



DEPARTEMENTENE

Rapport

Effektivitet i planleggingen

Raskere planlegging av store samferdselsprosjekter



Innhold

Sammendrag	4
Innledning og mandat	7
Mandat	7
Sammensetning	8
Rapportens oppbygging	8
Mandatpunkt 1: Klarlegge tidsbruk	9
Lærdommer	10
Mandatpunkt 2: Samordning og tidlig involvering i planarbeidet	12
Kommunen er planinstans	12
Overføring av planforberedelse til samferdselsmyndighetene	13
Tiltak	14
Mandatpunkt 3: Klargjøring og samordning av annet regelverk med avklaring av arealbruk utover plan- og bygningsloven	15
Innledning	15
Sektorlover	15
Konklusjon	20
Mandatpunkt 4: Tidsfrister i planprosessen etter plan- og bygningsloven	21
Mandatpunkt 5: Forholdet mellom konseptvalgutredning (KVU)/kvalitetssikring av konseptvalgutredning (KS1) og planleggingen etter plan- og bygningsloven	22
Mandatpunkt 6: Kriterier for statlig plan eller statlig planprogram	23
Mandatpunkt 7: Overføring av vedtaksmyndigheten i saker om statlig plan og statlig planprogram	25
Mandatpunkt 8: Potensialet ved bruk av regionale virke-midler etter plan- og bygningsloven for avklaring av trasévalg	26
Forslag til tiltak	27
Mandatpunkt 9: Omfang og tidsbruk i innsigelsessaker	28
Andre saker	30

Sammendrag

Med bakgrunn i punktene i mandatet har arbeidsgruppen følgende forslag/konklusjoner:

Mandatpunkt 1

Klarlegge den faktiske tidsbruken for et begrenset antall veg- og jernbaneprosjekter.

Rapporten trekker fram lærdommer av de gjennomgåtte prosjektene. Arbeidsgruppen mener det er viktig at aktørene i planprosessen tar med disse erfaringene videre for å sikre en effektiv planleggingspraksis. Erfaringene er også viktige innspill i videre utvikling av regelverket.

Mandatpunkt 2

Vurdere hvordan plan- og bygningsloven kan brukes mer aktivt til samordning og tidlig involvering i planarbeidet, særlig av statlige interesser.

På følgende områder i plan- og bygningsloven ser arbeidsgruppen muligheter for en videreutvikling av dagens praksis for å oppnå bedre samordning og tidlig involvering i planarbeidet:

- Påse at tidlig involvering av berørte offentlige organer skjer og at dette har påvirkning på retten til å fremme innsigelse.
- Videreutvikle ordningen med regionalt planforum og påse at statlige organer deltar aktivt.
- Påse at fylkesmannen sørger for at statlige mål formidles tidlig og tydelig på overordnet nivå samt at fylkesmannen bidrar til at statlige organer på regionalt nivå gir innspill i regionale prosesser
- Påse at samferdselsetatene som forslagsstiller tar ansvar for å legge til rette for medvirkning fra interessenter i planarbeidet.

Miljøverndepartementet har satt i verk følgende tiltak for å nå disse målene:

- Utarbeiding av nye statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging.
- Forskjellige statlige etaters innsigelsespraksis er kartlagt.
- En treårig prøveordning hvor seks fylkesmenn skal samordne statlige innsigelser til kommunale arealplaner. Oppstart er høsten 2013.
- Det vurderes i tillegg forsøk i ett fylke hvor fylkesmannen får tilsvarende samordningsmyndighet for fylkeskommunale innsigelser knyttet til kulturminner.

Samferdselsdepartementet vil i løpet av 2013 utarbeide en veileder som skal klargjøre hvilke forpliktelser samferdselsetatene har når det gjelder tidlig involvering i planleggingsprosesser.

Mandatpunkt 3

Klargjøring og samordning av annet regelverk med avklaring av arealbruk utover plan- og bygningsloven.

Det gis en oversikt over hvilke lovverk utover plan- og bygningsloven som kan innebære ekstra avklaringer i forhold til arealbruk ved store samferdselsprosjekter. Dette inkluderer sektorlover som naturmangfoldsloven, kulturminneloven og jordloven.

Arbeidsgruppen mener det er behov for å arbeide videre med samordning av sektorlover med plan- og bygningsloven for å redusere tidsbruken i planprosesser for store samferdselsprosjekt. Arbeidsgruppen mener at dette bør skje i forbindelse med aktuelle lovarbeider.

Mandatpunkt 4

Vurdere bruk av tydelige og forpliktende mål og avtaler for samlet tidsbruk for en planleggingsprosess, eller for enkelte faser i prosessen.

Det skal utarbeides tidsfrister for utarbeiding av planer og behandling av samferdselsprosjekt.

I nytt rundskriv om innsigelser vil det bli påpekt at retten til innsigelse faller bort dersom den satte eller avtalte fristen for uttalelse ikke overholdes.

Lovendring knyttet til frister for behandling av planforslag vil bli sendt på høring i løpet av høsten 2013. Dette gjelder frist for ferdigbehandling i kommunen etter at høringsfristen er utløpt, frist for behandling av innsigelse etter kommunestyrets vedtak, frist for oversendelse av innsigelsessaker til fylkesmannen etter kommunestyrets vedtak, samt frist for når fylkesmannen oversender saken til Miljøverndepartementet.

Det vil bli utarbeidet retningslinjer med frist for den sentrale behandlingen av innsigelsessaker.

Miljøverndepartementet arbeider med en revisjon av forskrift om konsekvensutredninger.

Mandatpunkt 5

Forholdet mellom konseptvalgutredning (KVU)/kvalitetssikring av konseptvalgutredning (KS1) ordningen og planlegging etter plan- og bygningsloven.

Arbeidsgruppen mener at mulighetene KVU/KS1- ordningen kan gi for å kunne effektivisere etterfølgende planlegging etter plan- og bygningsloven må utnyttes. Dette kan gå ut på å kunne velge bort særlig konfliktfylte alternativ og avklare hovedlinjer i trasé/korridorvalg og utbyggingsstandard, samt gi føringer for planprosessen. Arbeidsgruppen mener at det også kan det være aktuelt å samordne behandlingen av KVU/KS1 og planprogram i større grad.

Transportetatene må i hver enkelt KVU gjøre en vurdering av hvilke føringer som er aktuelle.

Samferdselsdepartementet vil følge opp dette arbeidet.

Mandatpunkt 6 og 7

Kriterier for bruk av statlig plan eller statlig planprogram og i hvilke tilfeller vedtaksmyndigheten i slike saker bør overføres fra Miljøverndepartementet til Samferdselsdepartementet.

Arbeidsgruppen mener at det ikke er hensiktsmessig å etablere fastsatte kriterier for statlig plan og statlig planprogram slik at disse kan slå inn automatisk. Arbeidsgruppen mener at spørsmålet om bruk av statlig planprogram og statlig plan skal vurderes på en sak for sak basis.

Arbeidsgruppen har ikke funnet det hensiktsmessig med egne kriterier for når saker bør overføres fra Miljøverndepartementet til Samferdselsdepartementet. Overføring av vedtaksmyndighet bør vurderes fra sak til sak.

Mandatpunkt 8

Potensialet ved bruk av regionale virkemidler etter plan- og bygningsloven for avklaring av trasévalg.

Arbeidsgruppen drøfter potensialet ved bruk av regional planstrategi og regionalt planprogram for avklaring av trasévalg for store samferdselsprosjekt. Arbeidsgruppen mener at det ligger et effektiviseringspotensial i at arbeidet med regional planstrategi og planprogram for regional plan skjer samtidig, og mener at dette bør vurderes i den enkelte sak. Arbeidsgruppen foreslår at det utarbeides kriterier for:

- når det er hensiktsmessig å utarbeide regionale planer for samferdselstiltak.
- når regionale planer kan gi grunnlag for å la være å utarbeide kommunedelplaner.

Videre foreslås det at det utredes og vurderes tiltak for samordning av regionale planer og KVV/KS1/bymiljøavtaler.

Mandatpunkt 9

Omfang og tidsbruken i innsigelsessaker.

Arbeidsgruppen foreslår å bruke tidsfrister for å redusere tidsbruk i innsigelsessaker, jf mandatpunkt fire i rapporten.

Andre saker

Det jobbes med at endring av oteigningslova § 4 skal kunne gi vegmyndighetene et særskilt tvangsgrunnlag til å foreta arkeologiske undersøkelser.

Innledning og mandat

I april 2012 ble det lagt frem rapport fra en arbeidsgruppe som skulle identifisere hvordan planlegging av store samferdselsprosjekter kunne effektiviseres. For å følge opp forslagene fra rapporten besluttet regjeringen i september 2012 at det skulle settes ned en interdepartemental arbeidsgruppe på statssekretærnivå. Gruppen legger med dette frem sin rapport.

