbruk knyttet til mekling hos fylkesmannen.»

*Tiltak:*

- Regjeringen har foreslått en lovpålagt frist på 2 uker for oversendelse av innsigelsessaker til fylkesmannen etter kommunestyrets vedtak, og en frist på 4 uker for fylkesmannens oversendelse av innsigelsessaken til departementet. Fristene er veiledende og vil ha positiv innvirkning på saksbehandlingstiden i samferdselsaker.

### **Mandatpunkt 5 (kapittel 12)**

«Se nærmere på kriterier for økt bruk av statlig plan for prosjekter av nasjonal betydning.»

*Tiltak kjøreregler:*

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Samferdselsdepartementet utarbeider rutiner for beslutning om og utarbeidelse av statlig plan for samferdselstiltak. Disse bør omfatte hvordan kommunene bør involveres, etatenes rolle, involvering av berørte departementer etc.

*Tiltak kriterier:*

Tidligere har kriterier for bruk av statlig plan på samferdselstiltak vært knyttet til store prosjekter. Også for enkelte mindre prosjekter som det er knyttet nasjonale eller viktige regionale interesser til kan det være aktuelt å vurdere bruk av statlig plan.

Tilleggsriterium og nytt kriterium:

- Vurdere nærmere om prosjekter av nasjonal eller regional betydning (selv om de ikke kan karakteriseres som store) som berører to eller flere kommuner, og hvor det er stor uenighet mellom kommunene i valg av løsning.
- Når det er store konflikter mellom statlige myndigheter.

### **Mandatpunkt 6 (kapittel 13)**

«Se nærmere på hvordan statlig fastsettelse av planprogram og eventuelt konsekvensutredning kan bidra til raskere planprosesser.»

*Tiltak:*

- Statlig fastsettelse av planprogram bør brukes mer aktivt for å legge premisser for den videre planleggingen, og som alternativ til en fullstendig statlig plan.
- Ved senere lovrevisjon bør muligheten omtales eksplisitt i loven, ikke bare i forskrift om konsekvensutredninger. For saker som behandles etter plan- og bygningslovens § 3-7, bør det vurderes om statlig fastsettelse av planprogram bør være hovedregelen.

**Andre tiltak (kapittel 14)**

*Samordning av statlige instansers innspill til planprogram*

Arbeidsgruppa mener det kan være hensiktsmessig å vurdere om statlige sektormyndigheters innspill til planprogram for samferdselstiltak av nasjonal betydning kan samordnes bedre.

*Tiltak:*

- Vurdere et forsøk med samordning av statlige innspill til planprogram for samferdselstiltak av nasjonal betydning, fortrinnsvis knyttet til hvilke alternativer som bør utredes.

**Videre arbeid (kapittel 15)**

Arbeidsgruppen foreslår at det settes i gang et arbeid med å etablere et alternativt planregime for samferdselsprosjekter av nasjonal betydning. I en slik vurdering må hensynet til kortere planleggingstid veies opp mot andre hensyn som også skal ivaretas gjennom planleggingen, samtidig som hensynet til framdrift tillegges betydelig større vekt enn i dag.

Hva som kan være elementer i et mandat framgår på siste side i rapporten.



## 1. Innledning

### 1.1 Bakgrunn for rapporten

Samferdselsdepartementet (SD) nedsatte høsten 2011 en hurtigarbeidende gruppe som skulle komme med forslag til hvordan planlegging av store samferdselsprosjekt – særlig på veg og bane – kunne effektiviseres. I rapporten som ble presentert i april 2012 ble det foreslått 12 punkter som kunne være aktuelle for å effektivisere planleggingen.

For å følge opp disse forslagene ble det nedsatt en interdepartemental arbeidsgruppe på politisk nivå, ledet av SD og med deltakelse fra Finansdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet. Gruppen la frem sin rapport «Effektivitet i planleggingen» i september 2013. Forslagene omfatter både tiltak som kan iverksettes raskt og tiltak som kan gjennomføres på lengre sikt. Underveis i arbeidet ble flere av gruppens konklusjoner presentert i Nasjonal transportplan 2014-2023.

I regjeringen Solbergs politiske plattform står det at: *Regjeringen vil bygge veg og jernbane raskere gjennom å redusere planleggingstiden. Målsetningen vil være en halvering av tiden. Innsigelser i planleggingsprosessen samordnes bedre.*

Den politiske plattformen fastslår også at regjeringen legger opp til å:

- øke bruken av statlig regulering for prosjekter av nasjonal betydning.
- redusere antall lovpålagte høringsinstanser og avgrense innsigelsesretten i arealsaker generelt.

### 1.2 Mandat

På denne bakgrunn ble det utarbeidet et mandat for gruppens videre arbeid. Mandatet er som følger:

Den interdepartementale arbeidsgruppen på administrativt nivå bestående av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) og Samferdselsdepartementet (SD) (leder), samt Jernbaneverket og Vegdirektoratet, skal ta utgangspunkt i målsettingen i regjeringens plattform om å halvere planleggingstiden, øke bruken av statlig regulering og effektivisere innsigelsesinstituttet knyttet til samferdselssektoren.

Videre skal gruppen følge opp forslag til tiltak som framgår av rapporten «Effektivitet i planleggingen» av september 2013, jf. også omtale i Meld. St. 26 (2012-2013) *Nasjonal transportplan 2014-2023*.

Gruppen skal beskrive status og framdrift i arbeidet med oppfølgingen av forslag til tiltak i rapporten fra september 2013, samt andre igangsatte tiltak for å korte ned planleggingstiden.

Gruppen skal foreslå effektiviseringstiltak, bl.a. med utgangspunkt i følgende tema:

1. Følge opp arbeidet med kriterier for:
  - når det er hensiktsmessig å utarbeide regionale planer for samferdselstiltak.
  - når det kan unnlates å utarbeide kommunedelplan.
  - bruk av områderegeringsplan med konsekvensutredning (KU).
2. Følge opp tiltak for bedre samordning med KVV/KS1/bymiljøavtaler.
3. Gjennomgå innsigelsesinstituttet knyttet til samferdselssektoren, herunder:
  - bedre samordning av statlige myndigheters innsigelser.
  - avgrensning av tema for innsigelser – innsigelser knyttes til ansvarsområde.
  - innstramning av regelverk/praktisering for å hindre omkamper om forhold som er avgjort tidligere.
4. Se nærmere på prosess og tidsbruk knyttet til:
  - regionalt planforum.
  - mekling hos fylkesmannen.
5. Se nærmere på kriterier for økt bruk av statlig plan for prosjekter av nasjonal betydning.
6. Se nærmere på hvordan statlig fastsettelse av planprogram og eventuelt konsekvensutredning kan bidra til raskere planprosesser.

Gruppen skal også vurdere om andre tiltak kan være aktuelle for å effektivisere planprosessene.

Gruppen skal ved behov vurdere spørsmål knyttet til overføring av planleggingsoppgaver til et eget utbyggings-selskap for veg.

Forslag til endringer kan gå både på kortsiktige og langsiktige tiltak og medføre endring i praktisering og endring av regelverk.

Der det er mulig skal arbeidsgruppen konkretisere tidsbeparelser for ulike faser.

KLD og LMD trekkes inn i arbeidet der det er hensiktsmessig.

### 1.3 Sammensetning

Følgende har deltatt i gruppen:

Fra SD: Anders Buttedahl (leder), Inger Oline Røsvik, Kim Ove Liaker, Sjur Garaas, Brita Ottem, Kristian Karlsen. Fra KMD: Knut Grønntun, Tore Leite, Liv Kirstine Mortensen. Fra Vegdirektoratet: Tord Thorshov. Fra Jernbaneverket: Sverre Normann Setvik.

SD har vært sekretariat for gruppen.

## 2. Beskrivelse av status og framdrift av tidligere foreslåtte tiltak

I rapporten «Effektivitet i planleggingen» fra september 2013 ble det foreslått en rekke tiltak, hvorav flere av disse først ble presentert i Meld. St. 26 (2012-2013) *Nasjonal transportplan 2014-2023*. Tiltakene er knyttet til samordning og tidlig involvering i planarbeidet og til redusert tidsbruk, og omfatter:

- Forsøk med 3-årig prøveordning om samordning av statlige innsigelser.
- Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging.
- Veileder for samferdselsetatene om tidlig involvering.
- Nytt rundskriv og tilleggsrundskriv om innsigelser.
- Forslag til endringer i plan- og bygningsloven.
- Revisjon av forskrift om konsekvensutredninger.
- Retningslinjer med frist for sentral behandling av innsigelser.
- Endring av oreigningslova § 4.

Nedenfor gis en beskrivelse av status og framdrift av disse tiltakene.

### 2.1 Forsøk med 3-årig prøveordning om samordning av statlige innsigelser

I september 2013 ble det startet opp et 3-årig forsøk i seks fylker der fylkesmennene i Vestfold, Aust-Agder, Rogaland, Hordaland, Sør-Trøndelag og Nordland skal samordne statlige innsigelser til kommunale planer. Forsøket innebærer at fylkesmannen skal være en pådriver for at statlige sektormyndigheter deltar aktivt i planprosessene og gir tidlige og tydelige signaler i saker hvor nasjonale eller viktige regionale interesser blir berørt. Høringsuttalelser fra statlige fagmyndigheter skal sendes til fylkesmannen som samordner og sender en samlet uttalelse til kommunen.

Fylkesmannen har også fått myndighet til å avskjære innsigelser fra de statlige etatene hvis de er motstridende eller ubegrunnede. Dette innebærer at innsigelse ikke blir fremmet for kommunen. Når innsigelser blir fremmet skal kommunen og innsigelsesmyndighetene arbeide for å finne løsninger. Fylkesmannen er mekler som tidligere. Innsigelser fra Sametinget, Riksantikvaren, fylkeskommunen og berørte kommuner omfattes ikke av forsøket.

Forsøket skal bidra til mer effektiv og målrettet behandling av plansaker og et bedre samarbeid mellom kommunene og statlige myndigheter. Det skal også bidra til å styrke kvaliteten på og gjennomførbarheten av de kommunale planene.

Departementet har gitt rammer for gjennomføringen av forsøket, men fylkesmennene bestemmer selv detaljene i hvordan forsøket skal gjennomføres i det enkelte fylke.

Det er ikke etablert noen følgeevaluering av forsøket som helhet, men det gjøres evaluering av enkeltelementer. Utveksling av erfaringer skjer gjennom nettverkssamlinger, og fylkesmennene har en løpende egnevaluering. Se nærmere omtale under mandatpunkt 3a. Statens vegvesen gjør en egen erfaringsinnhenting.

