



# **Gjennomføringsplan for utbygging av InterCity-strekningene**

## **Delprosjekt planprosesser**

<i>Prosjektbestiller:</i> Plan og utvikling (P)		Prosjektnr: 224432	Arkivref.:	Prosjektfase: Forprosjekt
<b>Sluttrapport</b>				
Prosjekt: Gjennomføringsplan for utbygging av InterCity-strekningene Delprosjekt: Planprosesser				
Dok. dato: 18.06.13	Rev. dato:		Dok.ansv.: Tom Stillesby	

**Distribusjonsliste**

Navn	Initialer	Prosjektrolle (funksjon)	Org. enhet

**Revisjoner**

Revisjonsnr.	Endring	Utført	Godkjent

## Forord

I februar 2012 leverte Jernbaneverket sin konsekvensutredning (KVU) for IC-strekningene. Videre planlegging etter plan- og bygningsloven kan ikke startes opp før etter at konsekvensutredningen er behandlet; i dette tilfellet i forbindelse med Stortingets behandling av Nasjonal transportplan 2014-2023. For å være best mulig forberedt på et vedtak om en omfattende og rask satsing, har Jernbaneverket arbeidet med en gjennomføringsplan. Gjennomføringsplan IC består av fire delprosjekter: Teknisk designbasis, prosjektplan, knutepunkter og planprosesser.

Denne rapporten er leveransen fra delprosjektet planprosesser, og er ikke sluttbehandlet i Jernbaneverket.

I arbeidet med delprosjekt planprosesser har Jernbaneverket støttet seg til råd fra en samarbeidsgruppe og en arbeidsgruppe.

Samarbeidsgruppa har bestått av: For Vestfoldbanen fylkesordfører i Vestfold Per-Eivind Johansen og ordfører i Larvik Rune Høiseth, for Østfoldbanen fylkesordfører i Østfold Ole Haabeth og ordfører i Halden Thor Edquist, for Dovrebanen fylkesvaraordfører i Oppland Ivar Odnos og ordfører i Hamar Morten Aspeli, fra Oslo og Akershus fylkesordfører i Akershus Nils Aage Jegstad og byråd for miljø og samferdsel i Oslo Ola Elvestuen, fra fylkesmennene fylkesmann i Hedmark Sylvia Brustad og fra Jernbaneverket Jernbanedirektør Elisabeth Enger (leder), Plan- og utviklingsdirektør Anita Skauge og Anne Siri Haugen.

Arbeidsgruppa har bestått av Kari Ottestad (Østfold fylkeskommune), Siv Tørudbakken (Vestfold fylkeskommune), Gunnar Kleven (Fylkesmannen i Vestfold), Tore Rolf Lund (Horten kommune), Ellen Agnes Huse (Stange kommune), Tord Viggo Thorshov (Statens vegvesen), Marianne Hermansen (Jernbaneverket) og Anne Siri Haugen (Jernbaneverket, leder). Jan Martin Ståvi fra Asplan Viak AS har vært delprosjektets konsulent.

Fordi det ble valgt å ha en liten arbeidsgruppe sammensatt ut fra deltakernes kompetanse og erfaring, ikke representasjon, har bredere innspill vært ivarettatt gjennom møter med etablerte fora som Østlandssamarbeidets samferdselsgruppe, Planforum Hedmark, Jernbaneforum Dovrebanen Sør, koordineringsutvalget for Østfoldbanens vestre linje (administrativt og politisk) og Plattform Vestfold. De tre sistnevnte har sammen med fylkeskommunene bistått i de strekningsvis gjennomgangene, jf kapittel 5. Videre er noen av rådene det redegjøres for drøftet i møte med fylkesmennene i de åtte berørte fylkene den 23.04.13 og med Miljøverndepartementet den 05.06.13.

Innledningsvis i arbeidet med delprosjektet arrangerte Østlandssamarbeidet og Jernbaneverket en plankonferanse som ga nyttige innspill til arbeidet, se <http://www.jernbaneverket.no/no/Prosjekter/Inter-City-/Stor-konferanse-om-planleggingsutfordringene-for-IC-strekningene/>

De råd og anbefalinger som er gitt i delprosjektet, vil danne grunnlag for videre planarbeid med IC-strekningene, som Samferdselsdepartementet om ikke lenge vil gi Jernbaneverket et nærmere definert oppdrag om.

Oslo, 18.06.13



## INNHold

<b>1. SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER .....</b>	<b>5</b>
<b>1.1 SAMMENDRAG.....</b>	<b>5</b>
<b>1.2 KONKLUSJONER.....</b>	<b>6</b>
<b>2. OM OPPDRAGET .....</b>	<b>7</b>
<b>2.1 MÅLET MED DELPROSJEKTET .....</b>	<b>7</b>
<b>2.2 FØRINGER I NTP 2014-2023 (MELD. ST. 26 (2012–2013)) .....</b>	<b>7</b>
<b>2.3 TILNÆRMING OG GJENNOMFØRING .....</b>	<b>8</b>
<b>3. VIRKEMIDLER I PLAN- OG BYGNINGSLOVEN .....</b>	<b>9</b>
<b>3.1 REGIONAL PLAN OG REGIONAL PLANBESTEMMELSE .....</b>	<b>9</b>
<b>3.2 INTERKOMMUNAL PLAN .....</b>	<b>10</b>
<b>3.3 KOMMUNEDELPLAN.....</b>	<b>11</b>
<b>3.4 REGULERINGSPLAN .....</b>	<b>12</b>
<b>3.5 BESTEMMELSENE OM KONSEKVENsutREDNING .....</b>	<b>14</b>
<b>3.6 FORBUD OG PÅBUD I LOVEN .....</b>	<b>16</b>
<b>3.7 MYNDIGHETER OG ROLLER I PLANLEGGINGEN .....</b>	<b>16</b>
<b>3.8 STATLIG VIRKEMIDLER I AREALPLANLEGGINGEN .....</b>	<b>16</b>
<b>3.9 ALTERNATIVE PLANMODELLER.....</b>	<b>20</b>
<b>4. TILTAK FOR Å FOREBYGGE OG AVKLARE KONFLIKTER, FOR EFFEKTIVISERING AV PLANPROSESSENE .....</b>	<b>27</b>
<b>4.1 SYNLIGGJØRE PREMISSENE FOR PLANLEGGING AV IC-UTBYGGINGEN .....</b>	<b>27</b>
<b>4.2 LOKAL OG REGIONAL FORANKRING OG MEDVIRKNING .....</b>	<b>27</b>
<b>4.3 PLANKAPASITET .....</b>	<b>28</b>
<b>4.4 DOKUMENTASJON.....</b>	<b>28</b>
<b>5. ANBEFALTE PLANPROSESSER .....</b>	<b>31</b>
<b>5.1 KRITERIER OG ANBEFALINGER FOR VALG AV PLANPROSESS.....</b>	<b>31</b>
<b>5.2 PLANLEGGING I SAMARBEID MED KOMMUNENE OG REGIONALE MYNDIGHETER .....</b>	<b>33</b>
<b>5.3 OVERORDNET STREKNINGSVIS VURDERING .....</b>	<b>34</b>
<b>6. KILDER .....</b>	<b>38</b>



## 1. Sammendrag og konklusjoner

### 1.1 Sammendrag

Delprosjektet har til hensikt å gi en oversikt over arealplansystemet og mulighetene for å utnytte dette i den forestående planleggingen av utbygging av IC-strekningene. Herunder skal delprosjektet vurdere hvordan planleggingstiden kan reduseres og planprosessene kan effektiviseres, bl a ved å forebygge og løse konflikter i løpet av planprosessen, jf også føringer i Meld St 26 (2012 – 2013) Nasjonal transportplan 2014 – 2023.

Gjennomgangen av plansystemet i plan- og bygningsloven viser at det er flere – og tilstrekkelige – virkemidler for å få nødvendige planavklaringer for utbygging av IC-strekningene. De mest tidseffektive prosessene vurderes å være de kjente og utprøvde løpene med kommunedelplan med konsekvensutredning, primært med sikte på å velge alternativ, etterfulgt av reguleringsplan. På enkelte strekninger er forutsetningene trolig så vidt avklarte at det er tilstrekkelig med reguleringsplan med konsekvensutredning. I stasjonsområdene/knutepunktene bør en derimot vurdere mer omfattende planlegging, i det minste sette av rikelig tid, for å sikre nødvendig koordinering med andre planer for byutvikling, herunder planlegging av andre samferdselsprosjekt. For byer der stasjonsplassering er uavklart, er det vesentlig å få dette på plass: En avklart stasjonsplassering vil være vesentlig for byutviklingen. En situasjon med flere mulige alternativ kan derimot fungere som byggeforbud og være lammende for byutviklingen.