Mandat

Ved regjeringens behandling 27. september 2012 ble mandatet for arbeidsgruppen fastsatt. Mandatet er som følger:

Planprosessen fram til store samferdselsprosjekter er klare for byggestart er omfattende og tidkrevende. I dag tar denne prosessen i gjennomsnitt 9,5 år, noe som er kostbart og utsetter samfunnets nytte av prosjekter som er viktige for å styrke næringsliv og fremme regional utvikling, framkommelighet og trafikksikkerhet. Det er derfor et mål å effektivisere prosessene for å redusere unødvendig tidsbruk. Et viktig formål med plan- og bygningsloven er å bidra til at planlegging etter loven samordner statlige, regionale og kommunale oppgaver. Erfaringsmessig har stor tidsbruk i flere plansaker sammenheng med manglende samordning og sen involvering av statlige interesser. Arbeidsgruppen får i oppdrag å foreslå tiltak for å redusere tidsbruken, med utgangspunkt i følgende tema:

1. Klarlegge den faktiske tidsbruken for et begrenset antall prosjekter i ulike faser i prosessen fra oppstart til beslutning om iverksetting. Dette omfatter planlegging etter plan- og bygningsloven og andre prosesser som inngår i avklaringen av et større samferdselsprosjekt.
2. Vurdere hvordan plan- og bygningsloven kan brukes mer aktivt til samordning og tidlig involvering i planarbeidet, særlig av statlige interesser.
3. Klargjøre hvilke bestemmelser i annet lovverk som innebærer ekstra avklaring av arealbruken utover plan- og bygningsloven. Vurdere muligheter for bedre samordning av regelverk, slik at interesseavklaringer etter andre sektorlover skjer samtidig med prosessen etter plan- og bygningsloven.
4. Vurdere bruk av tydelige og forpliktende mål og avtaler for samlet tidsbruk for en planleggingsprosess, eller for enkelte faser i prosessen.
5. Vurdere forholdet mellom KVV/KS1-ordningen og planleggingen etter plan- og bygningsloven, herunder planstrategier og planprogram, og vurdere fordeler og ulemper for føringer for planarbeidet. Dette samordnes med øvrig pågående arbeid mellom Samferdselsdepartementet og Finansdepartementet med å vurdere eventuelle endringer i KS-ordningen for samferdselssektoren.
6. Vurdere kriterier for når statlig plan eller statlig planprogram for store samferdselsprosjekter bør brukes, herunder om det bør fastsettes faste kriterier for dette.
7. Vurdere i hvilke tilfeller vedtaksmyndigheten i saker om statlig plan og statlig planprogram for store samferdselsprosjekter bør overføres fra Miljøverndepartementet til Samferdselsdepartementet. Det er ikke aktuelt med en generell overføring av vedtaksmyndigheten fra Miljøverndepartementet til Samferdselsdepartementet i denne type saker.

8. Drøfte potensialet ved bruk av regionale virkemidler etter plan- og bygningsloven for avklaring av trasévalg for riksveger og jernbanestrekninger. Aktuelle virkemidler vil være regional planstrategi, regionalt planprogram, regional (del)plan og regionale planbestemmelser.
9. Se nærmere på omfanget og tidsbruken i innsigelsessaker.

Arbeidsgruppens forslag må ivareta hensynet til medvirkning og åpne og demokratiske prosesser. Arbeidsgruppen må vurdere muligheten for å avgi delrapport med konkrete forslag på enkelte områder i løpet av vinteren 2013. Utvalget ledes av statssekretæren i Samferdselsdepartementet. Samferdselsdepartementet holder sekretariatet for utvalget. Berørte departementer bidrar med innspill på sine områder.

Arbeidsgruppen gjør tidlig en vurdering av hvilke spørsmål det vil kunne være realistisk å avklare før fremleggelsen av Nasjonal transportplan 2014-2023, og innretter arbeidet slik at disse spørsmålene kan utredes i tide til å inkluderes i arbeidet med stortingsmeldingen.

Sammensetning

Gruppen har bestått av følgende departement: Miljøverndepartementet, Finansdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Samferdselsdepartementet. Gruppen har vært ledet av statssekretæren fra Samferdselsdepartementet.

Følgende statssekretærer har deltatt i gruppen:

Fra Samferdselsdepartementet: Geir Pollestad (leder)

Fra Miljøverndepartementet: Henriette Westhrin og Ellen Øseth (fra møtet 18.3.2013)

Fra Finansdepartementet: Morten Søberg

Fra Kommunal- og regionaldepartementet: Anne Beathe K. Tvinnereim

Samferdselsdepartementet har vært sekretariat for gruppen.

Rapportens oppbygging

Rapporten er bygget opp etter mandatpunktene. Mandatpunkt 2, 4, 5, og 6 er også omtalt i Meld. St. 26 (2012-2013) Nasjonal transportplan 2014-2023.

Mandatpunkt 1: Klarlegge tidsbruk

"Klarlegge den faktiske tidsbruken for et begrenset antall prosjekter i ulike faser i prosessen fra oppstart til beslutning om iverksetting. Dette omfatter planlegging etter plan- og bygningsloven og andre prosesser som inngår i avklaringen av et større samferdselsprosjekt."

En gjennomgang av syv store veg- og jernbaneprosjekter viser at det er stor spredning i planleggingstid for ulike prosjekter. I tabellene en og to under vises planleggingstiden for hhv. kommunedelplanprosessen og hele planprosessen. Disse prosjektene er valgt ut i fra at de har hatt god fremdrift i hele planprosessen fra planoppstart til byggestart. Tidsbruken for kommunedelplanprosessen har variert fra ett år til tre år og fem måneder, inkludert behandling av innsigelse. Total planleggingstid for prosjektene har variert fra fem til syv år. Ingen av de syv prosjektene har startet med en konseptvalgutredning, en ordning som ble innført i 2007. For Follobanen ble det gjennomført en konseptvurdering, som i stor grad tilsvarende en konseptvalgutredning. Prosjektene er av ulik karakter mht. størrelse, antall involverte aktører, naturmangfold- og andre vernehensyn, tidligere planer og geografiske forhold. Det er derfor ikke grunnlag for å trekke entydige konklusjoner for aktuelle effektiviseringstiltak fra de utvalgte prosjektene.

Med utgangspunkt i lærdommer fra de ulike planfasene får man likevel indikasjoner på hvilke faktorer som medvirker til rasjonell tidsbruk.

Tabell 1 Total tid kommunedelplanprosess

Prosjekt	Type	KDP	KU	Total
E18 Tvedestrand-Arendal	Veg	02.2010-05.2012		2 år 3 mnd
Kleberget – Sæstad (Moss-Rygge)	Jernbane	09.2010-04.2012	09.2010	1 år 7 mnd
Sandnes-Stavanger	Jernbane	09.1998-02.2001	09.1998-08.2000	2 år 5 mnd
Langset-Kleverud	Jernbane	09.2005-02.2009	09.2005	3 år 5 mnd hvorav innsigelse 1 år 8 mnd

KDP kommunedelplan
KU konsekvensutredning

Tabell 2 Total planleggingstid

Prosjekt	Type	KVU	KS1	KDP	RP	KS2	Byggestart	Total
Fv57/ 609 Dalsfjordsambandet	Veg			06.2005-08.2007	09.2007-04.2008	12.2008-06.2009	10.2010	5 år 4 mnd
E16 Voldum – Borlaug	Veg			01.2001-12.2001	01.2002-09.2003		12.2005	4 år 11 mnd
Follobanen	Jernbane	2007*			2012/13	2H2013	2014	7 år

* For Follobanen ble det gjort en konseptvurdering.

KVU konseptvalgutredning
KS1 kvalitetssikring av konseptvalgutredning
RP reguleringsplan
KS2 kvalitetssikring av byggeprosjekt

Fv57/ 609 Dalsfjordsambandet

Dalsfjordsambandet er hovedforbindelsen mellom Askvoll og Fjaler kommuner. Prosjektet består av bro, og tunell på begge sider og skal erstatte en ferge på 25 min.

E16 Voldum – Borlaug

E16 gjennom Lærdal kommune er en viktig veg mellom Øst- og Vestlandet. Prosjektet består av en ny og rettere veg med nesten 2 km tunneller og to broer.

E18 Tvedestrand-Arendal

E18 Tvedestrand-Arendal består av 23 km firefelts motorveg.