### 2.2 Statlige planretningslinjer (SPR) for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging

KMD har vedtatt nye statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Et viktig formål med retningslinjene er å bidra til bedre og mer effektive planprosesser.

Gjennom en tydeligere avklaring av verne- og utbyggingsinteresser i areal- og transportplanleggingen vil retningslinjene bidra til tidligere konfliktavklaring og større forutsigbarhet i planprosessene. Særlig rundt kollektivknutepunkter er det viktig at det gis klare føringer for hvordan bevaring av jordbruksarealer og grønnstruktur skal veies mot behovet for fortetting og høy arealutnyttelse.

Tidlig og konstruktiv medvirkning i planleggingen er viktig for å oppnå raskere og bedre planprosesser. Retningslinjene gir føringer for hvem som skal delta i planarbeidet, og hvordan samarbeidet mellom aktører med ansvar for areal- og transportplanlegging bør organiseres.

Tydelige planretningslinjer vil gi et bedre grunnlag for å vurdere når innsigelse er aktuelt, og større forutsigbarhet for innsigelsesbehandlingen. Retningslinjene klargjør at statlig plan i større grad enn tidligere vil bli vurdert i planlegging av store samferdselstiltak.

### 2.3 Veileder for samferdselsetatene om tidlig involvering

Som et aktuelt tiltak for å oppnå bedre samordning og tidlig involvering i planleggingen er det tidligere foreslått at det skal utarbeides en særskilt veileder for samferdselsetatene når de selv står for planarbeidet. Dette for å sikre at forpliktelsene i planprosessen blir ivaretatt, herunder tidlig kontakt med berørte myndigheter.

Både Jernbaneverket, Vegdirektoratet og Kystverket vektlegger hensynet til tidlig involvering og samarbeid med andre berørte myndigheter i eksisterende og nye veiledere under utarbeidelse.

*Jernbaneverket* har under utarbeidelse en veileder om samhandling mellom Jernbaneverket, kommunene og andre aktører i arealplanleggingen. Samhandlingen mellom Jernbaneverket og kommunene er svært sentralt. Det legges vekt på tidlig avklaring av nasjonale jernbaneinteresser for å skape forutsigbarhet for forslagsstillere og kommunen

som planmyndighet. Det er viktig at slike interesser er avklart før planen legges ut til offentlig ettersyn.

*Vegdirektoratet* vil tydeliggjøre krav og behov for tidlig involvering og samarbeid med andre berørte myndigheter i følgende føringer og veiledning for vegplanlegging:

- *Prosessene for å planlegge vegprosjekter (kommunedelplan og reguleringsplan) i Statens vegvesens kvalitetssystem (revideres 2014).*
- *Statens vegvesens håndbok V712 Konsekvensanalyser (revideres i 2014).*

I *Kystverkets* veileder for planmedvirkning går det fram at Kystverket så tidlig som mulig i planprosessen skal ta opp tema som kan resultere i en innsigelse.

#### **2.4 Nytt rundskriv og tilleggsrundskriv om innsigelser**

Miljøverndepartementet gjennomførte våren 2013 et prosjekt for å kartlegge hvordan innsigelsesinstituttet praktiseres og hvilke tiltak som kan gi en mer effektiv og målrettet praksis. I tillegg til møter med alle departementer som er involvert i innsigelsessaker, ble det foretatt en gjennomgang av KOSTRA-tallene for innsigelser i perioden 2004-2011 (NIBR-rapport 2013:10).

På bakgrunn av dette ble rundskriv T-2/13 *Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven* sendt ut fra Miljøverndepartementet 27. august 2013.

I brev av 17. februar 2014 fra kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner ble rundskriv H-2/14 og ajourført med nye departementsnavn. I brevet gis det presiseringer om bruken av innsigelser. Det er presisert at føringene i rundskrivet med sikte på en mer effektiv behandling av kommunale planer er viktige og at de forsterkes ytterligere. Målet er at flest mulig saker skal bli løst så tidlig som mulig i planprosessen og på lokalt nivå. Det er presisert at plansakene må behandles så raskt og effektivt som mulig.

Det er understreket at terskelen for å bruke innsigelse skal ligge høyt. Sektormyndighetene skal klargjøre sine interesser så tidlig som mulig, og det skal legges til grunn tidlig medvirkning og dialog. Innsigelse skal bare fremmes når det er nødvendig for å ivareta nasjonale og viktige regionale interesser, og begrunnes konkret med utgangspunkt i den aktuelle plansituasjon.

Fylkesmannen og fylkeskommunen skal bidra til å samordne innsigelser blant annet gjennom møter i regionalt planforum og meklings. Viktige tiltak som boligbygging og næringsutvikling skal ikke bli unødig forsinket. Det er også understreket at hensynet til lokaldemokratiet skal vektlegges sterkere framover.

Brevet av 17. februar 2014 viser til at arealplanlegging og innsigelser er omtalt i regjeringsplattformen. Der er det pekt på en rekke viktige satsingsområder, blant annet en enklere hverdag for folk flest og levende lokaldemokrati. Regjeringsplattformen varsler samtidig økt bruk av statlig plan for prosjekter av nasjonal betydning, og at planleggingstiden for veg og jernbane skal reduseres ved at innsigelser i planleggingsprosessen samordnes bedre.

Regjeringen har på denne måten signalisert et tydelig skille i tilnærmingen til saker med hovedsakelig lokale interesser og saker av nasjonal betydning. For førstnevnte skal det lokale selvstyret tillegges stor vekt, mens for samferdselstiltak av nasjonal betydning vil statlige interesser bli prioritert. For at disse intensjonene skal fungere i praksis, kreves det politisk vilje til sterkere statlig styring av store samferdselsprosjekter. Det vil samtidig kunne føre til at lokalpolitiske mål oftere vil måtte nedprioriteres i slike saker.

KMD har nå en oppfølging med andre departementer for å kartlegge ytterligere forbedringspotensial knyttet til innsigelsespraksis, og for å klargjøre nasjonale og vesentlige regionale interesser. Dette er omtalt nærmere under mandatpunkt 3a.

#### **2.5 Forslag til endringer i plan- og bygningsloven**

Regjeringen har lagt fram en proposisjon om endringer i plan- og bygningsloven. Endringene skal legge til rette for enklere og mer effektiv og fleksibel behandling av planer. Forslagene vil ha positive økonomiske konsekvenser for utbyggere, og føre til mindre ressursbruk i kommunenes planbehandling.

Det er først og fremst innføring av nye frister for planbehandlingen som vil kunne påvirke saksbehandlingstiden for samferdselssaker. Det er foreslått følgende nye frister for å sikre raskere behandling av saker:

- Frist på tolv uker for når reguleringsplaner skal være ferdigbehandlet i kommunen etter offentlig ettersyn.
- Frist på to uker for å oversende kommunestyrets vedtak til fylkesmannen når det foreligger innsigelse.
- Frist på fire uker for å oversende fylkesmannens tilråding til departementet i innsigelsessaker.

Fristene er veiledende og oversittelse gir ikke grunnlag for sanksjoner. Bestemmelsene forventes likevel å føre til raskere planprosesser. Bestemmelsene i tredje kulepunkt gjelder bare for reguleringsplaner, og vil ikke ha betydning for kommunedelplaner for samferdselstiltak.

Det er foreslått endringer i plan- og bygningslovens bestemmelser om planprogram og konsekvensutredninger, blant annet at det i forskrift kan gis unntak for planprogram for nærmere bestemte reguleringsplaner. Dette

vil innebære en forenkling av planprosessene for enkelte mindre samferdselstiltak ved at det ikke lenger vil være krav til planprogram.

Det er også gitt bestemmelser som fastslår kommunens anledning til å la være å fastsette planprogram. Denne bestemmelsen er foreslått for at kommunene i en tidlig fase kan avslutte planbehandling for tiltak de ikke ønsker i kommunen. Bestemmelsen gjelder likevel ikke for planarbeider igangsatt i henhold til plan- og bygningsloven § 3-7, som oftest vil være aktuelt i store samferdselssaker. Kommunene kan derfor ikke bruke denne hjemmelen til å stanse store samferdselstiltak som de selv ikke ønsker.

Nærmere omtale av endringene knyttet til planprogram er gitt i kapitlet under om revisjon av forskrift om konsekvensutredninger.

## **2.6 Revisjon av forskrift om konsekvensutredninger**

Forskrift om konsekvensutredninger (KU) gir utdypende saksbehandlingsregler for planer som omfattes av forskriften. For samferdselstiltak inntreffer utredningsplikten normalt på kommunedelplannivå, men i noen saker kan det også være aktuelt med konsekvensutredning for reguleringsplaner.

KMD sendte et forslag til ny KU-forskrift på alminnelig høring i juni 2014, med høringsfrist 10. oktober. Som følge av ny ansvarsdeling mellom KMD og Klima- og miljødepartementet, omhandler forskriften kun planer etter plan- og bygningsloven, herunder alle KU-pliktige planer for samferdselstiltak.

Forslaget til ny forskrift innebærer flere forenklingstiltak som i noen grad kan bidra til raskere og mer effektive planprosesser for samferdselstiltak. De viktigste av disse er:

### *Unntak for planprogram for Vedlegg II-tiltak*

Planprogram er etter dagens forskrift obligatorisk for alle KU-pliktige planer. Dette innebærer at det skal utarbeides, høres og fastsettes et planprogram som grunnlag for det videre plan- og utredningsarbeidet. Det foreslås nå å unnta kravet om planprogram for alle tiltak på forskriftens Vedlegg II-liste. Denne lista omfatter blant annet mindre, men likevel KU-pliktige, samferdselstiltak. For planene dette gjelder vil redusert behandlingstid være minst 3 måneder, mest sannsynlig mer. Unntaket gjelder ikke for tiltak som er omfattet av forskriftens Vedlegg I, som bl.a. omfatter motorveger og firefeltsveger, langdistanse jernbane, nyetablering av farleder og havner der skip over 1 350 tonn kan seile/anløpe, og tiltak med investeringskostnad over 500 mill. kroner. For disse vil det fortsatt være krav til planprogram.

### *Bortfall av bestemmelse om forelegging av planprogram*

Planprogram skal i dag forelegges KMD før det fastsettes, dersom berørte myndigheter har vurdert at planen eller tiltaket kan komme i konflikt med nasjonale eller viktige regionale interesser. Store samferdselstiltak er ofte av en slik kategori, selv om antallet foreleggingssaker er betydelig lavere enn det omfanget av samferdselsplaner skulle tilsi. Antall samferdselssaker som forelegges KMD hvert år er normalt 3-5. I forslag til ny forskrift er bestemmelsene om forelegging foreslått fjernet. Bortfall av foreleggingsinstuttet vil innebære 1-2 måneder redusert saksbehandlingstid for de planene som tidligere har vært omfattet av bestemmelsen.