Det er tillit til at kommunene klarer å håndtere oppgaven som planmyndighet. Når tidsplanen er lagt, også for byggestart, tilsier erfaring at kommunene klarer sin del av oppgaven. Den praktiske planleggingen forutsettes utført av Jernbaneverket, innenfor rammene av pbl § 3-7, 3. ledd. Dette forutsetter bl a tett samarbeid med den enkelte kommune. Avklaring av plantype bør gis en politisk forankring. Vesentlige forutsetninger for planleggingen vil framgå av planprogrammet, som også gis en politisk behandling.

Også for planlegging på tvers av administrative grenser bør ordinære planprosesser være regelen. Nødvendig koordinering over grensene kan sikres gjennom samordnede prosesser, felles dokumentasjon osv.

Statlig arealplan (kommunedelplan og/eller reguleringsplan) anbefales brukt kun når lokale konflikter er til hinder for effektiv planavklaringer. I situasjoner der «stat står mot stat», dvs at konflikten bunner i motstridende statlige interesser, bør konflikten søkes løst lokalt. Konflikten blir neppe mindre når det kommer til departementsnivå.

God organisering av planprosessene, der berørte parter blir tidlig involvert, vil være et viktig tiltak for å avdekke mulige konflikter, og løse dem. Utover lovens minimumskrav til prosess og medvirkning bør en foreløpig høring, evt grundig presentasjon, av planforslag før høring og offentlig ettersyn være effektivt for å få avdekket uklarheter mm.

Planleggingen vil kreve omfattende dokumentasjon. Dette gjelder både lovpålagt dokumentasjon (for eksempel automatisk fredete kulturminner, naturmangfold) og dokumentasjon som blir etterspurt i tilknytning til den enkelte plan. Forventningene hos berørte myndigheter bør avklares tidlig. Dokumentasjonen fra KVVU'en må utnyttes, selv om den er grovmasket.

Et tidseffektivt forløp for de enkelte planoppgavene forutsetter at det tekniske underlaget for planleggingen foreligger til rett tid. De formelle prosessene antas da å kunne bli gjennomført på to til tre år, der det skal treffes valg av alternativ, og ca ett år til reguleringsplan der alternativvalget er avgjort.

Tidsforbruket fra godkjent reguleringsplan til byggestart er dels styrt av formelle krav, som KS1-behandling, dels av rettssikkerhet, som klageadgang og grunnverv, og av entreprisereform.

For de enkelte IC-strekningene og –parsellene har en gjennom samarbeid med berørte kommuner og fylkeskommuner identifisert viktige problemstillinger som vil være viktige for valg av omfanget av

planlegging og planframdrift.

For å nå målet om IC-utbygging på innerstrekningene, til Hamar, Tønsberg og Seut/Fredrikstad, i løpet av 2024, bør det foreligge godkjente reguleringsplaner i løpet av 2017. For Dovrebanen må planavklaringen omfatte til og med Hamar stasjon (lengre nord dersom eksisterende lokalisering ikke opprettholdes), og for Østfoldbanen må planavklaringen omfatte løsning gjennom Fredrikstad til Sarpsborg for bygging innen 2026. Arbeidet med løsning fra Tønsberg og sørover bør starte tidlig, da dette både vil være en krevende planprosess og en utbygging som vil ta lang tid. Kommunenes ønsker om planavklaring for de ytre IC-strekningene, eksempelvis stasjonslokalisering i Larvik, innføring til Halden og avklaring av alternativ Stokke – Sandefjord, bør imøtekommes med nødvendig planlegging tidligst mulig. I det minste bør Jernbaneverket utarbeide nødvendig teknisk underlag for kommunenes ordinære kommuneplanlegging.

Jernbaneverket vil komme tilbake til prioritering av planmidler for 2014 – 2018 i forbindelse med handlingsprogrammet.

## 1.2 Konklusjoner

De kommende planoppgavene er godt kjent i vertskommunene og hos regionale myndigheter. Planverktøyet ligger klart. Det ligger godt til rette for effektive planprosesser med kommunene som planmyndighet, kanskje med ett unntak, nemlig trasévalg med stasjonslokalisering gjennom Horten kommune. Her er det lokalt og regionalt initiativ om statlig arealplan, med fullverdig vurdering av alle alternativ.

Det må legges betydelig arbeid i planprosessene i knutepunktene. Avklaring er vesentlig for kommunens by- og tettstedsplanlegging. Valg av løsning her er også nøkkelen til trasé inn i og ut av by. Planarbeidet med de krevende områdene, spesielt by og stasjon, bør prioriteres foran de «enklere» strekningene utenom byer og tettsteder, dvs områder hvor det kan være flere og likeverdige valgmuligheter.

Videre blir det viktig

- å sørge for tilstrekkelig plankapasitet og -kompetanse, både hos tiltakshaver, kommuner og andre offentlige aktører og hos konsulentene. Herunder er det også viktig hvordan plankompetansen utnyttes, slik at tema som er felles for flere strekninger ses i sammenheng.
- å komme tidlig i gang med samarbeidet; tidligere og bredere dess mer komplisert planleggingen antas å være. Planprogrammene blir viktige her.



## 2. Om oppdraget

### 2.1 Målet med delprosjektet

Delprosjektet skal (jf oppdragsbeskrivelsen):

1. Gi en lettfattelig oversikt over ulike planformer og planjuridiske grep som er tilgjengelige i plan- og bygningsloven, i lys av de kommende planoppgavene for IC-strekningene. Inndelt i planformer og plangrep på statlig, regionalt og kommunalt nivå drøftes fordeler og ulemper ved ulike tilnærminger, samt forutsetninger og egnethet gitt ulike problemstillinger.
2. Beskrive hvordan vi kan få til effektive planprosesser, eksempelvis hvordan mulige konflikter kan identifiseres og håndteres tidlig. Dette bygger videre på:
  - Arbeidet Samferdselsdepartementet, JBV, SVV og flere var involvert i i 2012 (se kilder). (Regjeringen har utfordret Statens vegvesen og Jernbaneverket til å effektivisere planprosessen for store samferdselsprosjekter. Målet er en planprosess med progresjon, hvor tidsforbruket kan kortes ned fra 10 til 5 år uten at kvaliteten forringes.)
  - Innspill gitt Østlandssamarbeidet og Jernbaneverkets plankonferanse 09.11.12.
  - Andre prosjekter, studier og rapporter om samme tema.
3. Angi hvilke type(r) planform / planprosess som er egnet for de ulike parsellene på IC-strekningene. Dette er etter all sannsynlighet ikke den/de samme for alle parseller, og det er ikke gitt at det er mulig å ha en omforent (og i alle fall ikke forankret) anbefaling for samtlige strekninger. Men det er mulig å komme et stykke på vei i drøftinger av hva som vil være mest egnet. Dette skal foregå i samarbeid med berørte kommuner, fylkeskommuner, prosjektets samarbeidsgruppe m.v. Innledningsvis vil dette samarbeidet omfatte en kartlegging av tema som antas ha betydning for valg av planform, så som planstatus, mulige og sannsynlige konflikter, om det er flere gjenstående alternativer for trasékorridor og knutepunktlokalisering mv. Når prosjektet avsluttes, skal det for de delstrekningene og knutepunkter der anbefalingen er klar i juni 2013 gis en oppsummering av anbefaling av prosess/grep, og en oversikt over videre behandling av anbefalingen. For resterende strekninger gis en oppsummering av fakta og drøftinger, og en beskrivelse av hva som gjenstår før planform er anbefalt. Forslag til hvordan man skal håndtere mulig knapphet på planfaglige ressurser i kommuner og fylkeskommuner bør også inngå.

### 2.2 Føringer i NTP 2014-2023 (Meld. St. 26 (2012–2013))

Stortingsmeldingen om NTP anviser etappevis gjennomføring av IC-utbyggingen. Nærmere prioritering innenfor disse rammene utredes i eget delprosjekt.

Stortingsmeldingen om NTP har også en grundig omtale av effektivisering av planprosessene (meldingens kap 6). Viktige momenter gjengis her.

Regjeringens mål er å redusere planleggingstiden for store infrastrukturprosjekt «betydelig». Generelt nevnes følgende som viktig for effektiv planlegging: God prosjektledelse, god informasjon og dialog mellom aktører, forpliktende samarbeid for å holde framdriften, og få interessemotsetninger. Bruk av tid på å avklare interessekonflikter tidligst mulig er derfor viktig.

Med avklaringer av hovedlinjer i trasé-/korridorvalg i KVU-sammenheng vil planleggingen etter pbl forenkles.

Statlig plan nevnes som et mulig tiltak for å effektivisere planprosessen, men regjeringen vil ikke gi kriterier som utløses dette virkemidlet. Vurderingstema som kan være aktuelle kriterier i konkrete saker, er:

- 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.

Der det er uenighet mellom ulike statlige myndigheter, bør planen behandles på vanlig måte som en innsigelsessak. Her vil utfordringen være å få til en 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, jf. nærmere omtale i meldingens kapittel 6.2.1.

Koordinering av samferdselsprosjekter og -virkemidler, særlig i bysituasjoner, er framhevet.