Follobanen

Follobaneprosjektet består av nytt dobbeltspor mellom Oslo S og Ski, ny Ski stasjon, betydelige arbeider på Oslo S samt omlegging av spor til Østfoldbanen.

Kleberget – Såstad

Prosjektet består av dobbeltsporet jernbane mellom Moss/Kleberget og Såstad inkludert driftsveier og anlegg for vending og hensetting.

Sandnes-Stavanger

Sandnes-Stavanger består av dobbeltsporet jernbane og oppgradering av stasjoner.

Langslet-Kleverud

Langset-Kleverud, også kalt Fellesprosjektet E6-Dovrebanen, består av et nytt dobbeltspor på jernbanen i felles trasé med E6 langs Mjøsa.

Lærdommer

Statens vegvesen og Jernbaneverket har pekt på noen lærdommer fra ulike faser i de over nevnte prosjektene. Arbeidsgruppen mener at dette er viktige erfaringer som aktørene i planprosessen må ta med videre for å sikre en effektiv planleggingspraksis. Erfaringene er også viktige innspill i videre utvikling av regelverket.

Kommunedelplan

- God samhandling og god forankring mellom kommuner og etat.
- Forpliktende samarbeid for å holde fremdrift hos fylkesmann, fylkeskommunen, prosjektleder og interne og eksterne som skal jobbe for prosjektet.
- Oppfordring om at de involverte stiller med samme personer gjennom hele prosessen. Arbeidet bør skje etter en langsiktig møteplan.
- Prosjektleder har fokus på framdrift og leveranser i forhold til prosjektstyringsplan.
- God dialog med berørte innbyggere og andre private interessenter. Gi muligheter for reell medvirkning i planprosessen.
- Bruk av ekstern samarbeidsgruppe for å sikre involvering i planene på faglig nivå fra kommuner, fylkeskommuner og andre offentlige etater.
- I planprosesser med store interessekonflikter er det viktig å bruke tid og ressurser på planleggingen.
- Bruk av tid i kommunedelplanprosessen kan gi bedre forankring av planvedtaket. Dette kan være med å redusere tidsbruken i den etterfølgende reguleringsplanfasen.

Planprogram

- Avklare og begrense antall alternativer som skal utredes og hvor omfattende disse utredningene bør være. Avklare og legge vekk urealistiske traséalternativ og lite relevante utredningstema.
- Forankre avklaringer eksternt, for eksempel i ekstern samarbeidsgruppe.
- Vurdering av hvilke konsekvenser prosjektet fører med seg overfor eksempelvis kommunalt og regionalt utviklingsarbeid.

Konsekvensutredning

- Bruke planprogrammet og avklaringene som er gjort der aktivt i arbeidet med planforslag med konsekvensutredning.

Mandatpunkt 2: Samordning og tidlig involvering i planarbeidet

"Vurdere hvordan plan- og bygningsloven kan brukes mer aktivt til samordning og tidlig involvering i planarbeidet, særlig av statlige interesser."

Plan- og bygningsloven som trådte i kraft 1. juli 2009 inneholder flere elementer som kan virke effektiviserende. Loven legger stor vekt på tidlig samarbeid mellom berørte myndigheter og forpliktende og tidlig involvering av berørte myndigheter i planprosessene. Arbeidsgruppen mener det er viktig å påse at loven praktiseres etter intensjonen.

Kommunen er planinstans

Plan- og bygningslovens § 3-2 tredje ledd fastslår: *"Alle offentlige organer har rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres saksfelt eller deres egne planer og vedtak og skal gi planleggingsmyndighetene informasjon som kan ha betydning for planleggingen."*

De offentlige organene har krav på å bli varslet og få planforslag til høring. Varslingen foretas av den som utarbeider planforslaget. Tidlig medvirkning har betydning for muligheten for og adgangen til å fremme innsigelse til planer, jf. plan- og bygningslovens § 5-5.

I tillegg har § 5-3. bestemmelser om Regionalt planforum: *"I hver region bør det være et regionalt planforum. I planforumet skal statlige, regionale og kommunale interesser klarlegges og søkes samordnet i forbindelse med arbeidet med regionale og kommunale planer. Regional planmyndighet oppretter regionalt planforum. Statlige og regionale organer og kommuner som er berørt av den aktuelle sak, skal delta. Andre representanter for berørte interesser kan inviteres til å delta i planforumets møter. Regional planmyndighet har ansvar for planforumets ledelse og sekretariat."*

De fleste fylker (regioner) har opprettet Regionalt planforum, men bruken av dem varierer. I de fylker der ordningen med Regionalt planforum er godt organisert med jevnlig møter fungerer det som en god arena for tidlig avklaring. Arbeidsgruppen mener at denne ordningen bør utvikles videre basert på erfaringene fra de fylker der ordningen fungerer godt, og at de statlige organene bør delta aktivt.

Fylkesmannen skal bidra til å sikre at nasjonale og regionale mål for arealplanleggingen blir ivarettatt, og skal være en pådriver for at planarbeid innenfor prioriterte tema settes i gang. Statlige interesser forvaltes både av fylkesmannen og statlige organer utenfor fylkesmanns-embetet, og i enkelte saker også av fylkeskommunen (bl.a. kulturminnevern, friluftsliv). Fylkesmannen sørger for at statlige mål formidles tidlig og tydelig inn på overordnet nivå i planprosessene, og bidrar til at alle statlige organer på regionalt nivå gir innspill i regionale planprosesser. Det betyr at fylkesmannens fagavdelinger og regionale statsorganer skal gi innspill før planer legges ut til offentlig ettersyn. Dette følges av ulike grunner ikke alltid opp i praksis. Arbeidsgruppen mener det er viktig at fylkesmannens rolle praktiseres i henhold til intensjonen.

Nasjonale mål for planleggsprosesser formidles gjennom Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging og konkretiseres i statlige planretningslinjer og statlige planbestemmelser, bl.a. for samordnet areal- og transportplanlegging. Målkonflikter avklares i forbindelse med den enkelte plansak.

Overføring av planforberedelse til samferdselsmyndighetene

Plan- og bygningsloven § 3-7 tredje ledd åpner for 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"*. Dette gjelder både for kommune(del)planer og reguleringsplaner og er vanlig for store samferdselsprosjekter

Utfordringen med å få til tidlig involvering i planarbeidet retter seg mot tiltakshaver for å få klarlagt hvilke konsekvenser et planforslag kan ha for ulike nasjonale eller regionale interesser som forvaltes av andre myndigheter og andre interesser som berøres av tiltaket. De offentlige organene som kan ha interesser i planområdet har plikt til å melde i fra om dette til den som utarbeider planforslaget.

Det er samferdselsetatene som forslagsstiller som har ansvaret for å legge til rette for medvirkning og få relevant informasjon fra andre interesserte i planarbeidet. Det understrekes også at berørte myndigheter har et ansvar for å gi slik informasjon på et tidlig tidspunkt. Retten til innsigelse bortfaller dersom kravet til deltakelse i planprosessen ikke er oppfylt. Det er rom for forbedring på måten dette praktiseres på, både fra de som utarbeider planforslag og de som skal formidle sine interesser.

For større samferdselsprosjekter vil det normalt være krav om konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven. Som ledd i varslingen av planoppstart skal det utarbeides et utkast til planprogram av forslagsstiller. Utkastet skal sendes på høring til berørte myndigheter og interesseorganisasjoner og legges ut til offentlig ettersyn.

Dersom berørte regionale og statlige myndigheter på grunnlag av forslag til planprogram vurderer at planen kan komme i konflikt med nasjonale eller viktige regionale hensyn, skal dette framgå av uttalelsen til forslaget til planprogram. En slik uttalelse bør også omfatte eventuelt varsel om at det kan komme innsigelse til planen dersom disse hensynene ikke ivaretas i det videre planarbeidet. Et slikt varsel skal kun gis der man vurderer behovet for innsigelse som reelt.

Tiltak

Det pågår flere arbeid i regi av Miljøverndepartementet som skal bidra til mer effektive planprosesser gjennom bedre samordning.