### *Samordning av høring av planprogram og konseptvalgutredning*

Det er foreslått at vedkommende fagdepartement for statlige tiltak kan bestemme at planprogram skal høres sammen med konseptvalgutredning, som grunnlag for beslutning om valg av konsept. En rekke store samferdselstiltak er omfattet av kravene til KVVU, og en samordnet høring av KVVU og planprogram kan antakelig gi betydelige tidsbesparelser i planleggingen.

### *Endring av rollen som ansvarlig myndighet*

Det er foreslått å videreføre bestemmelsen om at KMD, i samråd med berørte myndigheter, kan bestemme at en annen myndighet enn den som fremgår av forskriften, normalt kommunen, skal være ansvarlig myndighet hvis hensynet til nasjonale eller viktige regionale hensyn tilsier det. Det samme gjelder når planen omfatter flere kommuner eller fylker.

Det er i tillegg foreslått en ny bestemmelse om at dette også skal gjelde for fastsettelse av planprogram i saker som behandles etter plan- og bygningsloven § 3-7. En slik bestemmelse vil gi signaler om at det i større grad enn tidligere vil være aktuelt at samferdselsmyndighetene fastsetter planprogram for store samferdselstiltak.

Det foreslås videre en bestemmelse som innebærer at dersom ansvarlig myndighet ikke fastsetter planprogrammet innen rimelig tid, kan KMD selv fastsette programmet. Dette vil sikre at det ikke kan gå unødvendig lang tid før kommunen fastsetter planprogram.

## **2.7 Retningslinjer med frist for sentral behandling av innsigelser**

I forbindelse med høring av lovproposisjonen om endringer i plan- og bygningsloven sto det i høringsbrevet følgende: "Miljøverndepartementet har som mål for behandlingen av innsigelsessaker at en sak skal være ferdigbehandlet i departementet i løpet av 8 måneder. Det legges imidlertid opp til at de mindre omfattende sakene behandles raskere.

*Det skal varsles innen 4 måneder dersom fristen på 8 måneder ikke kan overholdes.*

Tilbakemeldingene i høringen ga ikke grunnlag for å vurdere lovpålagte frister for den sentrale behandlingen av innsigelse. I Prop. 121 L (2013-2014) er det ikke foreslått noen lovpålagte frister, bl.a. ut fra følgende begrunnelse: *”Departementet kjenner for øvrig ikke til at det settes konkrete frister i lovverket for saker som kommer til behandling i departementene eller regjeringen. Departementet vil imidlertid bestrebe seg på, så langt som mulig, å korte ned tidsbruken i den sentrale behandlingen av innsigelsesaker.”*

KMD vil som del av videreføringen av innsigelsesprosjektet vurdere om det er aktuelt å se på andre måter å innskjerpe tidsbruken i departementene, for eksempel veiledende frister.

### **2.8 Status for endring av oreigningslova § 4**

I rapporten fra september 2013 om raskere planlegging av store samferdselsprosjekter, er endring av oreigningslova § 4 tema under *Andre saker*. Dersom vedtak etter denne bestemmelsen hadde gitt vegmyndighetene et særskilt tvangsgrunnlag i situasjoner hvor grunneierne nekter vegmyndighetene atkomst, ville det redusert planleggingstiden vesentlig. I dag må vegmyndighetene skaffe seg alminnelig tvangsgrunnlag, og det kan ta flere år før det foreligger en rettskraftig dom.

Dette er bakgrunnen for at SD forela saken for Justis- og beredskapsdepartementet med anmodning av endring av oreigningslova § 4.

Justis- og beredskapsdepartementet har utarbeidet et høringsnotat om endring av oreigningslova § 4, der det foreslås et nytt fjerde ledd: *Eit endelig vedtak som gjev løyve til å gjera førehandsundersøkingar etter fyrste ledd, er eit særleg tvangsgrunnlag etter tvangsfullføringslova kapittel 13.*

Justis- og beredskapsdepartementet legger til grunn at utkastet vil ha positive økonomiske og administrative konsekvenser. Det vil ikke være behov for å gjennomføre rettsaker eller vidtgående forhandlinger for å få gjennomført nødvendige forhåndsundersøkelser, og det vil derfor bli langt enklere å få avklart om det skal iverksettes ekspropriasjonstiltak. Det vil videre bli lettere å få oversikt over hvilket område som egner seg for ulike tiltak, og på den måten kan en planlegge arealbruk og annen ressursbruk på en bedre måte.

Saken ble sendt på alminnelig høring 24.06.2014, med frist 01.10.2014.

## **3. Mandatpunkt 1a: Følge opp arbeidet med kriterier for når det er hensiktsmessig å utarbeide regionale planer for samferdselstiltak**

### **3.1 Vanligvis ikke regionale planer for samferdselstiltak**

Verken Statens vegvesen eller Jernbaneverket anbefaler bruk av regional plan i en vanlig planprosess for store samferdselstiltak. I Jernbaneverkets rapport «Gjennomføringsplan for utbygging av Intercity-strekningene» (juni 2013) vurderes kommunedelplan med konsekvensutredning og påfølgende reguleringsplan som mest tidseffektivt. Figur 1 på neste side viser en normal planprosess for samferdselstiltak, fra beslutning om at KVVU skal utarbeides fram til tiltaket er klart for gjennomføring.

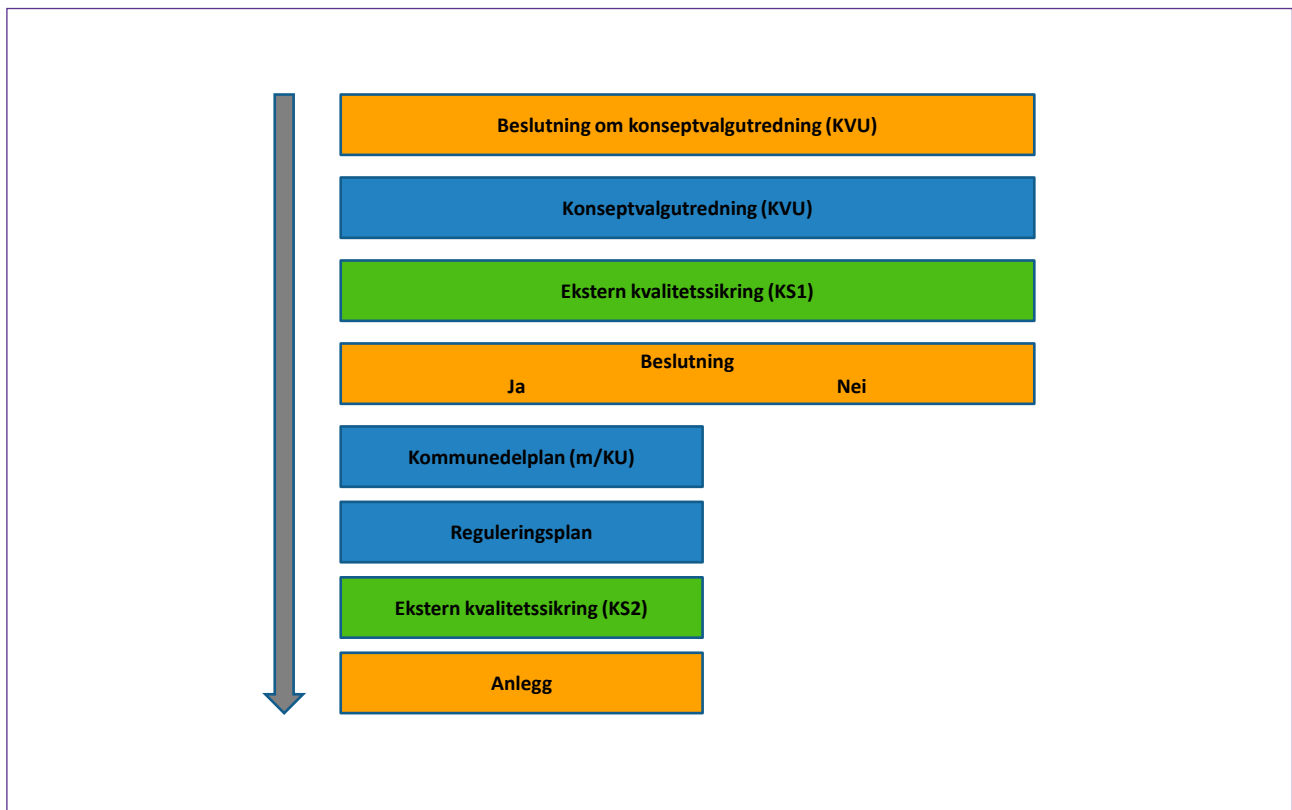
Situasjonen vil være annerledes for samordnet areal- og transportplanlegging på regionalt nivå. Her vil regionale ATP-planer være et viktig verktøy, noe som også er understreket i de statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Det samme gjelder for arbeidet med bypakker og bymiljøavtaler i de største byområdene, hvor Nasjonal transportplan gir klare koblinger mot regionale planer. Forholdet mellom regionale planer og bymiljøavtaler er nærmere omtalt under mandatpunkt 2.

### **3.2 Situasjoner hvor regional plan kan være aktuelt**

For tiltak hvor det ikke er gjennomført KVVU/KS1, eller hvor KVVU/KS1 er lite konkret når det gjelder valg av korridor/trasé, kan det være aktuelt med regional plan. Det er særlig der hvor tiltaket berører flere kommuner og/eller fylker, og hvor det er grunn til å tro at det vil være stor uenighet mellom kommuner om valg av løsning, at regional plan kan være aktuelt. Det bør likevel først vurderes om mindre tidkrevende løsninger, for eksempel felles planprogram for videre arbeid med kommunedelplaner eller reguleringsplaner, kan være et enklere alternativ for å oppnå regional samordning.

Spørsmålet om regional plan må også vurderes i forhold til regionale myndigheters muligheter til å påvirke valg av løsning. Hvis de statlige føringene for valg av trase ikke er spesielt sterke eller statlige interesser kan ivaretas gjennom flere ulike løsninger, kan det være mer aktuelt å utarbeide regional plan.

Behovet for regionale planer skal vurderes i arbeidet med regional planstrategi som gjennomføres hvert fjerde år. Det bør ikke settes i gang arbeid med regionale planer som ikke er forankret i planstrategien.



**Figur 1: Normal planprosess for samferdselstiltak**

### 3.3 Oppsummering

Ut fra et mål om raskere planprosesser vil det som hovedregel ikke være hensiktsmessig å utarbeide regionale planer for strekningsvise samferdselstiltak. Avklaring av korridor bør skje gjennom KVU/KS1 arbeidet, og i denne prosessen bør det legges opp til bred medvirkning fra regionale og kommunale myndigheter. Hvis dette er ivarettatt, bør planleggingen etter plan- og bygningsloven som hovedregel starte på kommuneplannivå.