Oppfølging av disse føringene er omtalt i kap 5.

## 2.3 Tilnærming og gjennomføring

Arbeidsgruppen tilknyttet delprosjektet (se forordet) har gjort en innledende gjennomgang av plan- og bygningslovens planvirkemidler. Lovgjennomgangen er supplert. I tillegg er det gitt referanser til enkelte aktuelle planprosesser.

Vurderingen av mulige tiltak for å avklare og forebygge konflikter er basert på en rekke erfaringer fra enkeltprosjekter og fra ulike utredninger.

Fylkeskommunene har, med utgangspunkt i opplysninger fra kommunene, fylkesmennene og Jernbaneverket, gjort en vurdering av planbehov og utfordringer på enkeltstrekningene i de tre IC-korridorene. Vurderingene er ikke vedlagt denne rapporten, men er grunnlag for omtalen i kap 5.

Miljøverndepartementet er orientert om prosjektet. Det ble her lagt spesiell vekt på de vurderinger som er gjort om eventuelle behov for å utnytte statlige virkemidler i planleggingen av IC-strekningene.

### 3. Virkemidler i plan- og bygningsloven

#### 3.1 Regional plan og regional planbestemmelse

##### **Lovbestemmelsene**

##### **§ 8-1 Regional plan**

*Regional planmyndighet skal utarbeide regionale planer for de spørsmål som er fastsatt i den regionale planstrategien.*

*Kongen kan gi pålegg om å utarbeide regional plan for bestemte virksomhetsfelt, tema eller geografiske områder og gjennom forskrift fastsette nærmere bestemmelser om innhold, organisering og om planen skal godkjennes av Kongen.*

*Til regional plan skal det utarbeides et handlingsprogram for gjennomføring av planen.*

*Handlingsprogrammet skal vedtas av regional planmyndighet og rulleres årlig.*

##### **§ 8-2 Virkning av regional plan**

*Regional plan skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen.*

##### **§ 8-4 Vedtak av regional plan**

*Regional plan vedtas med endelig virkning av regional planmyndighet dersom saken ikke bringes inn for departementet etter bestemmelsen i andre ledd, eller annet følger av forskrift til § 8-1 andre ledd.*

*Kommunene, fylkesmannen og berørte statlige organer skal underrettes om vedtaket. Et eksemplar av planen sendes til departementene til orientering.*

*Dersom statlig organ av hensyn til nasjonale eller statlige interesser på vedkommendes ansvarsområde, eller kommune som blir direkte berørt av planen, har vesentlige innvendinger mot planens mål eller retningslinjer, kan de kreve at saken bringes inn for departementet, som kan gjøre de endringer som finnes påkrevd. Tilsvarende gjelder ved vedtak av regional planbestemmelse etter § 8-5.*

*Selv om saken ikke bringes inn for departementet etter foregående ledd, kan departementet, etter at regional planmyndighet er gitt høve til å uttale seg, foreta endringer i planen ut fra nasjonale interesser. Regional planmyndighet må være underrettet om at planen vil bli endret innen tre måneder etter at departementet har mottatt den.*

##### **§ 8-5 Regional planbestemmelse**

*Regional planmyndighet kan fastsette regional planbestemmelse knyttet til retningslinjer for arealbruk i en regional plan som skal ivareta nasjonale eller regionale hensyn og interesser.*

*Bestemmelsen kan fastsette at det for et tidsrom av inntil ti år nedlegges forbud mot at det blir iverksatt særskilt angitte bygge- eller anleggstiltak uten samtykke innenfor nærmere avgrensede geografiske områder, eller bestemme at slike tiltak uten slikt samtykke bare kan iverksettes i samsvar med godkjent arealplan etter denne lov.*

*Forslag om regional planbestemmelse skal utarbeides og behandles i samsvar med reglene i §§ 8-3 og 8-4, og kan fremmes i forbindelse med utarbeiding av en regional plan.*

*Regional planmyndighet kan, etter samråd med fylkesmannen og berørte kommuner, forlenge forbudet med fem år av gangen.*

*Samtykke til å iverksette tiltak som omfattes av regional planbestemmelse kan gis av regional planmyndighet etter samråd med fylkesmannen og berørte kommuner.*

## **Fordeler**

En regional plan sikrer helhetlig og regional tilnærming. Denne plantypen sikrer en samordning av de viktige aktørene som kan være en mer effektiv planprosess. Dette ivaretar ønske om folkevalgt demokratisk forankring, noe ikke en statlig plan gjør.

For lange jernbanestrekninger, over kommunegrenser, kan regional planbestemmelse være effektivt for å sikre korridorer mot uønskete endringer i arealbruken. Arealrestriksjonen har lengre varighet enn et kommuneplanvedtak.

## **Ulemper**

Kommunene har ikke samme innflytelse eller sitter i førersetet som i en kommunedelplan eller i en interkommunal plan.

Regional plan og regional planbestemmelse er lite gjennomføringsorienterte virkemidler, da det forutsettes oppfølging med ytterligere planlegging.

De få erfaringene som er med utarbeidelse av regionale planbestemmelser, viser at dette er relativt omfattende og tidkrevende prosesser.

## **Vurdering**

Med de overordnede avklaringene som foreligger i denne saken – en behandlet KVU – synes regional plan og evt regional planbestemmelse å være lite egnet for så vidt gjelder økt effektivitet. For samordning på IC-planene på tvers av administrative grenser fins det andre og mer effektive virkemidler.

## **3.2 Interkommunal plan**

### **Lovbestemmelsene**

#### **§ 9-1 Interkommunalt plansamarbeid**

*To eller flere kommuner bør samarbeide om planlegging etter denne lov når det er hensiktsmessig å samordne planleggingen over kommunegrenser. Samarbeidet kan omfatte alle kommunale plantyper.*

*Interkommunalt plansamarbeid kan igangsettes som gjennomføring av regional planstrategi. Regional planmyndighet eller statlige myndigheter kan anmode kommunene om å innlede et slikt samarbeid når det anses nødvendig for å ivareta hensyn og løse oppgaver som går ut over den enkelte kommune.*

*Når det anses nødvendig for å ivareta og løse nasjonale og viktige regionale hensyn og oppgaver, kan departementet pålegge kommuner å inngå i et slikt plansamarbeid. Herunder kan det bestemme organisering av plansamarbeidet, om hvilke oppgaver samarbeidet skal gjelde og om hvilket geografisk område det skal omfatte. Før slike bestemmelser gis, skal vedkommende kommuner ha hatt anledning til å uttale seg.*

## **Vurdering**

Interkommunal plan er, som det framgår av § 9-1, ingen egen plantype. Lovbestemmelsen regulerer forholdene mellom partene når interkommunal planlegging er aktuelt. Utgangspunktet for bestemmelsen er primært situasjoner der kommuner har behov for å se utbygging, ressursutnyttelse, vern osv på tvers av kommunegrenser, selv om § 9-1, 3. ledd gir departementet mulighet til å pålegge slikt samarbeid. For planlegging av nasjonal infrastruktur er det § 3-6 som er den relevante hjemmelen. Nødvendig samarbeid over kommunegrenser om slik planlegging vil være mer effektivt gjennom koordinerte/parallelle planprosesser i de berørte kommunene. Se også kommentar i kap 3.5.

## **3.3 Kommunedelplan**

### **Lovbestemmelsene**

#### **§ 11–5 Kommuneplanens arealdel**

*Kommunen skal ha en arealplan for hele kommunen (kommuneplanens arealdel) som viser sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk. Det kan utarbeides arealplaner for deler av kommunens område.*

*Kommuneplanens arealdel skal angi hovedtrekkene i arealdisponeringen og rammer og betingelser for hvilke nye tiltak og ny arealbruk som kan settes i verk, samt hvilke viktige hensyn som må ivaretas ved disponeringen av arealene. Kommuneplanens arealdel skal omfatte plankart, bestemmelser og planbeskrivelse hvor det framgår hvordan nasjonale mål og retningslinjer, og overordnede planer for arealbruk, er ivaretatt.*

*Plankartet skal i nødvendig utstrekning vise hovedformål og hensynssoner for bruk og vern av arealer.*

*Kommunen kan etter vurdering av eget behov detaljere kommuneplanens arealdel for hele eller deler av kommunens område med nærmere angitte underformål for arealbruk, hensynssoner og bestemmelser, jf. §§ 11–7 til 11–11.*

§ 11-6 omfatter rettsvirkning av kommuneplanens arealdel. Fastsatt arealbruk er bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak.

§ 11-7 angir arealbruksformål med underformål. Kommuneplanens arealdel kan suppleres med hensynssoner, som angir forhold som må følges opp i videre planlegging. Jernbanekorridor er eks angis som hensynssone for videre planlegging. Slik båndlegging er tidsbegrenset, dvs at den

må følges opp med reguleringsplan innen fire år. Til både arealbruksformål og hensynssoner kan det gis bestemmelser, men mulighetene for å gi bestemmelser for planlagt jernbane er begrenset. Hjemmelen til å fastsette at mindre utbyggingstiltak ikke krever ytterligere plan (§ 11-10 nr 1) er ikke relevant, både pga kriteriet «mindre» og fordi reguleringsplan er nødvendig ekspropriasjonshjemmel.