- Regjeringen har besluttet at det skal utarbeides nye statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. De nye retningslinjene skal ta utgangspunkt i gjeldende rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging fra 1993, men oppdateres innenfor viktige politikkområder som klima, transport og arealforvaltning. Retningslinjene vil bidra til å klargjøre hvordan ulike interesser i planleggingen bør vektlegges og avveies. Retningslinjene vil også gi føringer om offentlige myndigheters rolle og medvirkning i planleggingen. På denne måten vil retningslinjene gi et bedre grunnlag for mer effektive planprosesser.
- For å bidra til en mer enhetlig innsigelsespraksis er det satt i gang et tredelt prosjekt. Formålet er å få til en forbedret og mer effektiv praktisering av innsigelsesinstituttet. Prosjektet består av følgende: 1) Miljøverndepartementet foretar i samarbeid med andre departement en kartlegging av innsigelsespraksis. 2) Norsk institutt for by- og regionforskning er gitt i oppdrag å analysere KOSTRA-tall (KOMMune-STat-RApportering) knyttet til innsigelser. 3) Miljøverndepartementet vil revidere rundskriv T-5/95 om innsigelser i plansaker. Prosjektet tar sikte på å være ferdig sommeren 2013.
- Et tredje tiltak er forsøk med samordning av statlige innsigelser. Som ledd i arbeidet med å sikre at ordningen med innsigelser til kommunale arealplaner praktiseres etter intensjonen, skal seks fylker delta i en prøveordning med samordning av innsigelser fra statlige myndigheter til kommunale arealplaner. Forsøkene vil gå ut på at fylkesmannen får ansvaret for å samordne og fremme innsigelser til kommunale planer på vegne av staten i stedet for at regionale fagorgan skal fremme dem enkeltvis. Hvilke innsigelser som fremmes skal avklares i samråd med berørt innsigelsesmyndighet. Samordning skal gi kommunene større forutsigbarhet om hvilke innsigelser de må ta stilling til og hvilke hensyn som ut fra statlige interesser er viktigst dersom det er motstrid mellom ulike sektormyndigheters interesser. Forsøkene starter opp høsten 2013 og vil vare i tre år.
- I ett fylke foreslås det (etter lov om forsøk i offentlig forvaltning) å prøve ut en modell der fylkeskommunale innsigelser på kulturminneområdet blir en del av samordningen på samme måte som for statlige organer.

Samferdselsdepartementet vil i løpet av 2013 utarbeide en veileder som skal klargjøre hvilke forpliktelser samferdselsetatene har når det gjelder tidlig involvering, herunder tidlig kontakt med berørte myndigheter, i planleggingsprosesser.

Mandatpunkt 3: Klargjøring og samordning av annet regelverk med avklaring av arealbruk utover plan- og bygningsloven

”Klargjøre hvilke bestemmelser i annet lovverk som innebærer ekstra avklaring av arealbruken utover plan- og bygningsloven. Vurdere muligheter for bedre samordning av regelverk, slik at interesseavklaringer etter andre sektorlover skjer samtidig med prosessen etter plan- og bygningsloven.”

Innledning

Plan- og bygningsloven er en samordnende sektorovergripende lov for bruk og vern av arealer, noe som kommer direkte til uttrykk i lovens formålsparagraf. Utgangspunktet i loven er at berørte fagmyndigheter skal kunne ivareta sine interesser gjennom medvirkning i plan- og byggesaksprosessen. I de tilfellene sektormyndighetene mener at deres interesser ikke blir ivaretatt i tilstrekkelig grad av plan- og bygningsmyndighetene, er forutsetningen at konfliktene avklares gjennom mekanismene i plan- og bygningsloven, i første rekke gjennom innsigelse eller klage.

En rekke sektorlover har bestemmelser om disponering av areal og naturressurser innenfor ulike saksområder. Forholdet til sektorlovgivningen gir seg utslag på ulike måter. I noen tilfeller kan nødvendige avklaringer i forhold til sektorlovgivningen skje i forbindelse med behandlingen etter plan- og bygningsloven. For noen tiltak vil det imidlertid være nødvendig med særskilt behandling etter sektorlov – i tillegg til behandling etter plan- og bygningsloven – før tiltaket kan gjennomføres.

Dette betyr at det ved planlegging av f. eks. veg- og jernbaneanlegg vil være nødvendig å avklare behovet for behandling etter sektorlovgivning, selv om prosjektet blir fremmet etter bestemmelsene i plan- og bygningsloven. Dette bør skje så tidlig som mulig under planleggingen etter plan- og bygningsloven.

Arbeidsgruppen mener at det ville vært tidsbesparende om tiltak som i dag behandles særskilt etter sektorlov kunne avklares gjennom plan- og bygningsloven.

Sektorlover

Arbeidsgruppen har foretatt en gjennomgang av aktuelle sektorlover:

Lov 19 juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)

Loven har generelle saksbehandlingsregler i §§ 7-12 som skal ivaretas gjennom planleggingen etter plan- og bygningsloven.

Loven har i kapittel V bestemmelser om gir adgang til å vedta områdevern. For områder som er vernet må det innhentes særskilte tillatelse i form av dispensasjon fra vernet (§ 48) selv om tiltaket er i samsvar med plan etter plan- og bygningsloven. Fylkesmannen er kontaktperson her, men for noen typer verneområder skal også internasjonale organer varsles via Miljødirektoratet. § 48 forutsetter i tredje ledd at: *”Trenger et tiltak tillatelse både etter verneforskriften og etter annet lovverk, kan tiltakshaver velge å søke om tillatelse parallelt. Vedtak skal i slike tilfeller først fattes etter verneforskriften, dersom ikke annet følger av verneforskriften eller forvaltningsmyndighetens samtykke”*.

Etter § 23 kan Kongen ved forskrift utpeke nærmere angitte arter som prioriterte. Etter § 24 kan en forskrift innføre en rekke begrensninger i arealbruken av hensyn til behovet for å beskytte arten. Det kan gis dispensasjon etter § 23 siste ledd bl.a. dersom vesentlig samfunnshensyn gjør det nødvendig. Selv om tiltaket er i samsvar med plan etter plan- og bygningsloven må det i tilfelle søkes om dispensasjon. Det er gitt forskrift om prioriterte arter.

Etter § 52 kan Kongen gi forskrift om utvalgte naturtyper. Loven innfører i § 6 en skjerpet aktsomhetsplikt. Ved utøvingen av denne aktsomhetsplikten skal det tas særlig hensyn til forekomster av utvalgte naturtyper for å unngå forringelse av naturtypens utbredelse og forekomstens økologiske tilstand. Før det treffes beslutning om å gjøre inngrep i utvalgt naturtype må konsekvensene for den utredes. Etter § 53 fjerde ledd går rettslig bindende plan etter plan- og bygningsloven som avklarer arealbruken for en forekomst av en utvalgt naturtype og som er vedtatt etter at forskrift etter § 52 er gitt, foran reglene i § 53 om beskyttelse av naturtypen. Det betyr at hensynet til naturtypen skal ivaretas gjennom planleggingen etter plan- og bygningsloven. Det er gitt forskrift etter § 52.

Jernbaneverket og Statens vegvesen bør selv aktivt bringe på det rene så tidlig som mulig om tiltaket kan komme i konflikt med naturmangfold som omfattes av de nevnte paragrafer. Fylkesmannen vil være hovedkontakt for dette, og bør involveres allerede når det søkes etter traséalternativer og når arbeidet med eventuelt planprogram igangsettes. I noen tilfeller f. eks. når det er områder underlagt internasjonale verneavtaler bør også Miljødirektoratet kontaktes.

Lov 9 juni 1978 nr. 50 om kulturminner (kulturminneloven)

Loven har i kapittel V bestemmelser om fredning av bygninger og anlegg m.v. fra nyere tid (§ 15) og fredning av områder rundt et fredet kulturminne (§ 19). Det kan gis dispensasjon i særlige tilfelle fra fredningen etter § 15a. Dispensasjon kreves selv om tiltaket er i samsvar med plan etter plan- og bygningsloven.

Kapittel II har bestemmelser om automatisk fredete kulturminner. § 4 inneholder en omfattende opplisting av hvilke kulturminner som er automatisk fredet etter loven. I tillegg til selve kulturminnet kan myndighetene etter § 6 fastsette en sikringssone rundt minnet. Inntil slik sone er fastlagt gjelder det en sone på fem meter fra minnets ytterkant. Etter § 3 er det forbudt å gjøre inngrep i automatisk fredet kulturminne uten at det er lovlig etter § 8. I § 8 er det bestemmelser om hvordan tillatelse til tiltak som kan gjøre inngrep i automatisk fredet kulturminne kan innhentes. Etter § 8 skal tillatelse ikke innhentes for bygge- og anleggstiltak som er i samsvar med reguleringsplan. Når det gjelder kommune(del)plan må tillatelse innhentes hvis ikke kulturminnemyndighetene har sagt seg positivt enig i arealbruken. Dette betyr at kulturminnehensynet i utgangspunktet skal ivaretas gjennom planleggingen etter plan- og bygningsloven. Det innebærer også at undersøkelsesplikten i § 9 må ivaretas. Dette fremgår av § 9.