Situasjoner hvor det likevel kan være aktuelt å utarbeide regional plan kan være:

- Når det ikke foreligger oppdatert KVU/KS1.
- Når KVU/KS1 ikke avklarer korridor.
- Når regionale myndigheter har stor påvirkningsmulighet i forhold til valg av løsning.

### 3.4 Tiltak

- Sikre god medvirkning i KVU-prosessene, slik at regionale avklaringer kan gjøres her.
- Bruke neste runde med regional planstrategi (2015-2016) aktivt til å avklare behovet for regionale planer for samferdselstiltak, med ambisjon om å holde dette på et lavt nivå.
- Bruke neste runde med regional planstrategi til å avklare behov for regionale areal- og transportplaner.

## 4. Mandatpunkt 1b: Følge opp arbeidet med kriterier for når det kan unnlates å utarbeide kommunedelplan

### 4.1 Kommunedelplanens rolle

Kommunedelplaner er en sentral plantype i Statens vegvesens og Jernbaneverkets arbeid med samferdselsplanlegging. Det er vanligvis i kommunedelplan at endelig trasé for tiltaket fastsettes, og hvor plikten til konsekvensutredning oppfylles. Kommunedelplanen er juridisk bindende, men samtidig er medvirkningskravene mindre omfattende enn for reguleringsplaner i forhold til grunneiere mv., blant annet fordi kommunedelplan ikke gir adgang til ekspropriasjon (jf. §§ 16) eller byggesøknad for større bygge- og anleggstiltak (jf. § 12-1).

Kystverket utarbeider vanligvis ikke egne kommunedelplaner, men innarbeider sine planbehov på overordnet nivå i kommuneplanens arealdel og eventuelle regionale eller interkommunale kystplaner.

Både Jernbaneverket og Statens vegvesen anbefaler kommunedelplan med påfølgende reguleringsplan som normalløpet for planlegging av store samferdselsprosjekter etter plan- og bygningsloven. Å unnlate å utarbeide kommunedelplan bør derfor betraktes som et unntak fra hoved-

regelen. Samtidig er kommuneplanarbeidet tidkrevende, og bør derfor heller ikke gjennomføres hvis det opplagt finnes bedre alternativer.

#### 4.2 Situasjoner hvor det kan være aktuelt å unnlate kommunedelplan

##### 4.2.1 Når trasé er avklart gjennom KVVU/KS1 behandling eller i regional plan

En forutsetning for å kunne unnlate å utarbeide kommunedelplan bør være at overordnede føringer for tiltaket er avklart på et forholdsvis detaljert nivå, enten i KVVU/KS1 eller i regional plan. Slike avklaringer bør omfatte valg av trasé. I slike tilfeller kan det vurderes å gå rett på reguleringsplan.

##### 4.2.2 Når kommunens handlingsrom er begrenset

Dersom kommunen vurderes å ha liten påvirkningsmulighet i forhold til valg av trasé, eller valg av trasé vurderes å ha liten betydning for kommunen, kan det være aktuelt å la være å utarbeide kommunedelplan. Eksempler på slike situasjoner kan være når:

- Staten har gitt sterke føringer for valg av løsning og hvor traséen skal gå.
- Det er bestemt at tiltaket skal bygges som utvidelse av eksisterende trasé.
- Tiltaket etableres som tunnel uten stasjoner eller lignende (for eksempel Oppegård/Follobanen).

##### 4.2.3 Når kommunedelplan kan erstattes med felles planprogram eller områderegulering

Når det er behov for å "sile" alternativer på et overordnet nivå, men hvor det vurderes som unødvendig å gjennomføre en full kommunedelplanprosess, kan det være aktuelt å utarbeide et planprogram for hele strekningen der det siles hvilke alternativ som skal inngå i planarbeidet. Et slikt planprogram kan være aktuelt både der hele tiltaket ligger innenfor en kommune og der det strekker seg over flere kommuner. I sistnevnte situasjon utarbeides det da et felles planprogram for alle kommunene.

Vegdirektoratet har tatt initiativ til å se på hvordan områderegulering kan brukes mer aktivt i vegplanleggingen, jf. pkt. 1 c). I saker hvor det legges opp til områderegulering med påfølgende detaljregulering, er det en forutsetning for effektivisering at områderegulering kan erstatte kommunedelplan.

#### 4.3 Tiltak

- I større grad enn tidligere vurdere aktivt i hver enkelt sak om behovet for kommunedelplan er tilstede, enten fordi:
  - Trasé er avklart på detaljert nivå i KVVU/KS1, eventuelt i regional plan.

- Når kommunens handlingsrom i forhold til ulike alternativer er begrenset.
- Når felles planprogram eller områderegulering kan erstatte kommunedelplan.

## 5. Mandatpunkt 1c: Følge opp arbeidet med kriterier for bruk av områderegulering med konsekvensutredning (KU)

### 5.1 Bakgrunn

I lovframlegget til Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) er det pekt på at: "Planprosesser som tidligere har krevd både kommunedelplan og reguleringsplan, vil heretter kunne løses gjennom en planprosess – områderegulering". Det har i flere sammenhenger vært diskutert om det kan være hensiktsmessig for større veg- og jernbaneprosjekter å erstatte kommunedelplan med områderegulering. Det er to ulike utgangspunkt for å se på bruk av områderegulering til erstatning for kommunedelplan:

1. Områderegulering (med konsekvensutredning) som erstatning for kommunedelplan med konsekvensutredning og etterfølgende detaljregulering.
2. Områderegulering (med konsekvensutredning) som erstatning for kommunedelplan med konsekvensutredning, med forutsetning om at områdereguleringen skal kunne danne grunnlag for KS2, bevilgning og kontraheering på et mindre detaljert plangrunnlag enn det som er kravet i dag.

Disse to utgangspunktene for eventuell bruk av områderegulering er drøftet hver for seg nedenfor.

### 5.2 Områderegulering som erstatning for både kommunedelplan og detaljregulering

Muligheten for å erstatte kommunedelplan og etterfølgende detaljregulering med områderegulering har ikke blitt benyttet i særlig utstrekning. Å utarbeide forslag til områderegulering med konsekvensutredning for flere alternativer – og med et detaljeringsnivå som gjør at planen gir grunnlag for nøyaktig avklaring av permanente og midlertidige inngrep (erverv av grunn og rettigheter) – vil være svært ressurskrevende. Videre innebærer dagens regime for finansiering krav om at det skal foreligge vedtatt reguleringsplan og kostnadsoverslag med nøyaktighetsgrad +/- 10 % for prosjekter som skal bevilges midler i kommende statsbudsjett, og for bompengeprojekter. For store prosjekter (kostnad > 750 mill. kroner) skal det også gjennomføres ekstern kvalitetssikring av kostnadsoverslag (KS2) etter vedtatt reguleringsplan. Kravene til detaljering både mhp. gjennomføring av grunnerv/ekspropriasjon og til nøyaktighet på kostnadsoverslag innebærer at det har vært ansett som nødvendig med detaljregulering for vegprosjekter.

Fordeler	Ulemper
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mulighet for å inngå kontrakt med entreprenør tidligere og på et mindre detaljert grunnlag gjør det mulig å utnytte entreprenørs kompetanse/kreativitet på en bedre måte mhp. utvikling av ny teknologi mm.</li> <li>• Løsriver teknologivalg/utvikling fra reguleringsplanprosessen.</li> <li>• Prosjektet kan totalt sett bli billigere og de tekniske løsningene kan bli bedre.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stortinget må ta stilling til et prosjekt som er mindre klarlagt og detaljert og med større usikkerhet mhp. kostnader.</li> <li>• Neppe raskere planlegging, så lenge det er behov for 2 planprosesser (områderegulering og detaljregulering).</li> <li>• Avhengig av endringer i regelverk/praksis for bevilgning og finansiering.</li> <li>• Større usikkerhet mht. tidsbruk pga. uvant planform og prosess for alle involverte.</li> </ul>

**Figur 2: Fordeler og ulemper med bruk av områderegulering**

### 5.2.1 Vurdering

I normalsituasjonen hvor det skal planlegges nye store samferdselsanlegg som ikke er forankret i en overordnet plan etter pbl, og hvor det foreligger flere aktuelle alternativer anses det som mest hensiktsmessig med en trinnvis avklaring (først kommunedelplan og deretter reguleringsplan). Områderegulering med konsekvensutredning for flere alternativ med det detaljeringsnivået som kreves i dag (jf. forklaringen ovenfor) vil være svært ressurskrevende.

I de tilfellene en tidligere har gått rett på reguleringsplan med konsekvensutredning for større vegprosjekter, har reguleringsplanen hatt status som detaljregulering. Det har også vært avklart i starten av planarbeidet at det bare foreligger ett aktuelt alternativ. En reguleringsplan som skal gi grunnlag for bevilgning og gjennomføring av grunnerverv mm., vil i praksis måtte utarbeides som en svært detaljert områderegulering. I realiteten vil det derfor ikke være vesentlig forskjell i detaljeringsgrad mellom en "detaljert områderegulering" og en detaljregulering.

Bruk av områderegulering som erstatning for både kommunedelplan og detaljregulering anses som aktuelt der valg av alternativ/trasé er avklart gjennom regjeringens KVVU/KS1-beslutning og det er tatt stilling til at en skal utarbeide reguleringsplan direkte. Det kan også være aktuelt i de tilfeller det av andre grunner bare anses aktuelt å lage reguleringsplanforslag for et alternativ. Dvs., i de situasjoner hvor det kan være aktuelt å unnlate kommunedelplan, jf. drøftingen under mandatpunkt 1 b ovenfor.

### 5.3 Områderegulering som alternativ til kommunedelplan – og som grunnlag for bevilgning, kontrahering mm.

I forbindelse med prosjektet Ferjefri E39 har en prosjektgruppe i Statens vegvesen skissert bruk av områderegulering med konsekvensutredning som et alternativ til kom-

munedelplan med konsekvensutredning. Hovedhensikten med å foreslå en slik løsning for dette konkrete prosjektet er å kunne gjøre KS2, bevilgning og kontrahering på tidligere tidspunkt og på et mindre detaljert plangrunnlag. Slik kan man dra nytte av kompetanse hos entreprenør ved utvikling av prosjektets tekniske løsninger e.l. Detaljeringsnivået kan være omtrent det samme som for en detaljert kommunedelplan, men områderegulering er foreslått fordi prosjektgruppa har lagt til grunn at reguleringsplan vil være nødvendig for å få bevilgning til prosjektet.