For arbeidet med kommuneplanens arealdel skal det utarbeides planprogram (§ 11-13). For planer for jernbanelinjer med investeringskostnader over 500 mill kr skal det utarbeides planprogram og konsekvensutredning (KU-forskriftens § 2 f, jf vedlegg I)<sup>1</sup>. Se kap 3.5.

## Fordeler

Kommunedelplan for samferdselsprosjekter er regelen, og ikke unntaket. Denne plantypen er effektiv for å avklare alternativ for videre regulering. Det er ikke krav om å varsle berørte grunneiere direkte; dette i motsetning til reguleringsplan. Kravene til medvirkning ivaretas som regel effektivt med åpne møter.

Det er fastsatte mekanismer for å avklare konflikter – i ytterste fall innsigelse og endelig planvedtak i MD. Med et kommuneplanvedtak i ryggen, er arbeidet med reguleringsplan som regel en relativt grei prosess.

## Ulemper

Prosessreglene, med høring og fastsetting av planprogram, kan oppleves som en ulempe, men dette er et trinn som må tas enten i tilknytning til kommunedelplan eller reguleringsplan. Tidsbegrensningen på båndlegging er en klar ulempe.

## Vurdering

Kommunedelplan med KU er en trygg start på arbeidet med planavklaring etter pbl. Plantrinnet bør bare droppes dersom alle vesentlige spørsmål anses å være avklart før oppstart på arbeidet med reguleringsplan. Det er f eks uhensiktsmessig å ha flere alternativ med i en reguleringsplanprosess, pga kravet om å varsle grunneiere.

## 3.4 Reguleringsplan

### Lovbestemmelsene om reguleringsplan

Etter § 12-1 kreves reguleringsplan for gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak. Det er to typer reguleringsplan; områderegulering (§ 12-2) og detaljregulering (§ 12-3). Rettsvirkningen av de to plantypene er lik. De planjuridiske virkemidlene er også like, med unntak av at det i detaljreguleringsplan ikke kan stilles krav om ytterligere en detaljreguleringsplan.

Bestemmelsene om behandling av private reguleringsforslag, herunder femårsfristen for gjennomføring, er ikke relevante, da det i IC-sammenheng dreier seg om offentlige investeringer (§ 12-4).

Paragrafene 12-5 til 12-7 gir hjemler for arealbruksformål, hensynssoner og

<sup>1</sup> Dette gjelder både kommunedelplan og reguleringsplan. Utredningsplikt for reguleringsplan er unntatt, dersom det er gjennomført kommunedelplan med KU og reguleringsplanen samsvarer med denne.

reguleringsbestemmelser. Paragrafene 12-8 til 12-13 omfatter krav til planprosess.

Etter byggesaksforskriften (SAK 10) § 4-3 er det på visse betingelser unntak fra kravet om byggesaksbehandling for jernbaneanlegg. Et av vilkårene er at tiltaket er detaljert avklart i reguleringsplan.

## **Lovbestemmelser om gjennomføring av reguleringsplan**

Kapittel 15 gir bestemmelser om innløsning og erstatning, dvs berørt grunneiers rettigheter. Dette belyses ikke nærmere her.

Kapittel 16 omfatter ekspropriasjon. Paragraf 16-2 gir kommunestyret og staten hjemmel til å foreta ekspropriasjon for gjennomføring av reguleringsplan. Denne hjemmelen bortfaller 10 år etter at planvedtaket er kunngjort. Jernbaneverket bruker oreigningsloven som ekspropriasjonshjemmel, men er avhengig av godkjent reguleringsplan.

Kapittel 17 omfatter utbyggingsavtaler. Pr definisjon – § 17-1 – er utbyggingsavtale en avtale mellom kommunen og grunneier eller utbygger om utbygging av et område og som gjelder gjennomføring av kommunal arealplan. Det er fastsatt regler for hvordan utbyggingsavtale skal inngås. Prinsippet i en utbyggingsavtale er at hver av partene betaler sin forholdsmessige andel av et tiltak som er forutsatt og forankret i en reguleringsplan. Forholdsmessigheten fastsettes ut fra hvilken nytte den enkelte part har av tiltaket, eller i hvilken grad hver enkelte har utløst behov for tiltaket. En utbyggingsavtale beskytter derved en part mot urimelig belastning og kostnad ved gjennomføring av en plan. Ut fra dette kan utbyggingsavtale i et jernbaneprosjekt brukes dersom:

- Det konkrete tiltaket som omfattes av avtalen ikke er del av Jernbaneverkets primære tiltak og oppdrag
- Tiltaket er samfinansiert (et spleiselag), der hver part betaler sin forholdsmessige andel
- Tiltaket er forankret i reguleringsplan.

Eventuelle rekkefølgekrav for et gitt tiltak fastsatt i reguleringsplan med hjemmel i § 12-7 nr 10 gir et 1:1-forhold mellom en utbyggingsrettighet og en infrastrukturinvestering. I de tilfellene denne investeringen gjelder annen infrastruktur enn kommunal, kan det inngås gjennomføringsavtale med eieren av infrastrukturen. Typisk gjelder dette tiltak på riks- og fylkesvegnettet (kryssutbedringer ved nytt utbyggingsområde osv). Tilsvarende situasjoner i tilknytning til jernbanenettet har vi neppe.

## **Vurdering**

Da godkjent reguleringsplan er forutsetning for utbygging av IC-strekningene, har det ingen hensikt å vurdere fordeler og ulemper ved dette plantrinnet. Reguleringsplan ivaretar rettssikkerheten for berørte grunneiere og gir tiltakshaver nødvendige avklaringer som grunnlag for utbygging.

I valget mellom de to typene reguleringsplan: områderegulering eller detaljregulering; er det vanlig å velge detaljregulering for samferdselstiltak. Områderegulering er i utgangspunktet planmyndighetens – kommunens – planverktøy, men Jernbaneverket kan fremme slik plan etter § 3-7. Eneste juridiske forskjellen mellom de to plantypene er at det i områderegulering kan stilles krav om detaljregulering for hele eller deler av planområdet. Denne muligheten kan være aktuell i byene/knutepunktene: Deler av planområdet, f eks stasjonsområdet, kan være så detaljert avklart at det er grunnlag for utbygging, mens i andre deler er det behov for ytterligere detaljering.

## 3.5 Bestemmelsene om konsekvensutredning

### Om utredningsplikt

#### Krav i lov og forskrift

##### *Pbl § 4-2, 2. ledd:*

*For regionale planer og kommunedelplaner med retningslinjer eller rammer for framtidig utbygging og for reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal planbeskrivelsen gi en særskilt vurdering og beskrivelse – konsekvensutredning – av planens virkninger for miljø og samfunn.*

Kriteriene for «vesentlige virkninger» er gitt i KU-forskriften §§ 2, 3 og 4 samt vedlegg I og II.

Planer for jernbane omfattes av bestemmelsene for konsekvensutredning slik:

- Jernbanelinjer for langdistansetraffikk, og infrastruktur med investeringskostnader på mer enn 500 mill kr, skal alltid utredes (vedlegg I nr 29).
- Jernbanelinjer (uspesifisert) skal vurderes utredet etter miljøkriterier i forskriftens § 4 (vedlegg II nr 24). Kommunen skal ved planoppstart ta stilling til spørsmålet om utredningsplikt (forskriften § 5).

#### Muligheter og vurdering

I vårt tilfelle må vi ta utgangspunkt i at alle planene er utredningspliktige. Prinsippet i forskriften er at et tiltak skal utredes på tidligst mulige planstadium<sup>2</sup>. Det vil si at utredningsplikten skal tas i tilknytning til kommunedelplan før etterfølgende reguleringsplan. Reguleringsplanen skal da ikke utredes, så sant den samsvarer med kommunedelplanen og virkningene er tilstrekkelig utredet i den (jf forskriften § 2). Tilsvarende gjelder dersom områdereguleringsplan følges opp av detaljreguleringsplan. Dersom planleggingen går rett på reguleringsplan, uten forutgående kommunedelplan, skal denne utredes.

Utredningsplikt etter forskriften innebærer utvidete krav til saksbehandling. Konkret betyr dette at det skal utarbeides planprogram, som bl a redegjør for problemstillinger og utredningsbehov. Forslag til program skal høres i minst 6 uker og deretter fastsettes av planmyndigheten (dvs normalt kommunen).

Departementet<sup>3</sup> kan være myndighet etter KU-forskriften; enten til å fastsette planprogrammet eller også til å godkjenne konsekvensutredning og evt alternativ for videre planlegging. Begge modellene har vært brukt i samferdselssaker, da med Samferdselsdepartementet som myndighet.