Jernbaneverket og Statens vegvesen bør selv aktivt bringe på det rene så tidlig som mulig om tiltaket kan komme i konflikt med kulturminner som omfattes av de nevnte paragrafer. I tillegg bør det avklares om det er nyere tids kulturminner i området. Fylkeskommunen vil være hovedkontakt for dette, men i noen tilfelle bør også Riksantikvaren kontaktes. Kulturminnemyndighetene bør involveres allerede når det søkes etter traséalternativer og når arbeidet med eventuelt planprogram igangsettes.

Lov 17 april 2009 nr. 19 om havner og farvann

Etter § 1 skal loven bl.a. legge til rette for effektiv og sikker havnevirksomhet som ledd i sjøtransport og for god framkommelighet, trygg ferdsel og forvaltning av farvannet. Loven gjelder etter § 2 i hele landet. For elver og innsjøer gjelder loven i utgangspunktet bare så langt de er farbare med fartøy fra sjøen. Etter § 9 har kommunen forvaltningsansvar og myndighet innenfor områder hvor kommunen har planmyndighet etter plan- og bygningsloven (en nautisk mil utenfor grunnlinjen).

Etter § 27 krever bygging, graving, utfylling og andre tiltak som kan påvirke sikkerheten eller framkommeligheten i kommunens sjøområder, tillatelse fra kommunen. Tiltak i hovedled eller biled krever tillatelse fra departementet. Tillatelse etter § 27 kreves i tillegg til eventuelt krav om byggetillatelse etter plan- og bygningsloven. Departementet kan i forskrift fastsette at visse typer tiltak skal være unntatt fra kravene om tillatelse dersom tiltaket er meldt til myndighetene etter loven innen en fastsatt frist før tiltaket settes i verk.

Tillatelse etter § 27 kreves selv om tiltaket er i samsvar med plan etter plan- og bygningsloven, men kan ikke gis i strid med slik plan. Dette framgår av § 32. Her framgår det også at behandlingen av tillatelser etter § 27 skal samordnes med eventuell byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven.

Lov 12 mai 1995 nr. 23 om jord (jordlova)

I § 9 er det fastsatt at dyrket jord ikke må brukes til formål som ikke tar sikte på jordbruksproduksjon. Dyrkbar jord må ikke disponeres slik at den ikke kan bli egnet til jordbruksproduksjon i framtiden. Etter § 2 gjelder ikke forbudet i § 9 for områder som i arealdel av kommuneplan eller reguleringsplan er lagt ut utbyggingsformål. Unntak fra dette gjelder der planmyndighetene ved vedtak eller godkjenning av plan gjør vedtak om at forbudet allikevel skal gjelde. Dette betyr at jordverninteressene må avklares gjennom planprosessen.

Lov 24 november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven)

Etter § 1 skal loven sikre en samfunnsmessig forsvarlig bruk og forvaltning av vassdrag og grunnvann. Etter § 8 kan ingen iverksette vassdragstiltak som kan være til nevneverdig skade eller ulempe for noen allmenne interesser i vassdraget eller sjøen uten at det skjer ved konsesjon fra vassdragsmyndighetene. Etter § 20 kan vassdragsmyndighetene fastsette i forskrift eller i det enkelte tilfelle at det ikke trengs konsesjon. Dette gjelder bl.a. for tiltak som er tillatt i reguleringsplan eller bebyggelsesplan etter plan- og bygningsloven (§ 20 bokstav d). Hvis slik forskrift ikke foreligger må tiltaket ha konsesjon selv om et er i samsvar med plan etter plan- og bygningsloven.

Lov 15 juni 2007 nr. 40 om reindrift (reindriftsloven)

Reindriftsloven skal bidra til sikring av reindriftsarealene i det samiske reinbeiteområdet (Finnmark, Troms, Nordland, Trøndelagsfylkene og Hedmark). Retten til å utøve reindrift omfatter en rekke rettigheter, bl.a. rett til beite, flyttleier og ferdsel, jf. kapittel 3 i loven.

Ved vegplanlegging etter plan- og bygningsloven i reindriftsområdene, er det viktig å være klar over at en må forholde seg både til reindriftsadministrasjonen v/reindriftsagronomen i det respektive reinbeiteområdet og til utøverne av næringen representert ved reinbeitedistriktets tillitsmannsutvalg v/distriktsformannen.

Dersom et tiltak får slike konsekvenser at en flyttlei må stenges eller legges om, er det nødvendig med samtykke fra Landbruksdepartementet, jf § 10 nr 4. Avklaring av om slikt samtykke er nødvendig og eventuelt om slikt samtykke vil bli gitt, bør skje i en tidlig fase i planarbeidet.

Lov 15 mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk m.m.

Loven pålegger at hensynet til fiskeinteresser og ivaretagelse av fiskens og andre ferskvannsorganismers økologiske funksjonsområder skal innpasses i planer etter plan- og bygningsloven i kommuner og fylker. I forskrift etter § 7 andre ledd er det fastsatt at uten tillatelse fra fylkesmannen er det forbudt å sette i verk fysiske tiltak som kan påvirke produksjonsmulighetene for fisk eller andre ferskvannsorganismer.

Jernbaneverket og Statens vegvesen bør selv aktivt bringe på det rene om slik tillatelse er nødvendig og eventuelt tidlig i planarbeidet avklare om det vil bli gitt slik tillatelse. Bestemmelsene etter annet ledd gjelder imidlertid ikke dersom tiltakene krever konsesjon etter vassdragsregulerings- eller vannressursloven, med unntak av tiltak av fangst-, produksjons-, bestands- og utbredelsesmessig art.

Lov 14 juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven)

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) er den sentrale tilsynsmyndighet, men viktige oppgaver på det lokale plan tilligger kommunene.

Tunneler er definert som særskilte brannobjekt, jf brannvernloven § 13. Kommunen skal føre fortegnelse over slike objekter, sørge for at det føres tilsyn og at de er tilstrekkelig sikret mot brann. Departementet kan gi forskrifter om tilsyn med særskilte brannobjekter.

Brannsikkerheten for nye vegtunneler forutsettes avklart gjennom reguleringsplanlegging etter reglene i plan- og bygningsloven. Dette fremgår av Retningslinjer for saksbehandling ved brannsikring av vegtunneler, utgitt av DSB og Statens vegvesen Vegdirektoratet i oktober 2011. Formålene med retningslinjene er å sikre at forskrift om minimum sikkerhetskrav til visse vegtunneler (tunnelsikkerhetsforskriften) av 15. mai 2007 nr. 517, er etterkommet. Statens vegvesens håndbok 021 Vegtunneler legges til grunn ved fastsettelse av teknisk brannsikkerhet i både eksisterende og nye tunneler. Brannsikkerheten i nye tunneler skal så lang som mulig bli avklares lokalt i forbindelse med planbehandlingen etter plan- og bygningsloven. Det er kommunen som er brannvernmyndighet i slike saker. Oppstår det konflikt mellom Statens vegvesen og kommunen om brannverntiltak i reguleringsplanarbeidet, vil den kunne avklares som innsigelsessak. Dersom Statens vegvesen er uenig i pålegg i en byggesak, kan de klage til fylkesmannen.

For eksisterende bygg og anlegg er det reglene i brannvernloven som gjelder. Etter § 14 første ledd kan det gis pålegg om brannverntiltak. Fullmakten etter første ledd omfatter organisatoriske, bygningsmessige og andre tekniske tiltak for å bedre brannsikkerheten. Det er som hovedregel kommunestyret som skal fatte slik vedtak.

Etter andre ledd kan sentral tilsynsmyndighet pålegge eier av ethvert byggverk, herunder tunneler, som anses å utgjøre en ekstraordinær risiko innen kommunen, å etablere en egen brann- og ulykkesberedskap, eller bekoste og vedlikeholde en nødvendig oppgradering av det kommunale brannvesen. Det er bare Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern som kan fatte slik vedtak, og vedtak skal fattes på grunnlag av en risikoanalyse som viser at kravene faktisk fører til en høyning av sikkerhetsnivået. I risikoanalysen vil blant annet vegmyndighetenes opplysninger om trafikk tetthet, planløsning og de sikringstiltak som planlegges gjennomført i

den enkelte tunnel være viktige parametere. Eksempler på objekter hvor slike pålegg vil kunne være aktuelle er blant annet veg- og jernbanetunneler.

I og med at loven bare gjelder i forhold til eksisterende objekter som er tatt i bruk, er det av stor betydning at denne type krav avklares på et så tidlig tidspunkt som mulig, helst i planprosessen, slik at eier kan innrette seg etter kravet før objektet tas i bruk.

Det er derfor viktig at Statens vegvesen og Jernbaneverket som ledd i planleggingen selv tar kontakt med brannvernmyndigheten i kommunen og sørger for å få belyst de brannvernfarende spørsmålene best mulig og derved finne fram til løsninger som også tilfredsstiller brannvernmyndighetene.