Forslaget forutsetter tilpasninger av gjeldende regelverk og innarbeidet praksis når det gjelder forholdet mellom detaljert reguleringsplan og KS2 og konkurranseutsetting. Med bruk av områderegulering som beskrevet i forslaget, vil likevel ikke planen være detaljert nok til å kunne gjennomføre grunnerverv mm. Det vil fortsatt være behov for detaljregulering før gjennomføring, jf. figur 2 over hentet fra rapporten for Ferjefri E39.

### 5.3.1 Vurdering

Dersom det skal være hensiktsmessig med bruk av områderegulering med konsekvensutredning som erstatning for kommunedelplan, og områdereguleringen skal kunne gi grunnlag for bevilgning, er det avhengig av endringer i innarbeidet opplegg for bevilgning og finansiering. Blant annet må det vurderes endringer i dagens regime for KS2 og bevilgning til samferdselsprosjekter – og kravene til hvor detaljert plangrunnlaget må være for å gi grunnlag for disse beslutningene. Det kan også være behov for å vurdere endringer i dagens krav til avklaring i reguleringsplan for å kunne gjennomføre grunnerverv/ekspropriasjon, jf. forskriftene til veglovens § 50.



## 6. Mandatpunkt 2: Følge opp tiltak for bedre samordning av regionale planer og bymiljøavtaler

Punktet er en oppfølging av mandatpunkt 8 i rapporten «Effektivitet i planleggingen» av september 2013. I mandatpunkt 8 heter det: "Videre foreslås det at det utredes og vurderes tiltak for samordning av regionale planer og KVU/KS1 for bymiljøavtaler."

Rammeverk for helhetlige bymiljøavtaler er nærmere omtalt i Nasjonal transportplan 2014-2023, kap. 9.5. Dette rammeverket er felles minimumskrav. Endelig rammeverk ble fastsatt i brev fra Samferdselsdepartementet av 02.06.2014. På dette grunnlag vil det bli utarbeidet forhandlingsmandat for hvert enkelt byområde. Samferdselsdepartementets brev av 04.07.2014 til Vegdirektoratet omhandler retningslinjer for statlig delfinansiering av viktige kollektivtransportprosjekt i de største byene.

Bymiljøavtalene er en videreutvikling og utvidelse av de etablerte bypakkene/bompengeordningene i de største byene. Bymiljøavtalene er gjensidig forpliktende avtaler som skal være et overordnet virkemiddel for å nå Klimaforliket i de 9 byområdene som ordningen omfatter, samt bidra til at byene utvikler løsninger som sikrer bedre framkommelighet totalt sett, spesielt ved å tilrettelegge for attraktive alternativer til privatbil. Bedre samordning av areal- og transportplanlegging er et av de viktigste grepene ved overgang fra ordinære bypakker til bymiljøavtaler. Det inngår i rammeverket at regionale eller interkommunale arealplaner skal være i tråd med målene i bymiljøavtalen.

Krav om regionale planer som er i tråd med målene om nullvekst i biltrafikken er en integrert del av bymiljøavtalene.

### 6.1 Konklusjon

Det pågår en egen prosess for samordning av virkemidler knyttet til arealbruk, boligbygging og infrastruktur i de fire største byene. Kommunal- og moderniseringsministeren vil i samråd med samferdselsministeren og klima- og miljøministeren komme tilbake med et forslag til prosess for hvordan utviklingsavtaler på plansiden for Oslo-området, Bergensområdet, Trondheimsområdet, Stavangerregionen og eventuelt andre av de største byene kan bidra til en helhetlig utvikling av areal-, bolig- og infrastruktur som virker forpliktende for alle aktører. Dette arbeidet kan foregå parallelt med at en starter forhandlingene av bymiljøavtaler.

Samordning av regionale planer og KVU/KS1 for bymiljøavtaler vil foregå som del av utarbeidelse av bymiljøavtaler med de største byområdene. I oppdrag fra

Samferdselsdepartementet til Vegdirektoratet heter det at de lokale myndigheter som skal inngå bymiljøavtaler, må gjøre en vurdering av på hvilken måte regional eller interkommunal areal- og transportplan for avtaleområdet bidrar til å nå målet i Klimaforliket, og besvare hvilke konkrete føringer og tiltak planen gir for å sikre konsentrert arealbruk som bygger opp under knutepunktsutvikling og mer kollektivtransport, sykling og gange. Det legges her til grunn at hvis eksisterende plan ikke vurderes som tilstrekkelig, må lokale myndigheter redegjøre for eventuelle ytterligere føringer og tiltak. I oppfølgingen av arealdimensjonen i bymiljøavtalene vil det vurderes hvordan en skal sikre samordning av virkemidler knyttet til arealbruk, boligbygging og infrastruktur i de fire største byene.

## 7. Mandatpunkt 3a: Gjennomgå innsigelsesinstituttet knyttet til samferdselssektoren, herunder bedre samordning av statlige myndigheters innsigelser

### 7.1 Innsigelsesprosjektet

Som omtalt i kapitlet *Status og framdrift av tidligere foreslåtte tiltak*, gjennomførte Miljøverndepartementet våren 2013 et prosjekt (innsigelsesprosjektet) for å kartlegge tiltak som kan gi en bedre og mer effektiv innsigelsespraksis. Konklusjonene i prosjektet var at innsigelsesinstituttet er viktig og at det ikke er behov for lovendringer, men at praktiseringen kan forbedres. Kompetanseheving hos fagdepartement, innsigelsesmyndigheter, kommuner og politikere ble framhevet som de viktigste tiltakene for å sikre en bedre praksis.

KMD har høsten 2014 satt i gang en oppfølging av prosjektet. Det gjennomføres møter med sektordepartementene og innsigelsesmyndighetene for å kartlegge ytterligere forbedringspotensial knyttet til innsigelsespraksis og klargjøre nasjonale og vesentlige regionale interesser innenfor den enkelte sektor.

Som del av innsigelsesprosjektet ble rundskrivet *Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven* sendt ut høsten 2013. En revidert versjon av innsigelsesrundskrivet (H-2/14) ble sendt ut av KMD 17. februar 2014. I oversendelsesbrevet til rundskriv H-2/14 *Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven*, er det framhevet at det skal være tidlig medvirkning og dialog slik at viktige interesser kommer fram tidlig og at plansaker kan behandles så raskt og effektivt som mulig. Innsigelser skal bare fremmes når det er nødvendig og begrunnes konkret. Det fremheves også at hensynet til lokaldemokratiet skal vektlegges sterkere framover.

## 7.2 Forsøk med samordning av statlige innsigelser

Høsten 2013 ble det startet et 3-årig forsøk der fylkesmennene i seks fylker er gitt myndighet til å samordne og om nødvendig avskjære statlige innsigelser. Foreløpige tilbakemeldinger fra fylkesmennene er at det bidrar til bedre dialog mellom statsetatene og økt samordning av statlige interesser i plansaker. Det påpekes at innsigelsene begrunnes bedre enn tidligere og at noen spørsmål er løst uten bruk av innsigelse. Dette bedrer også dialogen mellom statsetatene og kommunene. Regionalt planforum er fortsatt viktig som arena for dialog med kommunene.

Utfordringer knyttet til forsøket er bl.a. at høringsfristen for sektormyndighetene og fylkesmannen har blitt kortere (fire uker), og at samordningen er tid- og ressurskrevende. Det blir også framhevet som en ulempe at kulturminneområdet ikke omfattes av forsøket.

Samordningsforsøket er generelt anlagt og ikke særskilt rettet mot samferdselstiltak. Det er derfor ikke igangsatt noen egen evaluering av effekten av forsøket i forhold til store samferdselstiltak.

### 7.3 Tiltak

- Vurdere om og eventuelt hvordan fylkesmannens samordningsrolle i forhold til samferdselstiltak kan styrkes, for eksempel gjennom klarere instruks for prioritering av saker.
- Evaluere samordningsforsøket i forhold til store samferdselstiltak.
- Styrke veiledningen om plansystemet og innsigelsesinstituttet i departementene, hos statlige fagetater, fylkesmenn, fylkeskommuner og blant politikere.

## 8. Mandatpunkt 3b: Gjennomgå innsigelsesinstituttet knyttet til samferdselsektoren, herunder avgrensning av tema for innsigelser – innsigelser knyttes til ansvarsområder

Statlige og regionale organer kan fremme innsigelse i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde. Berørte kommuner kan fremme innsigelse i spørsmål som er av vesentlig betydning for kommunens innbyggere, næringslivet, natur- og kulturmiljøet i kommunen eller kommunens egen virksomhet. Sametinget kan fremme innsigelse i spørsmål som er av vesentlig betydning for samisk kultur eller næringsutøvelse.

Nasjonale og viktige regionale interesser som kan gi grunnlag for innsigelse framkommer blant annet i lover,

stortingsmeldinger, statlige planbestemmelser, statlige planretningslinjer, regionale planer og rundskriv. Det er det enkelte sektordepartement som skal veilede underliggende etater om praktiseringen av innsigelsesinstituttet, også om hvor innslagspunktet for innsigelser skal ligge. Innsigelsesprosjektet har avdekket at departementene i ulik grad har kunnskap om innsigelsesinstituttet og at de i ulik grad følger opp underliggende etater i forhold til praktiseringen.

Ansvarsområde for de enkelte innsigelsesmyndighetene framgår av vedlegg til Rundskriv T-2/14 *Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven*. Noen etater har overlappende ansvarsområde. Dette gjelder blant annet på områdene samordnet areal- og transportplanlegging og samfunnssikkerhet, risiko og sårbarhet. Innsigelsesrundskrivet legger til grunn at der det er overlappende kompetanse til å fremme innsigelse, bør det tas kontakt mellom fagorganene for å sikre best mulig samordning.

Statens vegvesen og Jernbaneverket er innsigelsesmyndighet i forhold til til riksveger, jernbaner og veg-/jernbanetransport, og kan ha overlappende interesser med andre myndigheter fordi ansvarsområdene også berører miljø- og arealbruksinteresser. Kystverket er innsigelsesmyndighet i forhold til havne- og farvannsforvaltning, utnyttelse av sjøområder, kaianlegg og sjøverts transport. Luftfartstilsynet er innsigelsesmyndighet i forhold til luftfartshinder, samt offentlige lufthavner som ikke er drevet av Avinor. Avinor AS har innsigelsesmyndighet for luftfartsanleggene de selv driver.