Fylkeskommunen kan tenkes som en mulig myndighet for å fastsette planprogrammet. Det er uvisst om dette vil bidra til effektivisering. Samferdselsplanleggingen på prosjektnivå fungerer alt i alt godt i aksene kommune – stat v/ regionale samferdselsmyndigheter.

<sup>2</sup> Konsekvensvurderingene konseptvalgutredninger tilfredsstillers ikke KU-forskriftens krav, verken innholdsmessig eller prosessuelt.

<sup>3</sup> I utgangspunktet Miljøverndepartementet.



## Nærmere om planprogrammets rolle i planleggingen

### Krav i lov og forskrift

#### § 4-1. Planprogram

*For alle regionale planer og kommuneplaner, og for reguleringsplaner som kan ha vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal det som ledd i varsling av planoppstart utarbeides et planprogram som grunnlag for planarbeidet.*

*Planprogrammet skal gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosessen med frister og deltakere, opplegget for medvirkning, spesielt i forhold til grupper som antas å bli særlig berørt, hvilke alternativer som vil bli vurdert og behovet for utredninger. Forslag til planprogram sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn samtidig med varsling av planoppstart. Planprogrammet fastsettes ordinært av planmyndigheten.*

*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.*

Krav til innhold i planprogrammet og behandlings- og godkjenningssprosess er gitt i KU-forskriften §§ 6, 7 og 8. Det er 6 ukers høring og offentlig ettersyn av forslag til planprogram, som deretter vedtas (fastsettes) av planmyndigheten. Det er ikke klageadgang på dette vedtaket.

Etter forskriften § 14 kan ett planprogram omfatte flere reguleringsplanprosesser og benyttes til å avklare og fastsette overordnede rammebetingelser for arbeidet med reguleringsplaner. (2. ledd). Planprogrammet, evt med konsekvensutredning, kan benyttes til å ta stilling til hvilke alternativ som skal inngå i et reguleringsplanarbeid (3. ledd).

Etter forskriften § 18 kan MD bestemme at annen myndighet enn kommunen skal fastsette planprogrammet (se over).

### Muligheter og vurdering

Planprogrammet er en god anledning til å introdusere problemstillinger og få klarlagt forutsetninger for arbeidet med kommunedelplan eller reguleringsplan. Dette gjelder f.eks spørsmålet om aktuelle alternativ, overordnede rammer som ikke er gitt eller åpenbare i overordnede planer og rammebetingelser. I IC-sammenheng vil planprogrammet være en god anledning til å få presisert rammene for utbyggingen, mht frister, standarder osv. Planprogrammet skal også redegjøre for planlagte utredninger i tilknytning til planarbeidet. Derved får en lukket diskusjonen om utredningskrav. Planprogrammet er nøkkelen til en vellykket planprosess.

Det er særlig grunn til å merke seg § 4-1, 3.ledd om berørte regionale og statlige myndigheters plikt til å påpeke konflikt med nasjonale eller viktige regionale hensyn, i sin uttalelse til forslaget til planprogram. Slike hensyn er et av kriteriene for innsigelse.

Anledningen til å ha ett planprogram for flere planprosesser er interessant (forskriften § 14). Dette er en aktuell mulighet for knutepunktene, der det kan være hensiktsmessig å dele planene opp etter prosjektene (stasjonsområdet, bussterminal, sentrumskvartal osv). Felles planprogram gir da felles forutsetninger, belyser sammenhengene mellom planoppgavene osv. Tilsvarende mulighet kan benyttes for samordnet/parallell planlegging over kommunegrensene. Samme paragraf åpner for at planprogrammet kan brukes for å avklare og fastsette overordnede rammer for reguleringsplanarbeidet, og at programmet, evt på grunnlag av konsekvensutredning, brukes til å

fastsette alternativ for kommende regulering. Sistnevnte løsning er brukt for Follobanen og erstattet der kommunedelplan. Løsningen oppleves av enkelte som problematisk ved at den bryter prinsippet i pbl om at konsekvensutredningen er integrert i planleggingen og knyttet til et planvedtak. Uttrykt på en annen måte: Et vesentlig spørsmål, og en vesentlig avgjørelse, løftes ut på siden av plansystemet.

Muligheten for å løfte myndigheten som ansvarlig for planprogrammet er også interessant (forskriften § 18). Dette ble f eks gjort for kommunedelplanene for E6/Dovrebanen langs Mjøsa (Fellesprosjektet), fordi planområdet omfattet to kommuner i to fylker. Der planer for tiltak omfatter flere kommuner er det imidlertid ikke krav om å løfte myndigheten i planprogramfasen. Nødvendig samordning kan sikres ved å behandle et samlet forslag til planprogram parallelt i berørte kommuner. Dette er f eks gjort i tilknytning til kommunedelplanarbeidet for E6 Kolomoen – Moelv (tre kommuner i ett fylke) og E6 Mjøsbrua (to kommuner og to fylker).

Erfaringene med Samferdselsdepartementet som ansvarlig myndighet er at dette nok er en sakstype som departementet – kanskje heller ikke departementsnivået – er vant til å håndtere. Prosessen med å fastsette planprogrammet for Fellesprosjektet tok f eks nær 8 måneder.

### 3.6 Forbud og påbud i loven

Planleggingen av IC-strekningene forutsettes å følge de rammer som ligger i plan- og bygningsloven om ivaretagelse av ulike hensyn, prosesskrav osv.

### 3.7 Myndigheter og roller i planleggingen

Generelt legges til grunn at staten er tiltakshaver for IC-utbyggingen, herunder ansvarlig for teknisk planlegging, at fylkeskommunen er regional planmyndighet og utviklingsaktør samt tiltakshaver for fylkesvegprosjekter og kollektivtiltak, og at kommunene er den primære planmyndigheten for kommunedelplan og reguleringsplan for tiltakene. Staten og fylkeskommunen kan ha roller i planprosessen, f eks ved å fastsette planprogram.

For øvrig har alle offentlige organer både rett og plikt til å delta i planleggingen, herunder gi planleggingsmyndigheten nødvendig informasjon (pbl § 3-2).

### 3.8 Statlig virkemidler i arealplanleggingen

De statlige virkemidlene i arealplanleggingen spenner fra rammegivende hjemler til midlertidig båndlegging og hjemmel til selv å vedta arealplaner. Det er en stigende grad av statlig påvirkningsmulighet og styring i disse virkemidlene. Virkemidlene gjennomgås her kort.

#### Rammegivende virkemidler

##### Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging

Etter pbl § 6-1 skal regjeringen hvert fjerde år utarbeid et dokument som redegjør for nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Første generasjon av slikt forventningsdokument ble gitt i juni 2011. Regjeringen framhever her (kap 5) at tilrettelegging for utvikling av jernbanen er nødvendig for økt kollektivtransport og økt godstransport på bane. Samtidig påpekes betydningen av samordnet areal- og transportplanlegging, og behovet for å ivareta ulike miljømål i infrastrukturplanleggingen. Målkonflikter avklares i forbindelse med den enkelte plansak (*sitat fra kap 6.3.1 i Stortingsmeldingen om NTP*).

Forventningsdokumentet skal revideres/rulleres i 2015.

## **Statlige planretningslinjer** (tidligere rikspolitiske retningslinjer)

Det kan gis statlige planretningslinjer (SPR) for hele landet eller for et geografisk område. Eneste retningslinje som har omfattet et prosjekt/en planoppgave, var de rikspolitiske retningslinjene for utbygging av Gardermoprojektet og etterbruk av Fornebu.

Siden 1993 har vi hatt et sett retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging. Disse er nå under revisjon. Stortingsmeldingen om NTP omtaler revisjonsarbeidet slik:

*Et av effektiviseringstiltakene knyttet til samordning og tidlig involvering, er revisjon av de rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging fra 1993. Revisjonen må reflektere politikk- og lovutvikling som har skjedd siden, bl a innenfor områder som klima, sentrumsutvikling, boligbygging, jordvern og transportplanlegging. Retningslinjene skal erstattes av statlige planretningslinjer for samordnet areal-, bolig- og transportplanlegging, og skal ivareta nasjonale interesser i planleggingen og avklare hvordan ulike interesser skal vektlegges og avveies, både mellom ulike statlige interesser og mellom interesser på kommunalt, regionalt og statlig nivå. Dette vil gi grunnlag for mer effektive planprosesser.*

Det er neppe noe å vinne på en egen SPR for planlegging av IC-strekningene – innholdet vil trolig bli svært likt revidert SPR for samordnet (bolig-,) areal- og transportplanlegging.