Lov 13 mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)

Loven har et generelt krav om å hindre at forurensning oppstår og begrense forurensning som finner sted. Etter § 11 fjerde ledd skal forurensning om mulig søkes løst for større områder under ett på grunnlag av oversiktsplaner og reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven. Dette betyr at det i planprosessen skal vurderes hvordan forurensning kan unngås, eventuelt avbøtes. Virksomhet som medfører forurensning skal i utgangspunktet ha tillatelse fra forurensningsmyndighetene. For nye anlegg gjelder loven for forurensning som er forårsaket av anleggsarbeid i forbindelse med veganlegg og forurensning forårsaket av selve vegkonstruksjonen. Loven gjelder også for visse typer forurensning som forårsakes av drift og vedlikehold av eksisterende veier.

For forurensning som kan oppstå i anleggsfasen vil det som hovedregel være nødvendig med tillatelse fra forurensningsmyndigheten etter forurensningsloven § 11. Tillatelse etter denne bestemmelsen er blant annet nødvendig for virksomhet som overskrider det som er vanlig forurensning fra midlertidig anleggsvirksomhet, jf § 8. Med uttrykket "vanlig" heter det i forarbeidene at det avgjørende vil være *"om skadene og ulempene, etter en samlet vurdering, kan sies å holde seg innenfor rammen av det en sedvanlig må regne med fra de virksomhetstyper det er tale om"* (Ot.prp. nr. 11 1979-80 s. 101).

Anleggsaktivitet i et forurenset område, deponi m.v. kan være betinget av tillatelse etter § 11 dersom virksomheten innebærer at forurensningen fører til økt skade på natur og miljø.

Videre følger det av forurensningsforskriften (forskrift 1. juni 2004 nr. 931) kapittel 4 at bakkeplanering er et søknadspliktig tiltak. Med bakkeplanering menes arbeidet med å gjøre brattlendt eller kupert dyrkbart og tidligere dyrket areal skikket for maskinell jordbruksdrift (§ 4-2 første punktum). Omfattet er kun planering som innebærer at det forflyttes masse som berører et areal på minst 1,0 dekar. (§ 4-2 andre punktum). Planering er ikke tillatt uten godkjent plan av kommunen (§ 4-4 siste ledd). Planen skal være i samsvar med kravene i Tekniske retningslinjer for anlegg, drift og vedlikehold av planeringsfelt fastsatt av Landbruksdepartementet (forurensningsforskriften § 4-5). Dersom det er tvil om et tiltak må ha tillatelse etter forurensningsloven, bør dette i en tidlig fase avklares med forurensningsmyndighetene. Hvem som er rette myndighet kan variere fra sak til sak, men i de fleste tilfeller vil det være fylkesmannen v/miljøvernavdelingen.

Konklusjon

Som gjennomgangen viser kan samordning mot noen sektorlover foretas i plan- og bygningslovprosessen. Etter andre sektorlover er det nødvendig med en egen konsesjons- eller dispensasjonsbehandling i etterkant selv om tiltaket er i samsvar med plan etter plan- og bygningsloven.

Planlovutvalget (NOU 2003:14) behandlet temaet samordning av lover og foreslo endringer. Noen av forslagene er fulgt opp.

For å redusere tidsbruken i planprosesser for store samferdselsprosjekt mener arbeidsgruppen det er behov for å arbeide videre med samordning av regelverk. I forbindelse med aktuelle lovarbeider bør tiltak som kan bedre samordningen i forhold til planleggingen etter plan- og bygningsloven vurderes.

Mandatpunkt 4: Tidsfrister i planprosessen etter plan- og bygningsloven

”Vurdere bruk av tydelige og forpliktende mål og avtaler for samlet tidsbruk for en planleggingsprosess, eller for enkelte faser i prosessen.”

Arbeidsgruppen mener det skal utarbeides tidsfrister for utarbeiding av samferdselsplaner og behandling av disse.

Erfaringer viser at tidsbruken i planprosesser for store samferdselsprosjekt varierer og ofte tar lang tid. Det foreligger ingen entydig forklaring på dette – årsakene kan variere fra prosjekt til prosjekt. Bruk av tidsfrister i ulike faser av planprosessen vil være et virkemiddel for å redusere unødvendig tidsbruk. Disse kan være både veiledende og forpliktende. Slike frister kan lette overgangen mellom prosesser og vedtak. Ut fra foreliggende materiale er det tidsbruken for gjennomføring av prosessen for kommunedelplaner som tar lengst tid og der potensialet for redusert tidsbruk er størst, i tillegg til redusert tidsbruk mellom de ulike fasene i planleggingen.

Første fase i planleggingen etter plan- og bygningsloven vil normalt være utarbeidelse, høring og fastsettelse av planprogram. Forskrift om konsekvensutredninger har tidsfrister knyttet til fastsettelse av planprogram. Ytterligere muligheter for effektivisering knyttet til forskriftens bestemmelser om tidsfrister, endring av ansvarlig myndighet og forelegging vil bli vurdert i det pågående arbeid med revisjon av forskriften.

Ved utarbeiding av nytt rundskriv om innsigelser basert på det innsigelsesprosjektet som pågår, vil det bli påpekt at retten til innsigelse faller bort dersom satt eller avtalt frist for uttalelse til planforslaget ikke overholdes. Rundskrivet forventes å foreligge sommeren 2013.

Miljøverndepartementet vil sende et forslag om å ta inn i plan- og bygningsloven frister for når planforslag bør være ferdigbehandlet i kommunen etter at høringsfristen for planen er utløpt og frister for behandling av planforslag som har innsigelse etter kommunestyrets vedtak. Det gjelder frist fra kommunestyrets vedtak til saken overendes til fylkesmannen, og tilsvarende en frist for når saken oversendes fra fylkesmannen til Miljøverndepartementet. Det tas sikte på at et forslag til lovendringer vil sendes på høring høsten 2013.

Det vil bli utarbeidet retningslinjer for den sentrale behandlingen av innsigelsessaker.

Mandatpunkt 5: Forholdet mellom konseptvalgutredning (KVU)/kvalitetssikring av konseptvalgutredning (KS1) og planleggingen etter plan- og bygningsloven

"Vurdere forholdet mellom KVU/KS1-ordningen og planleggingen etter plan- og bygningsloven, herunder planstrategier og planprogram, og vurdere fordeler og ulemper for føringer for planarbeidet. Dette samordnes med øvrig pågående arbeid mellom Samferdselsdepartementet og Finansdepartementet med å vurdere eventuelle endringer i KS-ordningen for samferdselssektoren."

Arbeidsgruppen mener at behandlingen av KVU/KS1 i større grad kan avklare hovedlinjer i trasé/korridorvalg og utbyggingsstandard for å forenkle planleggingen etter plan- og bygningsloven. Arbeidsgruppen mener at det også kan det være aktuelt å samordne behandlingen av KVU/KS1 og planprogram i større grad.

Konseptvalgutredning (KVU) og ekstern kvalitetssikring (KS1) skal som hovedregel gjennomføres for samferdselsprosjekt med antatt kostnad over 750 mill. kr. KVU er første trinn i planlegging av store samferdselsprosjekt. Alternative måter å løse transportbehovet på blir vurdert ut fra et fastsatt samfunns mål. KVU-arbeidet gjennomføres som en åpen prosess med bred deltakelse fra berørte myndigheter og interesseorganisasjoner, særlig verksteder. I tillegg sendes KVU på lokal høring. KS1-rapporten er ikke gjenstand for høring. Regjeringen behandler sakene på bakgrunn av KVU, KS1 og den lokale høringen.

Som hovedregel skal regjeringens behandling av KVU/KS1 foreligge før gjennomføring av planlegging etter plan- og bygningsloven. En viktig begrunnelse for dette er at behandlingen av KVU/KS1 avklarer valg av konsept og andre overordnede føringer for videre planlegging.

Riktig bruk av KVU/KS1 gir et potensial for å kunne effektivisere etterfølgende planlegging etter plan- og bygningsloven, f.eks. ved at uhensiktsmessige alternativer velges bort tidlig og at det anbefalte konseptet er utviklet noe lenger enn hva som ellers ville vært tilfelle. Dette vil gi et grunnlag for at man ved regjeringsbehandling av KS1 kan velge bort særlig konfliktfylte alternativ knyttet til f.eks. jordvern, naturmangfold og miljø. Dette vil kunne forkorte både planleggingstid og øvrig ressursbruk.