KMD gjennomfører i 2014 en ny møterunde med alle departementer som har underliggende etater med innsigelsesmyndighet. Et viktig tema vil være departementenes ansvar for oppfølging av innsigelsesinstansene og for å klargjøre nasjonale og vesentlige regionale interesser innenfor det enkelte fagområde. Grenseoppgang mellom statlige etater som har overlappende innsigelsesområde vil også bli tatt opp.

### 8.1 Tiltak

- KMD følger opp at alle departementer avklarer hvilke interesser som kan gi grunnlag for innsigelse innenfor deres fag-/ansvarsområder, og at dette formidles på en entydig måte til underliggende etater og berørte kommuner.
- KMD utarbeider rutiner for hvordan overlappende innsigelsesområder skal avklares, og fylkesmannens/fylkeskommunens rolle i slike situasjoner.
- KMD avklarer om antall innsigelsesinstanser kan reduseres.

## **9. Mandatpunkt 3c: Gjennomgå innsigelsesinstituttet knyttet til samferdselssektoren, herunder innstramning av regelverk/ praktisering for å hindre omkamp om forhold som er avgjort tidligere**

Omkamp er når det fremmes innsigelse til forhold som er avklart gjennom en tidligere planprosess. Det er også å betrakte som omkamp hvis en kommune ikke følger opp føringer i overordnede planer i behandling av mer detaljerte planer. For å begrense at omkamper oppstår fastsetter plan- og bygningsloven § 5-5 at det ikke kan fremmes innsigelse mot forhold som det har vært reist innsigelse mot eller som det kunne ha vært reist innsigelse mot i planer vedtatt de siste ti årene. En innsigelsesmyndighet kan heller ikke fremme innsigelse dersom etaten ikke har deltatt i planprosessen. Ved uenighet om adgangen til å fremme innsigelse er avskåret, avgjøres spørsmålet av KMD.

For å unngå omkampsituasjoner er det viktig at det legges til rette for medvirkning og at alle aktører deltar aktivt i overordnede planprosesser der lokalisering og trasévalg avklares. Planprogrammet må brukes til å avklare hvilke tema som skal konsekvensutredes og på hvilket detaljeringsnivå. Innsigelser på reguleringsplannivå som er knyttet til trasévalg eller andre spørsmål som er avklart på overordnet plannivå, vil normalt være å betrakte som omkamp. Dersom det gjennom reguleringsplanprosessen fremkommer ny kunnskap som vesentlig endrer utgangspunktet for tidligere vedtak kan det likevel være grunnlag for innsigelser knyttet til lokalisering og trasévalg. Det kan også være aktuelt med innsigelser knyttet til forhold som ikke har vært vurdert på overordnet nivå dersom dette er forhold som kommer i konflikt med nasjonale eller viktige regionale interesser.

For å unngå alle muligheter for denne typen omkamp, må man helt fjerne adgangen til å fremme innsigelse til reguleringsplaner for samferdselstiltak som følger lokalisering/trasé avklart i overordnet plan. Dette vil kunne føre til at sektormyndighetene eller kommunene da vil kreve mer detaljerte utredninger for overordnede planer, for å sikre nødvendig kunnskap som grunnlag for å ta stilling til planen. Dette kan forlenge og fordyre overordnede planprosesser og føre til en detaljering som verken er hensiktsmessig eller ønskelig.

En annen form for omkamp er når en kommune får en annen politisk sammensetning i fasen mellom kommunedelplan og reguleringsplan, eller før vedtatt reguleringsplan er gjennomført. Kommunen kan når som helst beslutte å utarbeide en ny plan, også for traséer som er "forlatt" i en tidligere planleggingsfase. I slike tilfeller må berørte statlige myndigheter i tilfelle benytte innsigelsesmyndigheten mot det nye planforslaget.

Det kan også betraktes som en form for omkamp hvis det startes planlegging i strid med regjeringens KVV/KS1-vedtak. Det er ingen formell kobling mellom KVV/KS1-prosessene og planprosesser etter plan- og bygningsloven, og det er ikke gitt retningslinjer for om og eventuelt når planer i strid med føringer i KVV/KS1-vedtak kan gi grunnlag for innsigelse. Dersom KVV/KS1-vedtaket har avklart korridor og/eller trasé bør det likevel være aktuelt å fremme innsigelse til planforslag som omfatter alternativer som avviker vesentlig fra KVV/KS1-vedtaket, eller som vil kunne hindre gjennomføring av KVV/KS1-vedtaket.

### **9.1 Tiltak**

- Øke veiledningen om tidlig og tydelig deltagelse i planprosessene for å unngå omkampsituasjoner.
- Avklare nærmere hva som er omkampsituasjoner og i hvilke situasjoner ny kunnskap kan gi grunnlag for nye innsigelser om ikke planarbeidet ivaretar dette godt nok.
- Vurdere om adgangen til å fremme innsigelse til reguleringsplaner for samferdselstiltak som er i samsvar med kommunedelplan bør avskjæres helt.
- Klargjøre når det kan fremmes innsigelse til planer som avviker fra eller er i strid med KVV/KS1-beslutning.

## **10. Mandatpunkt 4a: Se nærmere på prosess og tidsbruk knyttet til regionalt planforum**

### **10.1 Regionalt planforum**

Regionalt planforum er et forum for avklaring og samordning av statlige, regionale og kommunale interesser i regionale og kommunale planprosesser. Alle fylkeskommunene har opprettet planforum selv om dette bare er en anbefalt oppgave etter plan- og bygningsloven. Planforumets praksis varierer fra fylke til fylke. Noen steder behandles bare kommuneplaner, mens andre steder behandles også reguleringsplaner. Møtefrekvens varierer og kan ha betydning for framdriften i plansaker. Det er også ulikt når i planprosessen saken behandles i planforum.

Statlige og regionale organer og kommuner som er berørt av den aktuelle plansaken skal delta når saken behandles i planforum. Noen kommuner er fornøyd med planforum, mens andre mener de ikke får tydelige nok signaler fra statsetatene. Dette kan skyldes manglende fullmakter hos de som deltar på møtene. Regionale statsetater gir uttrykk for at det er nyttig, men tid- og ressurskrevende å delta i planforum. De prioriterer derfor å delta når viktige saker behandles, for eksempel kommuneplaner og store reguleringsplaner. Noen fylkeskommuner legger til rette for deltagelse via nettbaserte løsninger som muliggjør fjerdeltagelse.

## 10.2 Tiltak

- KMD gjennomfører en evaluering av regionalt planforum i 2014. Målet er å kartlegge hvordan forumet drives i de ulike fylkene, som grunnlag for å etablere en felles praksis gjennom veiledning og eventuell forskrift. Evalueringen vil skje i samråd med KS.

## 11. Mandatpunkt 4b: Se nærmere på prosess og tidsbruk knyttet til mekling hos fylkesmannen

Dersom kommunen ikke tar hensyn til en innsigelse skal fylkesmannen ordinært foreta mekling mellom partene. Hvis meklingen ikke fører til enighet, treffer kommunen planvedtak og oversender saken til KMD for endelig avgjørelse.

Antall innsigelsessaker som behandles av KMD har vært 20-40 saker pr år. I 2014 er antall saker vesentlig redusert. Statlige signaler om innskjerping av innsigelsesbruken og oppfordring om at innsigelsessaker skal søkes løst på lavest mulig nivå, kan ha bidratt til dette.

Det foreligger ikke noen fullstendig oversikt over hvor mange saker som løses i dialog mellom innsigelsesmyndigheten og kommunen, og hvor mange som løses etter mekling hos fylkesmannen. Når det gjelder vegsaker, viser resultater fra en intern spørreundersøkelse gjennomført våren 2013 at ca. 95 prosent av innsigelsene blir løst gjennom dialog mellom innsigelsesmyndigheten og kommunen, og at ca. fire prosent løses etter mekling hos fylkesmannen. Bare omlag én prosent av sakene går til behandling og avgjørelse i KMD.

### 11.1 Tiltak

- Regjeringen har foreslått en lovpålagt frist på 2 uker for oversendelse av innsigelsessaker til fylkesmannen etter kommunestyrets vedtak, og en frist på 4 uker for fylkesmannens oversendelse av innsigelsessaken til departementet. Fristene er veiledende og vil ha positiv innvirkning på saksbehandlingstiden i samferdselssaker.

## 12. Mandatpunkt 5: Se nærmere på kriterier for økt bruk av statlig plan for prosjekter av nasjonal betydning

### 12.1 Plan- og bygningslovens bestemmelser om staten som planmyndighet

Kommunene har ansvar for å ta hensyn til nasjonale og regionale interesser i sin planlegging. Statlige og regionale myndigheter skal medvirke i planarbeidet slik at disse interesser blir tilfredsstillende ivaretatt. Gjennom plan- og byg-

ningsloven § 3-7 er statlige samferdselsetater gitt en utvidet myndighet til å sette i gang og organisere planarbeider som omfatter større samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur. Plan- og bygningsloven åpner også for at staten kan organisere planarbeidet som statlig arealplan når gjennomføringen av viktige statlige eller regionale utbyggings-, anleggs- eller vernetiltak gjør det nødvendig, eller når samfunnsmessig hensyn tilsier det. I slike saker overtar KMD kommunens rolle som planmyndighet for den aktuelle saken.

Plan- og bygningsloven setter ikke formelle krav for når statlig plan kan brukes. I forarbeidene til loven er likevel bestemmelsen beskrevet som en unntaksbestemmelse og som en sikkerhetsventil for å sikre at nasjonale og viktige regionale interesser blir ivaretatt. Signalene i Nasjonal transportplan 2014-2023 og i regjeringsplattformen om økt bruk av statlig plan for samferdselstiltak av nasjonal betydning, gjør det derfor nødvendig med tydelige og forutsigbare kriterier for når statlig plan kan være aktuelt, og for kjøreregler for hvordan en skal gå frem ved bruk av statlig plan.

Statlig plan har vært brukt med jevne mellomrom, men forholdsvis sjelden. Det normale er at planer vedtas av kommunestyret, eventuelt avgjøres og stadfestes av KMD dersom det foreligger uløste innsigelser.

Bruk av statlig planmyndighet kan innebære at:

- Planarbeidet startes opp og gjennomføres som statlig arealplan.
- Staten fastsetter planprogrammet (og eventuelt konsekvensutredning), men forutsetter at resten av planleggingen gjennomføres som en kommunal planprosess.
- Planleggingen starter som ordinær kommunal plan, eventuelt etter plan- og bygningsloven § 3-7 tredje ledd som gir myndigheter med ansvar for større samferdselsanlegg mulighet til å utarbeide og fremme forslag til arealplan. Staten går inn dersom planleggingen stopper opp på grunn av uenighet mellom stat og kommune.