## **Planinitiativ og planarbeid for samferdselstiltak**

Plan- og bygningsloven gir statlige tiltakshavere flere muligheter til å ta planinitiativ, til å utarbeide (areal)planer og til å behandle arealplaner:

- Etter pbl § 3-6 kan statlig og regional myndighet starte arbeid med planer på områder der staten, regional planmyndighet og kommunen sammen har ansvar for å løse planoppgaver av regional eller nasjonal betydning, herunder samordnet areal- og transportplanlegging. Bestemmelsen er ny i pbl 2008 og er så vidt vites ikke brukt.
- Etter pbl § 3-7, 1. og 2. ledd, kan statlig eller regional myndighet – etter nærmere avtale med partene – helt eller delvis overta de oppgavene planadministrasjonen i kommunen og regional planmyndighet har med å organisere planarbeidet og utarbeide planforslag. Ved uenighet om organisering av planarbeidet, treffer departementet avgjørelsen. Bestemmelsen er ny i pbl 2008 og er så vidt vites ikke brukt.
- Etter pbl § 3-7, 3. ledd, kan myndigheter med ansvar for større samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur etter samråd med planmyndigheten (i praksis kommunen) utarbeide og fremme forslag til arealplaner. Denne retten gjelder prosessen fram til og med høring og offentlig ettersyn, hvoretter kommunen overtar sluttbehandlingen. Bestemmelsen er en videreføring og utvidelse av tilsvarende bestemmelse i pbl 1985 (for vegplanlegging). Den brukes aktivt.

Bruken av § 3-7 tredje ledd er godt kjent og innarbeidet, og bør være utgangspunktet for kommende planprosesser.

## **Midlertidig båndlegging**

Gjennom **statlige planbestemmelser** (SPB) kan det innenfor et geografisk område eller for landet som helhet nedlegges forbud mot særskilt angitte bygge- eller anleggstiltak. Forbudet gjelder i 10 år, men det kan forlenges med 5 år. Prinsippet her er at det i forbudsperioden skal skje planlegging for å avklare de overordnede rammene, jf planbestemmelsene om kjøpesentre.

SPB kan tenkes brukt for å båndlegge korridorer for IC-linjene, for å forhindre arealbruk i strid med planlagt utbygging. Det antas at prosessen med å få vedtatt slike bestemmelser vil være omfattende og tidkrevende, og det er vanskelig å tenke seg noen gevinst i form av kortere samlet planleggingstid.

## Statlig plan

Etter pbl § 6-4 kan departementet, når gjennomføringen av viktige statlige eller regionale utbyggings-, anleggs- eller vernetiltak gjør det nødvendig, eller når samfunnsmessige hensyn tilsier det, henstille til kommunen å utarbeide arealplan(er), eller selv gjøre det. Bestemmelsen er en videreføring av tilsvarende bestemmelse i pbl 1985. Bestemmelsen brukes relativt sjelden; den er f.eks. brukt i kun fem vegsaker på 25 år<sup>4</sup>.

At statlig arealplan brukes så vidt sjelden, skyldes nok at staten er varsom med å bryte prinsippet med kommunen som den primære arealplanmyndighet. Dessuten – og viktigere – har staten andre virkemidler for å ivareta sine interesser i arealplanleggingen, først og fremst innsigelse (jf kap 3.8). Også hjemmelen til å fastsette planprogram, herunder hva som er relevante alternativer, er et viktig styringsvirkemiddel (jf kap 3.5).

Kommunens påvirkningsmulighet er trolig større når de tar planansvaret, enn om staten tar primæransvaret. Dette erkjennes – med negativt fortegn – av samferdselsmyndighetene når det trekkes fram eksempler på at tiltakshaver aksepterer dyre løsninger for å få plansaken gjennom.

På den annen side er det eksempler på at kommunen får en friere rolle når staten overtar planansvaret. Dette er dokumentert i evalueringsrapporten for planprosessene i Gardermoprojektet<sup>5</sup>: Vertskommunen for flyplassen framholder her at de fikk en tydeligere rolle ved kun å ivareta sine og innbyggernes interesser, uten samtidig å måtte veie dette mot statens interesser.

Statlig arealplan vil ikke nødvendigvis være noe nederlag for kommunen som planmyndighet, og det kan finnes situasjoner der kommunen er best tjent med å overlate ansvaret til staten.

I Stortingsmeldingen om NTP trekkes veg- og jernbaneplaner som strekker seg over administrative grenser fram som problematiske og derved argument for statlig arealplan for særlig prioriterte prosjekter (kap 6.3.1.4). Som det er redegjort for andre steder i dette kapitlet, er det flere muligheter for å håndtere slike situasjoner innenfor rammene av kommunalt planansvar.

Til sist må nevnes at staten kanskje ikke er noen mer effektiv planbehandler enn kommunene. Erfaring tilsier at dersom

- planprosessen er godt organisert, at
- fristene er klare, og
- prosjektgjennomføring nær,

er kommunene effektive til å behandle arealplaner<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Kilde: SVV 2012

<sup>5</sup> ECON (1999)

<sup>6</sup> «Statlig reguleringsplan er ikke nødvendigvis raskere». NTP-forslaget 2012, kap 9.3.1 i omtalen av IC-satsingen.

## Innsigelser

Arealplanlovgivningen fram til 1985 forutsatte sentral godkjenning av alle kommunale arealplanvedtak. Denne godkjenningsprosessen omfattet både legalitetskontroll og realitetsvurdering av planløsningen. Med pbl 1985 fikk kommunen anledning til å egengodkjenne arealplaner, så sant de var innenfor rammene av lov og nasjonal politikk. I årene etter at pbl 1985 trådte i kraft, ble forskjellige arealrelaterte bestemmelser i sær-/ sektorlover opphevet og innarbeidet i pbl. Overføring av vegplanlegging fra planforskriften i veglova til plan- og bygningsloven er et eksempel.

Innsigelse ble samtidig innført for som virkemiddel for å sikre at kommunenes arealplanvedtak var innenfor rammene av lov og nasjonal og regional politikk/interesse. Ordningen er videreført i pbl 2008, med en del konkretiseringer mht innsigelsesadgang og med prosessregler.

Det er her verdt å merke seg pbl § 4-1, 3. ledd: Dersom regional eller statlig myndighet ved varsel om planoppstart vurderer at planen kan komme i konflikt med nasjonale eller viktige regionale hensyn, skal planprogrammet forelegges MD. Kriteriene er de samme som grunnlaget for innsigelse, dvs at en i slike tilfeller er nær en innsigelse til planforslaget.

Innsigelse innebærer at kommunen ikke kan egengodkjenne arealplan. Denne myndigheten overføres da til Miljøverndepartementet. Departementets saksbehandlingstid er ofte lang. Det foreligger ingen systematisk oversikt over saksbehandlingstida, men innsigelsene til kommunedelplanene for E6 – Dovrebanen i Eidsvoll og Stange kommuner tok f eks om lag 1 ½ år. Innsigelsen til kommunedelplanen for E6 i Hamar ble avgjort etter vel 4 år, men her gjaldt konflikten inngrep i et naturreservat. Konsekvensen av en innsigelsessituasjon kan derfor være kritisk for prosjektgjennomføring.

I samferdselsplaner er det to kilder til innsigelse:

- Kommunen vedtar en løsning som staten ikke aksepterer (som regel pga kostnad, men også uakseptabel teknisk løsning).
- Regional myndighet og regional stat har innsigelse pga konfliktgraden i planløsningen.

Det er flere eksempler på at kryssende/motstridende innsigelser har etterlatt en situasjon der det er umulig for kommunen å vedta et alternativ. Situasjonen er ofte at tiltakshaver har innsigelse mot dyre alternativ (som kommunen ofte står bak og har vedtatt), og at regional stat har innsigelse mot tiltakshavers primære valg.

I et FoU-prosjekt for KS utdypes både innsigelsespraksis og mulige tiltak for å begrense omfanget av innsigelser<sup>7,8</sup>. En erfaring er at innsigelser (varslete og formelle) brukes gjennom hele planprosessen og på et relativt bredt grunnlag.

Viktige funn i prosjektet var:

- Innsigelse brukes for å komme reelt i inngrep med planprosessen; konkret for å påvirke planløsninger.
- Innsigelser mangler forankring i lovens kriterier (jf § 5-4).
- Innsigelser praktiseres ulikt fra etat til etat og også ulikt i landet innenfor en og samme statsetat.

<sup>7</sup> Asplan Viak og Agenda Kaupang: Innsigelsesinstituttets påvirkning på lokalt selvstyre. Rapport til KS. Juni 2012.

<sup>8</sup> I flg kommentaren til pbl § 5-4 i Ot prp nr 32 (2007 – 2008) er det et mål å redusere behovet for innsigelser ved at mulige konflikter bringes fram tidlig og løses i planprosessen, uten at det direkte tas stilling til om omfanget av innsigelser er lite eller stort.

Som det er kort redegjort for i Stortingsmeldingen om NTP (kap 6.3.1), pågår det et arbeid med en gjennomgang av innsigelsesinstituttet, herunder veiledning om tidlig involvering og praktisering.