Når det gjelder strekningsvis prosjekt, kan behandlingen av KVU/KS1 avklare hovedlinjer i trasé/korridorvalg og utbyggingsstandard. Det forenkler planleggingen etter plan- og bygningsloven. Det kan også være aktuelt å, i dialog med aktuelle kommuner og fylkeskommuner, gi føringer for planprosessen. Dette er særlig aktuelt i tilfeller der staten mener at det bør lages statlig planprogram eller eventuelt benyttes statlig plan. I tillegg kan det være aktuelt å samordne behandlingen av KVU/KS1 og planprogram i større grad.

Både KVU og KS1 inneholder et kapittel som omhandler føringer for forprosjektfasen. Det vil bli gjennomført en mer systematisk vurdering av hvilke typer føringer det kan være hensiktsmessig å innarbeide. Transportetatene vil gi mer veiledning internt og holde fokus på føringer for etterfølgende planlegging. De fleste KVUer har særtrekk som skiller dem fra andre. Derfor må transportetatene i tillegg foreta mer konkrete vurderinger av aktuelle føringer ved utarbeidelsen av den enkelte KVU. Samferdselsdepartementet har ansvar for at dette arbeidet blir gjennomført, og vil følge opp arbeidet fra 2013.

Mandatpunkt 6: Kriterier for statlig plan eller statlig planprogram

”Vurdere kriterier for når statlig plan eller statlig planprogram for store samferdselsprosjekter bør brukes, herunder om det bør fastsettes faste kriterier for dette.”

Plan- og bygningsloven åpner for at staten kan overta kommunens rolle som planmyndighet i plansaker når gjennomføringen av viktige statlige eller regionale utbyggings-, anleggs- eller vernetiltak gjør det nødvendig, eller når andre samfunnsmessige hensyn tilsier det. Loven setter ikke andre formelle krav for når statlig plan kan brukes, men i forarbeidene til loven er bestemmelsen beskrevet som en sikkerhetsventil. Statlig plan har vært brukt, men sjelden. Det normale er at planer vedtas av kommunestyret, ev. av Miljøverndepartementet dersom det foreligger innsigelse til planen. Det er i hovedsak i de tilfeller kommunen ikke vil vedta et planalternativ som staten kan akseptere, at statlig plan har vært brukt. Ved statlig plan trer Miljøverndepartementet inn i kommunestyrets sted. Bruk av den statlige planmyndigheten kan innebære at:

- Staten overtar planansvar og myndighet fra starten av planprosessen (fra utarbeidelse av planprogram).
- Staten fastsetter planprogrammet (og eventuelt godkjenner konsekvensutredningen), men forutsetter at resten av planleggingen og vedtakene gjøres lokalt.
- 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.

Arbeidsgruppen har vurdert kriterier for når statlig plan og statlig planprogram for store samferdselsprosjekter bør brukes, herunder om det bør fastsettes faste kriterier for dette. Arbeidsgruppen har kommet frem til at det ikke er hensiktsmessig å etablere fastsatte kriterier for statlig plan og statlig planprogram slik at disse kan slå inn automatisk. Arbeidsgruppen mener at spørsmålet om bruk av statlig planprogram og statlig plan skal vurderes på en sak for sak basis. Vurderingen bør gjøres på et tidlig tidspunkt i planprosessen og bør drøftes med berørte kommuner ved oppstart av planarbeidet. Initiativ til dette kan komme fra Samferdselsdepartementet og transportetatene.

Arbeidsgruppen foreslår at følgende vurderingstema kan være aktuelle som kriterier for 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 kan være 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.

Der det er uenighet mellom ulike statlige myndigheter, bør planen behandles på vanlig måte som en innsigelsessak. Arbeidsgruppen mener det er behov for å ha fokus på bedre samordning av statens interesser på regionalt nivå, en rask oversending av saken til Miljøverndepartementet, og en rask avklaring mellom berørte departementer.

Statlig plan skal vurderes for særskilte prioriterte prosjekt. Ordningen med særskilte prioriterte prosjekt er omtalt i Meld. St 26 (2012-2013) Nasjonal transportplan 2014-2023, kapittel 6.

Mandatpunkt 7: Overføring av vedtaksmyndigheten i saker om statlig plan og statlig planprogram

"Vurdere i hvilke tilfeller vedtaksmyndigheten i saker om statlig plan og statlig planprogram for store samferdselsprosjekter bør overføres fra Miljøverndepartementet til Samferdselsdepartementet. Det er ikke aktuelt med en generell overføring av vedtaksmyndigheten fra Miljøverndepartementet til Samferdselsdepartementet i denne type saker."

Planprogram for statlig plan skal som hovedregel fastsettes av Miljøverndepartementet. Miljøverndepartementet har imidlertid hjemmel i "forskrift om konsekvensutredninger" til å bestemme at en annen myndighet kan fastsette planprogrammet. Vedtaksmyndigheten ved statlig plan ligger hos Miljøverndepartementet og skal for samferdselsprosjekter skje i samråd med Samferdselsdepartementet.

Arbeidsgruppen har vurdert om det bør fastsettes kriterier for i hvilke tilfeller vedtaksmyndigheten eventuelt skal overføres fra Miljøverndepartementet til Samferdselsdepartementet. Gruppen har ikke funnet det hensiktsmessig med egne kriterier og mener at dette må vurderes fra sak til sak.

Gruppen viser til omtale av særskilt prioriterte prosjekt i Nasjonal transportplan 2014-2023. Statlig reguleringsplan skal vurderes for særskilt prioriterte prosjekt. Dersom det besluttes statlig reguleringsplan skal det i hvert enkelt tilfelle vurderes om den statlige reguleringen skal legges til Samferdselsdepartementet.

Mandatpunkt 8: Potensialet ved bruk av regionale virkemidler etter plan- og bygningsloven for avklaring av trasévalg

"Drøfte potensialet ved bruk av regionale virkemidler etter plan- og bygningsloven for avklaring av trasévalg for riksveger og jernbanestrekninger. Aktuelle virkemidler vil være regional planstrategi, regionalt planprogram, regional (del)plan og regionale planbestemmelser."

Generelt

I plan- og bygningsloven av 2008 ble det gjort store endringer i bestemmelsene om regional planlegging. Det er ikke lenger noe obligatorisk krav om å lage regionale planer, verken heldekkende for fylket eller tematiske eller geografiske delplaner. Det som kreves er at det hvert fjerde år skal utarbeides en regional planstrategi som vedtas av fylkestinget og godkjennes av Kongen, senere delegert til Miljøverndepartementet. Bortfall av kravet om regionale planer utgjør i seg selv i prinsippet et potensial for forenkling.

I tillegg til bestemmelsene om regional planstrategi er det i ny lov også gitt mulighet for å fastsette regional planbestemmelse knyttet til retningslinjer for arealbruk.

Regional planstrategi (§§ 7-1 og 7-2)

Et viktig formål med regional planstrategi er å avklare hvilke planer som skal utarbeides i neste fireårsperiode og hvordan medvirkning i planleggingen skal foregå. Statlige etater er forpliktet til å delta i arbeidet med planstrategien.

Gjennom et forpliktende samarbeid om planstrategien etableres det enighet om planbehovet og forutsigbarhet i forhold til gjennomføring. På et konkret nivå kan det avklares hvilke samferdselsprosjekter det er nødvendig å utarbeide regional delplan for. Arbeidet med planstrategien kan også være et verktøy for å drøfte regional samordning av planlegging etter plan- og bygningsloven med NTP-arbeidet, KVV/KS1 og bymiljøavtaler/bypakker.

Planprogram for regional plan (§§ 4-1, 8-3)

Utarbeidelse av planprogram er etter loven en del av arbeidet med regional plan, og er obligatorisk for slike planer. Det kan ligge et effektiviseringspotensial i at arbeidet med regional planstrategi og planprogram for regional plan kan skje samtidig.

Arbeidsgruppen foreslår at økt samkjøring av arbeidet med regional planstrategi og planprogram blir vurdert i konkrete enkeltsaker.

Regionale planer (§§ 8-1 – 8-4)

Regionale planer skal utarbeides i henhold til vedtatt regional planstrategi. For samferdselssektoren vil dette som oftest være geografisk avgrensede planer med sikte på å avklare korridorer for veg- og/eller jernbanetiltak eller transportløsninger i byområder. Alle fylker forutsettes gjennom Nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging også å ha en regional plan for samordnet areal- og transportplanlegging.

Regionale planer er ikke juridisk bindende for arealbruken, og for samferdselsprosjekter vil det derfor være nødvendig med oppfølging i form reguleringsplaner og som oftest også kommunedelplan. Dersom konkretiseringsnivået for den regionale planen er høyt, kan det styrke grunnlaget for å unnlate kommunedelplan, og isteden gå rett på reguleringsplan.