I de tilfeller statlig plan har vært brukt, har det vanligvis skjedd som følge av den siste situasjonen beskrevet over. Vedtak om statlig fastsettelse av planprogram er ikke hjemlet i lovens bestemmelser om statlig plan, jf. pbl § 6-4, men i forskrift om konsekvensutredninger.

Myndighet til å beslutte bruk av statlig plan og til å vedta slik plan ligger hos KMD. For samferdselstiltak skal beslutninger om statlig plan skje i samråd med, og i hovedsak etter anmodning fra, SD. Spørsmålet om bruk av statlig plan bør vurderes tidlig i planprosessen, fortrinnsvis før varsling av planoppstart. Spørsmålet bør i utgangspunktet vurderes i behandlingen av KVU/KS1 for det aktuelle prosjektet. En helhetlig vurdering av behovet for bruk av statlig plan bør også gjøres gjennom regjeringens behandling av forslag til prosjekter fra etatene, som eventuelt tas inn i neste stortings-

melding om NTP for perioden 2018-2027. For prosjekter som ikke er vurdert med hensyn til statlig plan gjennom disse prosessene, må det utarbeides egne rutiner for avklaring.

I rapporten «Effektivitet i planleggingen» av september 2013 ble det drøftet om det i enkelte tilfeller kunne være hensiktsmessig å overføre vedtaksmyndighet i saker om statlig plan og statlig planprogram til SD. Rapporten konkluderte at det ikke var hensiktsmessig med egne kriterier for dette, men at det eventuelt måtte vurderes fra sak til sak. Det har ikke vært innenfor arbeidsgruppens mandat å vurdere dette spørsmålet.

#### 12.1.1 Tiltak

- KMD og SD utarbeider rutiner for beslutning om og utarbeidelse av statlig plan for samferdselstiltak. Rutinene bør blant annet omhandle:
  - Hvordan og når beslutning om bruk av statlig plan skal fattes.
  - Hvordan kommunene bør involveres før beslutning om bruk av statlig plan tas.
  - Etatenes rolle i arbeidet med å avklare spørsmål om statlig plan.
  - Ansvar, roller og deltakelse for KMD og SD i planprosessene.
  - Involvering av berørte departement.
  - Hvordan medvirkning bør tilrettelegges.

#### 12.2 Kriterier for bruk av statlig plan

I Nasjonal transportplan 2014-2023 er det listet opp kriterier som kan være aktuelle i vurderingene av når statlig plan eller statlig planprogram for store samferdselsprosjekt bør brukes:

- Det er viktig med rask gjennomføring av planprosessen.
- Det er større prosjekt som berører to eller flere kommuner, og der det er stor uenighet mellom kommunene i valg av løsning.
- Det er store konflikter mellom lokale, regionale og nasjonale interesser.
- Det er et ønske fra lokale myndigheter at planen behandles som statlig plan.

Kriteriene vil dekke de fleste tilfeller der det er aktuelt å vurdere statlig plan. Det vil imidlertid også kunne være aktuelt å vurdere statlig plan i tilfeller der hvor det allerede tidlig er klart at det vil være stor konflikt mellom statlige myndigheter, og at det vil bli vanskelig å oppnå enighet mellom disse myndighetene om valg av trasé. Statlig plan kan i slike tilfeller virke tidsbesparende sammenlignet med en prosess der ulike statlige myndigheter gir innsigelser til kommuneplan som deretter ender til behandling i KMD.

Også for enkelte mindre prosjekt kan det være aktuelt med statlig plan for å sikre en effektiv planprosess, uten at dette fullt ut er fanget opp i kriteriene som omtalt oven-

for. Størrelse på prosjekt bør derfor ikke alene være et avgjørende moment for bruk av statlig plan eller statlig planprogram. Det må likevel legges til grunn at det er knyttet nasjonale eller viktige regionale interesser knyttet til gjennomføring av tiltaket.

#### 12.2.1 Tiltak

- Vurdere om følgende tilleggskriterier kan være aktuelle som grunnlag for statlig plan:
  - Kriterium nr. 2 i listen ovenfor «Det er større prosjekt som berører to eller flere kommuner, og der det er stor uenighet mellom kommunene i valg av løsning», foreslås endret til: «Det er prosjekt av nasjonal eller regional betydning som berører to eller flere kommuner, og hvor det er stor uenighet mellom kommunene i valg av løsning».
  - Forslag til nytt kriterium: «Når det er store konflikter mellom statlige myndigheter».

#### 12.3 Bruk av statlig plan på ulike plannivå

For samferdselstiltak vil bruk av statlig plan være mest aktuelt på kommunedelplannivå, når slik plan utarbeides. Det er på dette nivået en avklarer forhold som har størst betydning for nasjonal måloppnåelse med hensyn til kostnader, framkommelighet, sikkerhet, miljø, beredskapshensyn mm. Hvorvidt statlig myndighet skal avgrenses til statlig planprogram eller om det er nødvendig også med statlig plan må vurderes konkret i det enkelte tilfelle. Dersom konfliktspørsmål blir løst i forbindelse med utarbeidelse av statlig planprogram, kan videre planlegging skje med kommunen som planmyndighet. Ved fortsatt strid om vesentlige konfliktspørsmål etter fastsettelse av planprogram, med sannsynlighet for påfølgende innsigelser, vil det være aktuelt å gjennomføre hele planprosessen som statlig plan.

For prosjekter som er avklart i kommunedelplan bør det i mindre grad være behov for statlig reguleringsplan. Et unntak vil være situasjoner der det har vært stor strid om valg av hovedløsning, og hvor muligheten for omkamper kan tilsi at også reguleringsplan bør kjøres som statlig plan.

I saker hvor det ikke utarbeides kommunedelplan, må det vurderes om reguleringsplanarbeidet skal gjennomføres som statlig plan, eventuelt om det er tilstrekkelig med statlig fastsatt planprogram.

### 13. Mandatpunkt 6:

#### **Se nærmere på hvordan statlig fastsettelse av planprogram og eventuelt konsekvensutredning kan bidra til raskere planprosesser**

Forskrift om konsekvensutredninger gir muligheter for fleksibel bruk av planprogram. Blant annet åpner for-

skriften for statlig fastsettelse av planprogrammet. Dette er en bestemmelse som ikke omfattes av plan- og bygningslovens bestemmelser om statlig arealplan (pbl § 6-4), men som likevel innebærer stor grad av statlig styring av planprosessen. Nedenfor er det gitt en omtale av mulige effektiviseringsgevinster ved bruk av statlig planprogram.

### 13.1 Endring av rollen som ansvarlig myndighet

KMD kan avgjøre at en annen myndighet enn den som fremgår av forskriften (normalt kommunen) skal fastsette planprogrammet. Dette kan være aktuelt dersom nasjonale eller viktige regionale hensyn tilsier det, eller planen omfatter flere kommuner eller fylker. Bestemmelsen har ikke ofte vært brukt, og fortrinnsvis bare for planer som omfatter flere kommuner. For samferdselstiltak har myndigheten til å fastsette planprogram da vært løftet fra kommunen(e) til fylkeskommunen eller SD.

Bestemmelsen kan bidra til effektivisering av planprosessene i ulike situasjoner:

- Når flere kommuner ikke klarer å bli enige om hvilke alternativer som skal utredes.
- Når kommunen(e) ikke godtar å utrede alternativer som staten ønsker.
- Når kommunen(e) ønsker å utrede alternativer som staten ikke ønsker.

I disse situasjonene vil statlig fastsettelse av planprogram kunne bidra til raskere prosesser og et mer målrettet plan- og utredningsarbeid. For de to førstnevnte situasjonene bør terskelen for å bruke den aktuelle hjemmelen være lavere enn for den siste.

I forslag til ny forskrift om konsekvensutredninger er det foreslått en bestemmelse om at KMD kan bestemme at en

annen myndighet enn den som fremgår av forskriften skal være ansvarlig myndighet i saker hvor statlige eller regionale myndigheter organiserer planarbeidet og utarbeider planforslag i henhold til plan- og bygningsloven § 3-7. Dette gir en utvidet mulighet til å bruke statlig fastsettelse av planprogram for planer som utarbeides i henhold til § 3-7.

### 13.2 Fleksibel bruk av planprogram og konsekvensutredning

Statens adgang til å fastsette planprogram kan også benyttes i kombinasjon med KU-forskriftens særskilte bestemmelser om planprogram (§ 14), som grunnlag for å oppnå ytterligere effektivisering av planprosessene.

Bestemmelsen åpner for at planprogram kan benyttes til å avklare og fastsette overordnede rammebetingelser for arbeidet med senere reguleringsplaner for et område og også for flere pågående reguleringsplanprosesser innenfor et større område. I samme bestemmelse heter det videre at planprogram, og eventuelt konsekvensutredning, også kan benyttes til å ta stilling til hvilke alternative lokaliteter man gjennomfører et reguleringsplanarbeid for etter plan- og bygningsloven.

Sammen gir disse bestemmelsene muligheter for å tilrettelegge planprosessene og graden av statlig styring på en hensiktsmessig måte. Bestemmelsene er særlig aktuelle i situasjoner hvor statlige samferdselsmyndigheter ikke ønsker å gjennomføre en full kommunedelplanprosess, men hvor det likevel er nødvendig med overordnede avklaringer og utredninger som grunnlag for etterfølgende reguleringsplanarbeid.

Figur 3 viser i grove trekk tre ulike måter å bruke statlig fastsettelse av planprogram på:



Figur 3: Alternativer for statlig fastsettelse av planprogram

Normal prosess ved statlig fastsettelse av planprogram vil være som skissert i venstre kolonne i figuren, mens de to øvrige kolonnene representerer alternative fremgangsmåter hvis det ikke skal utarbeides kommunedelplan. Alle løsningene kan benyttes uavhengig av om videre planlegging etter fastsettelse av planprogram skal skje som kommunal eller statlig plan.

### 13.3 Tiltak

- Statlig fastsettelse av planprogram bør brukes mer aktivt for å legge premisser for den videre planleggingen, og som alternativ til en fullstendig statlig plan.
- Ved senere lovrevisjon bør muligheten omtales eksplisitt i loven, ikke bare i forskrift om konsekvensutredninger. For saker som behandles etter plan- og bygningslovens § 3-7, bør det vurderes om statlig fastsettelse av planprogram bør være hovedregelen.

## 14. Andre tiltak

### 14.1 Hvordan bør planprosess og grunnervvervsprosess koordineres

Regjeringen har bedt SD og KMD vurdere hvordan planprosess og grunnervvervsprosess bør koordineres.

#### 14.1.1 Grunnerverv – prosess

I forbindelse med utarbeidelse av reguleringsplan opprettes det en prosjektgruppe, der prosjektleder innhenter fagrelatert kompetanse. Det er vanlig at grunnervvervsansvarlig for kommende prosjekt deltar i denne planprosjektgruppa.