## KVU/KS-ordningen

For store statlige investeringsprosjekter skal det gjennomføres en kvalitetssikring i to trinn; av anbefalt konsept og av prosjekt forut for bevilgning. Ordningen administreres av Finansdepartementet og er først og fremst brukt i samferdsels- og forsvarssektoren. Aktuelle konsept skal beskrives i en konseptvalgutredning (KVU), som er gjenstand for en ekstern kvalitetssikring (KS1). For KVU'er er det gitt detaljerte innholdskrav til dokumentasjon<sup>9</sup>.

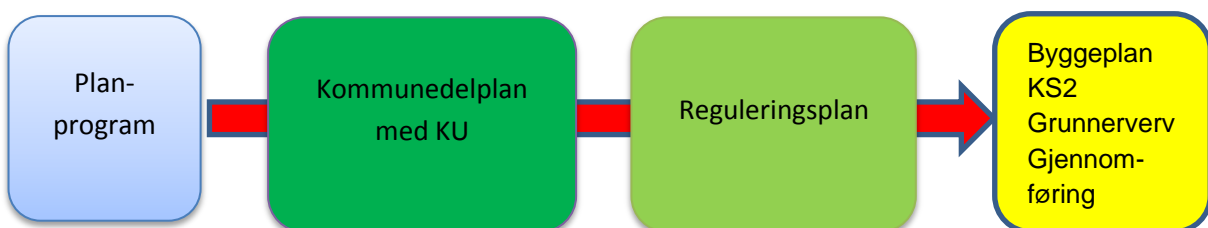
Sett fra et planleggingsståsted har ordningen mye bra ved seg, særlig kravene til dokumentasjon i tidlig planfase. På den annen side er det en svakhet at ordningen er frikoplest fra den formelle planprosessen. I Stortingsmeldingen om NTP antydes at behandlingen av KVU/KS1 i framtida kan samordnes med planprogram for et prosjekt (kap 6.3.1.3). Konseptvalgutredningen kan også tenkes forankret som enten statlig planretningslinje (SPR) eller som statlig planbestemmelse (SPB). Sistnevnte er det mest kraftfulle virkemidlet; det kan f.eks. brukes der det er behov for å binde opp arealbruken, dvs direkte forhindre at det skjer annen planlegging som kan være til hinder for å gjennomføre samferdselsprosjektet.

Ettersom det i foreliggende sak allerede er gjennomført KVU og KS1, er det lite grunn til å utdype temaet. En godkjent KVU, i dette tilfellet av Stortinget, må oppfattes som en viktig forutsetning for planarbeidet, og en klar bestilling til partene om å medvirke til å finne gode løsninger.

## 3.9 Alternative planmodeller

Nedenstående modeller illustrerer mulige modeller for planlegging av IC-strekningene. Det er tatt utgangspunkt i at kommunene er planmyndighet, men forløpet vil være identisk også med statlig arealplan. Figur 1 - 9 angir ikke tidsforbruk. Mulig tidsforløp er illustrert i figur 10 og 11.

### Standardløp kommunedelplan – reguleringsplan



Figur 1 Standard planløp

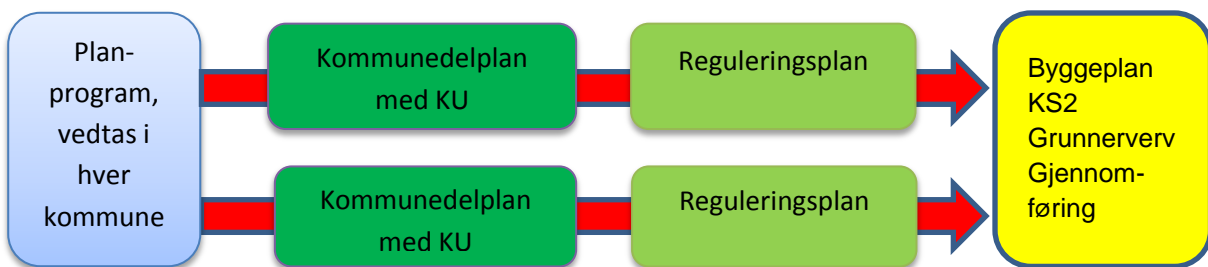
Modellen viser det vanligste planløpet for samferdselsprosjekter på prosjektnivå. Utredningsplikten etter KU-forskriften tas i kommunedelplan, som også avklarer alternativ trasé.

Denne prosessen krever ut fra erfaring fra 6 til 8 år, med størst spenn og størst tidsforbruk på kommunedelplan. Det er ikke tatt hensyn til evt innsigelser til kommunedelplan og/eller reguleringsplan og heller ikke til klagesaksbehandling på reguleringsplanen. Men det er også

<sup>9</sup> Se Finansdepartementet (2010).

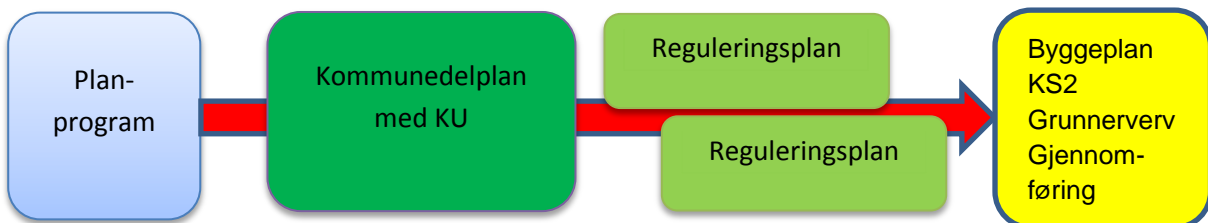
eksempler på at at prosessen kan gjennomføres på kortere tid. Optimal gjennomføring fra oppstart med planprogram og planvarsling til godkjent reguleringsplan kan skje i løpet av tre år, gitt konfliktfri prosess med kommunedelplanen og noe overlapp med innledende arbeider i reguleringsprosessen.

Modellen kan også egne seg på tvers av kommunegrenser, forutsatt at kommunene er enige om modellen, prosjektet er forankret/akseptert, møtepunktet på kommunegrensa er gitt osv. Planprogrammet gis da en parallell behandling i kommunene. Det utarbeides en samlet konsekvensutredning og et samlet planmateriale, som splittes kommunevis. Oppfølging med reguleringsplaner kan skje parallelt i kommunene. Denne løsningen er f eks brukt av SVV for E6 Kolomoen – Moelv, der tre kommuner er berørt. Alternativt kan myndighet for å fastsette planprogrammet løftes til høyere myndighet, jf kap 3.5.



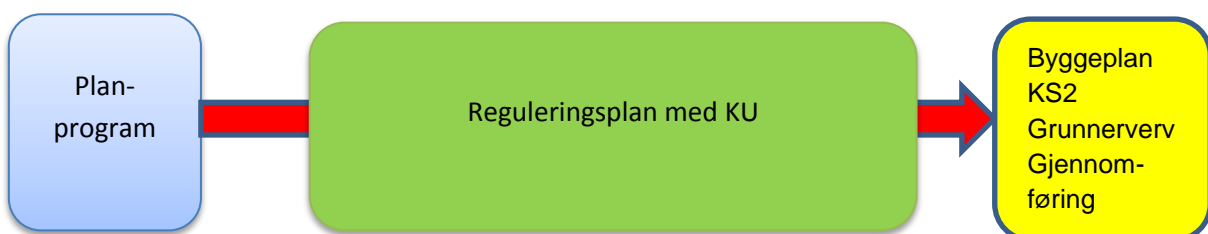
Figur 2 Samordnet planlegging i to eller flere kommuner

En kan også tenke seg situasjoner der en kommunedelplan følges opp med to eller flere reguleringsplaner, f eks med utgangspunkt i gjennomføringstakt for utbygging av strekninger. Prinsippet er illustrert i figur 3.



Figur 3 Kommunedelplan for flere kommuner og/eller for oppfølging med flere reguleringsplaner

## Retten på reguleringsplan



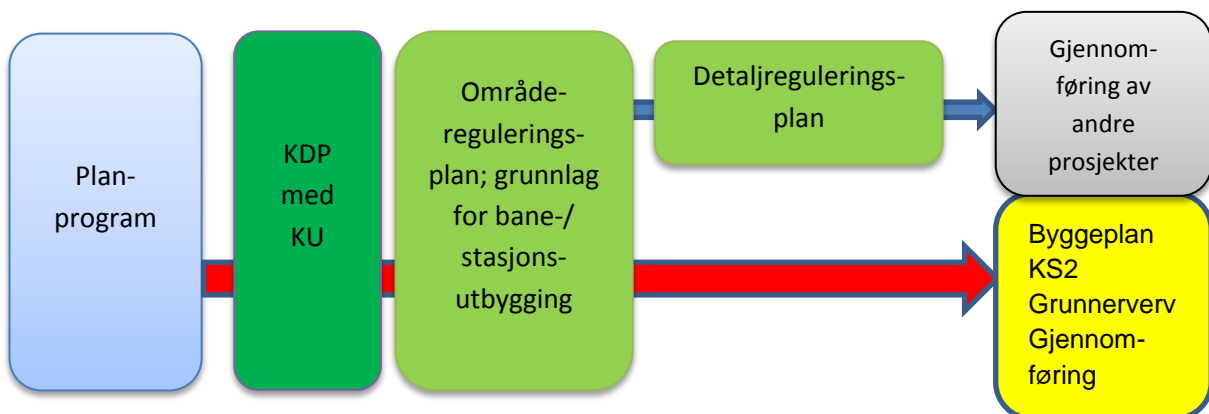
Figur 4 Reguleringsplan som eneste plantrinn

Modellen viser en løsning der det er mindre behov for de avklaringer som tas i kommunedelplan. Det vil f eks si at det ikke er prinsipielt ulike alternativ som skal vurderes og avklares. Hvis kommunen allerede i programfasen har ekskludert Jernbaneanleggets primære utbyggingsalternativ, vil statlig plan være nærliggende. Kommunens beslutning om planprogrammet ikke kan påklages, men spørsmålet om alternativ kan forelegges departementet, jf bestemmelsen i KU-forskriften § 8 om forelegging ved konflikt med nasjonale hensyn.