Arbeidet med regional plan er ofte på samme geografiske nivå og detaljeringsnivå som KVVU-arbeidet. Det kan derfor ligge et betydelig potensial for samordning av disse prosessene. Ytterpunkter i en slik samordning kan være at KVVU/KS1 medfører at behovet for regional plan faller bort, eller at konklusjonene fra ferdig KVVU/KS1 innarbeides som avklarte forutsetninger i regional plan, eller motsatt at KVVU-arbeidet innlemmes i arbeidet med regional plan. Det kan også vurderes løsninger hvor prosessene kun justeres for å bedre samordningen.

Forslag til tiltak

Arbeidsgruppen foreslår at det utarbeides kriterier for:

- Når det er hensiktsmessig å utarbeide regionale planer for samferdselstiltak.
- Når regionale planer kan gi grunnlag for å la være å utarbeide kommunedelplaner.

Arbeidsgruppen foreslår også å utrede og vurdere tiltak for samordning av regionale planer og KVVU/KS1/bymiljøavtaler.

Regional planbestemmelse (§ 8-5)

Bestemmelsen var ny ved plan- og bygningsloven av 2008 og innebærer at fylkestinget for et tidsrom på inntil ti år kan nedlegges forbud mot at det blir iverksatt særskilt angitte bygge- eller anleggstiltak uten samtykke innenfor nærmere avgrensede geografiske områder, eller at slike tiltak uten slikt samtykke bare kan iverksettes i samsvar med arealplan etter plan- og bygningsloven. De regionale planbestemmelsene er juridisk bindende og skal knyttes til retningslinjer for arealbruk i en regional plan. Regional plan må senest vedtas samtidig som den regionale planbestemmelsen.

Ut fra formålet med regional planbestemmelse fremstår denne ordningen ikke som et sentralt virkemiddel med sikte på å forkorte planleggingstiden. Arbeidsgruppen har derfor ikke vurdert forslag om bruk av regional planbestemmelse.

Mandatpunkt 9: Omfang og tidsbruk i innsigelsessaker

"Se nærmere på omfanget og tidsbruken i innsigelsessaker."

Berørt statlig og regionalt organ, Sametinget og andre kommuner kan gitt visse vilkår fremme innsigelse til et planforslag. Dersom det gjenstår uløste innsigelser etter kommunens planvedtak, må planen oversendes Miljøverndepartementet for avgjørelse.

Innsigelser skal fremmes ved offentlig høring av planene, men bruk av innsigelse forutsetter at det er gitt signal tidlig i planarbeidet om at planen kan komme i konflikt med viktige nasjonale, regionale eller andre interesser.

Kommunene har rapportert innsigelser til KOSTRA (KOMmune-STat-RApportering) fra 2004. Det rapporteres ikke tall direkte på innsigelser til samferdselsplaner. Miljøverndepartementet har selv oversikt over innsigelsessakene som ikke løses lokalt, men sendes departementet for avgjørelse.

Tabell 3 Omfang av innsigelsessaker. Kilde: SSB og Miljøverndepartementet

	2004	2005	2008	2009	2010	2011
Antall kommune(del)planer sendt på høring	249	264	178	245	206	227
Andel kommune(del)planer møtt med innsigelse	33,0 %	32,6 %	47,2 %	42,4 %	48,1 %	52,0 %
Antall reguleringsplaner sendt på høring	2 804	2 798	2 483	2 666	1 935	2 003
Andel reguleringsplaner møtt med innsigelse	16,0 %	18,0 %	27,6 %	32,2 %	29,0 %	32,5 %
Innsigelsessaker sendt til avgjørelse i Miljøverndepartementet*	37 (2)	31 (1)	44 (6)	40 (2)	35 (2)	42 (5)
Andel sendt Miljøverndepartementet av alle innsigelsessaker	7,0 %	5,2 %	5,7 %	4,2 %	5,3 %	5,5 %
Andel sendt Miljøverndepartementet av alle hørte planer	1,2 %	1,0 %	1,7 %	1,4 %	1,6 %	1,9 %

*Tall i parentes oppgir antall saker som berører samferdselstiltak.

Antallet kommune(del)planer som sendes på høring er vesentlig lavere enn antallet reguleringsplaner, men har betydelig høyere andel møtt med innsigelse. De store samferdselsprosjektene fremmes gjerne først som kommunedelplaner. Innsigelse til planer som berører samferdselstiltak utgjør mellom 3 % og 14 % av det samlede antallet innsigelser Miljøverndepartementet får til behandling.

I tillegg er det gitt en oversikt over tidsbruken i de 30 samferdselsrelaterte innsigelsessakene som ble avgjort i perioden 2003-2012. Det er på dette grunnlaget ikke er mulig å trekke klare konklusjoner på årsaksforhold.

Det er kun den aller siste saken som er etter ny plan- og bygningslov (2008). De øvrige er etter gammel plan- og bygningslov (1985). Det er dermed ikke noe erfaring med om ny lov vil gi noe effekt på tidsbruken ved at nye verktøy, planforum, osv er brukt. Gjennomgangen viser at det

brukes en del tid lokalt/regionalt fra innsigelsen/uenigheten er der til saken sendes Miljøverndepartementet for behandling. I 10 av de 30 sakene har det gått mer enn 1 år før saken har blitt sendt til Miljøverndepartementet, og ytterligere 10 har brukt mellom ½ og 1 år.

På noen av sakene framkommer det at det har vært lett etter løsninger – blitt gjort tilleggsundersøkelser, men for de fleste er det ingen åpenbare grunner til at det har tatt flere måneder å oversende saken. En mulig forklaring er mangel på kapasitet.

I Miljøverndepartementets behandling varierer det hvor tidsbruken eventuelt er lang. Typiske årsaker til at sakene som tar mer enn 6 mnd, kan være vansker med å få berammet befaringsplan, lang tid før uttalelsene kommer, lang tid på å få endelig avgjørelse. Det er ingen særskilte årsaker som peker seg ut som gjengangere. Av i alt 30 ferdigbehandlede saker har fire tatt mindre enn seks mnd, 17 har tatt 6-12 mnd og 9 saker har tatt mer enn ett år. Tendensen er at andelen som tar lang tid er økende

Generelt ville litt skjerping på tidsbruken i alle ledd kunne gi god effekt.

Tabell 4 Tidsbruk for samferdselsplaner (antall prosjekter) med innsigelse fra avsluttet høring til avgjørelse i Miljøverndepartementet

	mindre 2 mnd	2-4 mnd	4-6 mnd	6-8 mnd	8-10 mnd	10-12 mnd	over 12 mnd	Ikke oppgitt
Fra høring til kommunestyrevedtak	2	8	5	2	1	2	5	5
Fra kommunestyrevedtak til Miljøverndepartementet	9	7	7	2	4	0	0	1
Behandlingstid lokalt før Miljøverndepartementet	0	2	6	4	3	2	10	3
Fra til Miljøverndepartementet til befaringsplan	6	18	5	1	0	0	0	0
Fra befaringsplan til dep.uttalelse	21	4	3	0	1	0	0	1
Fra dep.uttalelse til avgjørelse	7	6	5	3	5	2	0	2
Samlet behandlingstid sentralt	0	0	4	6	6	5	9	0

Totalt antall prosjekter: 30

Andre saker

Arbeidsgruppen er gjort kjent med at et forslag til endring i oereigningslova § 4 vil føre til vesentlig redusert tidsbruk i planleggingen. Denne bestemmelsen benyttes for eksempel som hjemmel til å foreta arkeologiske undersøkelser som transportetatene som tiltakshaver blir pålagt å gjennomføre i forbindelse med reguleringsplanforslag, jf. kulturminneloven § 9. Antall tilfeller der grunneier nekter atkomst til eiendommer er økt de siste årene, og vegmyndighetene har måttet skaffe seg alminnelig tvangsgrunnlag for å kunne gjennomføre grunnundersøkelser. Det kan ta år før det foreligger en rettskraftig dom.

Dersom vedtak etter oereigningslova § 4 hadde gitt vegmyndighetene et særskilt tvangsgrunnlag dersom grunneierne nekter vegmyndighetene atkomst, ville det redusert planleggingstiden vesentlig. Dette krever imidlertid lovendring, og saken er derfor sendt til Justis- og beredskapsdepartementet for vurdering.

Utgitt av:
Finansdepartementet
Kommunal- og regionaldepartementet
Miljøverndepartementet
Samferdselsdepartementet

Foto: Olav Heggø, "Fellesprosjektet E6 – Dovrebanen ved Minnesund"

Trykk:
Departementenes servicesenter 09/13 - 150