Hovedregelen er at grunnerverv skjer etter at reguleringsplan er godkjent. Det gjelder både for minnelige forhandlinger og for ekspropriasjonstilfellene.

I tillegg må det være bevilget penger som kan brukes til grunnerverv.

Videre er det viktig at det settes av tilstrekkelig med tid til grunnerverv. I Håndok R 760 *Styring av vegprosjekter* sies det at følgende skal legges til grunn med hensyn til tidsforbruk fra forhandlingsstart (reguleringsplan er vedtatt og bevilgning foreligger) til utbyggingsstart:

- A. Enkle forhold – ubebygde arealer, få konflikter. Her bør det avsettes 1 år fra forhandlingsstart til utbyggingsstart.
- B: Kompliserte forhold – prosjekter i by og tettsted, og/eller alle prosjekter hvor det medgår bebyggelse. Ofte kan grunnervvervet her være tidkrevende, og 2 år fra forhandlingsstart til planlagt utbyggingsstart kan være nødvendig. I boliginnløsningssaker er det i Håndbok R 731 *Retningslinjer for boliginnløsning* krav om at det settes av 2 år til grunnervvervet.

Arbeidsgruppa mener at planleggings- og grunnervvervsprosessen er godt koordinert. Det er positivt at ansvarlig for grunnerverv for kommende prosjekt allerede trekkes inn på planprosjektstadiet. Det foreslås ingen tiltak for å endre prosessene.

### 14.2 Samordning av statlige instansers innspill til planprogram

Arbeidsgruppa mener det kan være hensiktsmessig å vurdere om statlige sektormyndigheters innspill til planprogram for store (jf. spørsmål i sammendraget) samferdselstiltak kan samordnes bedre. Samordningen bør fortrinnsvis knytte seg til hvilke alternativer som bør utredes og inngå i det videre planarbeidet, slik at statlige myndigheters ulike innspill ikke medfører behov for å utrede et uforholdsmessig stort antall alternativer.

En slik samordning kan også bidra til at statlige etater justerer sine krav til utredninger innenfor eget ansvarsområde. Det er likevel viktig at fagmyndighetenes innspill til utredninger ikke "samordnes bort" slik at faglige problemstillinger og utfordringer først kommer fram på et senere tidspunkt i planprosessen, hvor de vil være vanskeligere å håndtere

#### 14.2.1 Tiltak

- Vurdere et forsøk med samordning av statlige innspill til planprogram for samferdselstiltak av nasjonal betydning.

## 15. Videre arbeid

Arbeidsgruppen har i denne rapporten tatt utgangspunkt i målsettingen i regjeringens plattform om å halvere planleggingstiden for veg- og jernbaneprosjekter, øke bruken av statlig regulering og effektivisere innsigelsesinstituttet knyttet til samferdselssektoren.

Gruppen har beskrevet status og framdrift i arbeidet med oppfølgingen av forslag til tiltak i rapporten fra september 2013, jf. omtale i Nasjonal transportplan 2014-2023.

Med utgangspunkt i dagens plan- og bygningslov (pbl) har gruppen gått gjennom og drøftet ulike områder som vil kunne gi effektiviseringsgevinster i planleggingen av store samferdselsprosjekter.

Oppfølging og videreutvikling av igangsatte tiltak og gjennomføring av nye tiltak vil i sum kunne bidra til betydelige tidsbesparelser i planprosessen.

Dagens plan- og bygningslov gir gode muligheter for effektiv og rask planlegging. Det vil i større grad være gode rutiner, valg av planform og den konkrete praktiseringen

fra sak til sak som vil avgjøre hvor raskt en planprosess vil kunne gjennomføres.

Pbl § 3-7 tredje ledd, fastsetter at ”*Myndigheter med ansvar for større samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur kan etter samråd med planmyndigheten utarbeide og fremme forslag til arealplan for slike tiltak og beslutte å legge slike planer ut til offentlig ettersyn etter bestemmelsene for vedkommende plantype. Gjeldende kommunale eller regionale planstrategier skal vurderes i forbindelse med planarbeidet. For planleggingen gjelder for øvrig de vanlige regler om behandling og rettsvirkning av vedkommende plantype*”.

Dette gir samferdselsetatene gode muligheter til å ta initiativ til planlegging og styre framdriften i planarbeidet, men beslutningsmyndigheten i forhold til planprogram og vedtak av plan overføres ikke gjennom § 3-7, tredje ledd.

Som rapporten viser vil også bedre praktisering av tidlig involvering av ulike statlige og regionale aktører, og mer aktiv bruk av statlig plan kunne bidra betydelig til raskere planlegging av store samferdselsprosjekter.

Gjennomgangen i rapporten har tatt utgangspunkt i dagens praksis hvor store veg- og jernbaneprosjekter normalt avklares trinnvis gjennom kommune(del)plan og reguleringsplan. På kommunedelplannivå blir det gjennomført omfattende faglige utredninger for å klargjøre prosjektets virkninger for miljø og samfunn. De formelle kravene til utredninger er gitt gjennom forskrift om konsekvensutredninger. På kommunedelplannivået blir det som oftest besluttet hvor traséen for veg- eller jernbanelinjen skal gå, basert på utredninger av alternative traséer. Som hovedregel tas det også beslutning om andre viktige elementer som standard, kryssplassering, krysstype, stasjonsplassering og tunnelomfang.

Saksbehandlingsreglene for kommune(del)planer og reguleringsplaner er i hovedtrekk de samme. Planprogram og konsekvensutredning er imidlertid ikke nødvendig for reguleringsplan som bygger videre på kommunedelplan med konsekvensutredning.

Tiden som går med til behandling etter plan- og bygningsloven utgjør *anslagsvis* i overkant av halvparten av den totale planleggingstiden for et stort samferdselsprosjekt. Det understrekes at dette varierer mye fra prosjekt til prosjekt.

For å sikre politisk styring med store statlige investerings tiltak har staten i tillegg til planprosessene etter plan- og bygningsloven, innført to kvalitetssikringsordninger. Først en ekstern kvalitetssikring av konseptvalg i tidlig fase før planlegging etter plan- og bygningsloven (KS1), og til slutt ekstern kvalitetssikring av kostnadsoverslag og styringsunderlag etter at reguleringsplan er vedtatt (KS2).

Regjeringen legger også fram en stortingsmelding om Nasjonal transportplan som presenterer regjeringen sin strategi for transportpolitikken. Nasjonal transportplan har en planperiode på ti år, med hovedvekt på de første fire årene, og revideres hvert fjerde år. Prosjekter som foreslås prioritert i første fireårsperiode skal som hovedregel inngå i godkjent kommune(del)plan. For å inngå i siste seksårsperiode må det som hovedregel være gjennomført konseptvalgutredning og ekstern kvalitetssikring.

Regjeringens mål om å halvere planleggingstiden for store samferdselsprosjekter omfatter hele denne tidsbruken. For å oppnå en halvering av tidsbruken må derfor også tidsbruken ved KVV/KS1/KS2 og samferdselsetatenes interne rutiner og tidsbruk gjennomgås og effektiviseres. Gruppen har ikke hatt som mandat å vurdere endringer i NTP-prosessene eller ordningen med ekstern kvalitetssikring. Gruppen har heller ikke vurdert konsekvenser for tidsbruk ved overføring av planleggingsoppgaver til et eget utbyggingsselskap for veg, da omfang/aktiviteter for et slikt selskap ikke er ferdig utredet.

*Det er derfor lite sannsynlig at summen av de tiltakene som beskrives i rapporten knyttet til plan- og bygningsloven, både de som er i ferd med å gjennomføres og det som foreslås av nye tiltak, alene vil kunne føre til en halvering av den samlede planleggingstiden.*

Statlig plan er i dagens system en unntaksbestemmelse, mens det nå synes å være en stadig større tilslutning til å etablere dette som et hovedgrep for de største prosjektene.

Samtidig har forvaltningsreformen medført at staten nå kun har ansvaret for de aller viktigste transportårene. Dette forsterker argumentet for å vurdere et eget planregime for større statlige samferdselsprosjekter.

*Dersom bruk av statlig plan for samferdselstiltak skal økes, bør det etter arbeidsgruppens syn derfor settes i gang et arbeid med å gjøre større grep for å etablere et alternativt planleggingsregime for samferdselsprosjekter av nasjonal og regional betydning, utover det som allerede ligger i plan- og bygningslovens § 3-7.*

Dagens system bygger i stor grad på ønsket om at hensynet til kort planleggingstid av store samferdselsprosjekter veies opp mot andre hensyn som også skal ivaretas gjennom planleggingen. Dette er f.eks:

- Lokaldemokrati og politisk styring
- Rettssikkerhet
- Kvalitet på planer
- Økonomi
- Framkommelighet
- Miljø, kulturminner
- Trafikksikkerhet, osv.



Det er viktig at man i vurderingen av et alternativt planleggingsregime ivaretar disse hensynene, men likevel slik at hensynet til framdrift til planarbeidet tillegges betydelig større vekt enn i dag.

Det må i så fall utarbeides et mandat som gir klar retning for utformingen av et slikt planregime. Elementer i et slikt mandat kan være:

- Et nytt planregime for samferdselsprosjekter hvor hensynet til tidsbruken i planleggingen tillegges større vekt enn i dag, for eksempel:
  - Om det kan være aktuelt å utvide den planleggingsmyndigheten transportetatene har i dag gjennom pbl § 3-7, tredje ledd, slik at dette gjøres til hovedregel.
  - Om statens adgang til å fastsette planprogram bør synliggjøres i pbl, og eventuelt gjøres som hovedregel for samferdselstiltak av nasjonal eller regional betydning.

- Forslag til endringer i pbl som i større grad enn dagens lov reflekterer ønsket om en mer aktiv bruk av statlig plan.
- Om det kan stilles krav til innhold, prosess og medvirkning i KVVU-arbeidet, slik at en i større grad kan gå rett fra KVVU til reguleringsplan.
- Om innsigelsesadgangen til samferdselstiltak av nasjonal eller regional betydning bør avgrenses.
- Om kommunenes rolle i saker som behandles som statlig plan bør tydeliggjøres gjennom regelverk og veiledning.
- Om krav til konsekvensutredning for planer etter pbl kan forenkles for tiltak som har vært gjennom KVVU/KS1.

Konkret utforming av et slikt mandat må det arbeides videre med.

Utgitt av:  
Kommunal- og moderniseringsdepartementet og  
Samferdselsdepartementet

Foto: Olav Heggøe/Fotovisjon

Publikasjonskode: N-0556  
Trykk: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon  
11/2014 – opplag 150