Modellen er lite egnet der det er mange alternative traseer, da det er krav om å varsle berørte grunneiere og rettighetshavere. Dersom en planprosess starter med mange alternativ, vil denne varslingen være svært omfattende. Med et stort planområde; betydelig større enn det som blir resultatet; vil et urimelig stort antall parter bli involvert fra starten av. Dersom planarbeidet derimot startes som kommunedelplan, er det ikke tilsvarende krav om varsling. Kommunedelplanprosessen kan da avbrytes når det er oppnådd enighet om et eller et fåtall alternativ, slik at arbeidet deretter fases over til reguleringsplan (jf omtale av planprosess E18 Rugtvedt - Dørdal).

En alternativ variant er å legge konsekvensutredningen inn i planprogrammet, og derved være grunnlag for valg av alternativ som skal reguleres, slik KU-forskriften § 14 åpner for. I denne løsningen er det en risiko for at kommunen gjør valg som er uakseptable for tiltakshaver, som i tilfelle må bringe spørsmålet inn for departementet, jf KU-forskriften § 8. Effektiviseringsgevinsten er derfor betinget.

### Knutepunktsituasjon, stasjonsplassering ikke avklart

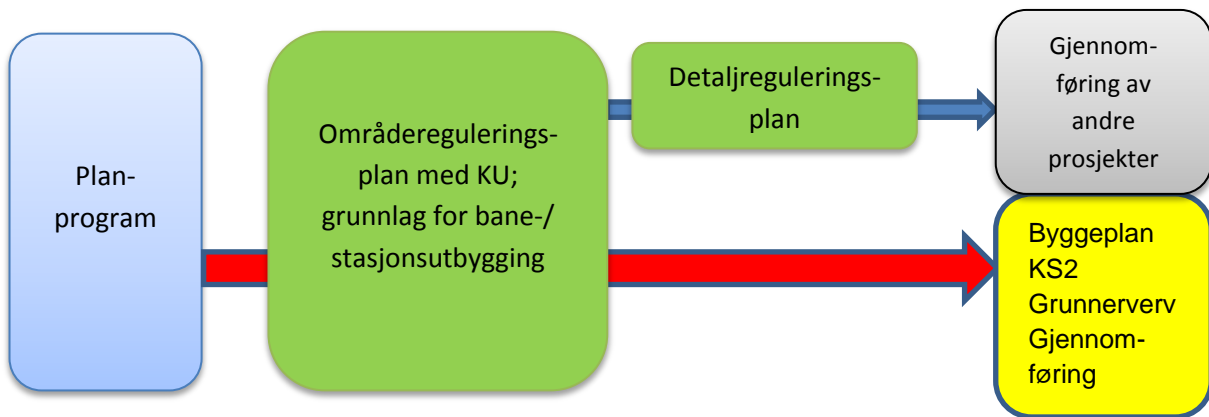


Figur 5 Områderegulering som grunnlag for utbygging av jernbaneanlegget og for videre planlegging av andre tiltak i knutepunktet

I komplekse bysituasjoner, og når stasjonsplassering er uavklart eller omstridt, kan det være behov for å bruke hele «menyen» for å få nødvendig avklaring. Tidsbruk og risiko øker med antall elementer/variable som skal avklares, og modellen gir stor sannsynlighet for tidkrevende prosesser. I slike situasjoner må derfor planprosessen startes opp i god tid før planavklaring er nødvendig.



## Knutepunktsituasjon, stasjonsplassering avklart

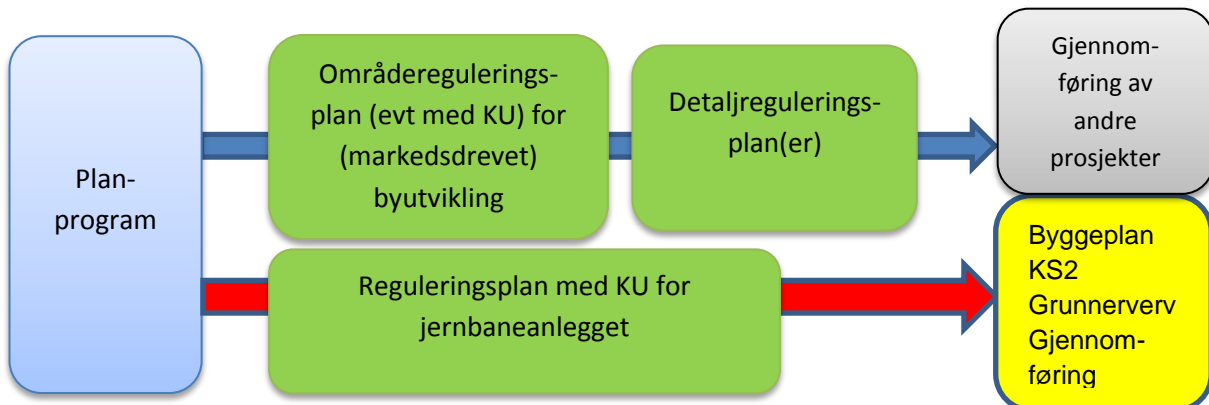


Figur 6 Områderegulering som grunnlag for utbygging av jernbaneanlegget og for videre planlegging av andre tiltak i knutepunktet

Planprogrammet redegjør for utrednings- og planbehovet rundt knutepunktet og introduserer en områdereguleringsplan med to formål: Legge til rette for utbygging av jernbanen med stasjon, og avklare rammene for annen sentrumsutvikling i tilknytning til stasjonen. Ut fra erfaring bør det ikke være for mange aktører og problemstillinger for å få en slik prosess til å gå effektivt.

Tilsvarende modell der områdereguleringen erstattes med kommunedelplan, forutsetter egen reguleringsplan for jernbaneanlegget. Det ligger derved ingen tidsgevinst i en slik løsning.

## Knutepunktsituasjon, parallell planlegging

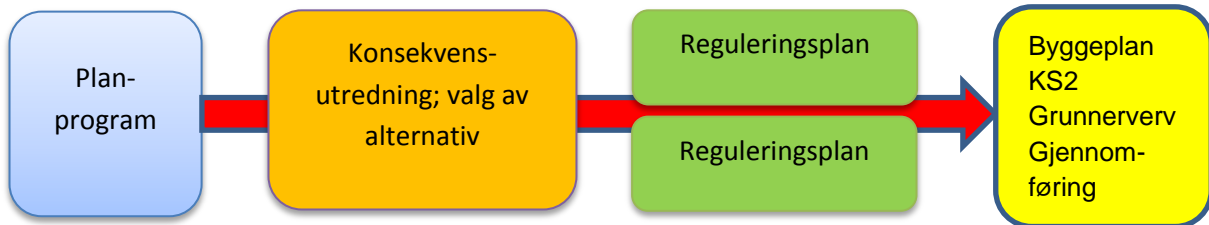


Figur 7 Felles planprogram for to parallelle planprosesser; reguleringsplan (detalj- eller område-) for utbygging av jernbaneanlegget og områderegulering for andre tiltak i knutepunktet

Nøkkelen her er et felles planprogram som «bretter ut» planbehovet rundt knutepunktet og viser parallell og samordnet planlegging for utbygging av jernbanen med stasjon og for avklaring av rammene for annen sentrumsutvikling. Ved at de to planprosessene løper parallelt, kan grensesnittet mellom dem håndteres effektivt, samtidig som prosessene ikke er avhengig av hverandre mht sluttbehandling. Eventuelle konflikter knyttet til den ene planen er da ikke begrensende for framdriften for den andre planen. Alternativt kan en tenke seg et planprogram for hver av planprosessene, med samtidig behandling.

Tilsvarende modell der områdereguleringen erstattes med kommunedelplan er mulig. Tidsbruken antas å være lik. Fordelen med områderegulering er en bedre forankring for planlagt arealbruk og planlagte tiltak enn det en kommunedelplan gir.

### Konsekvensutredning som selvstendig trinn

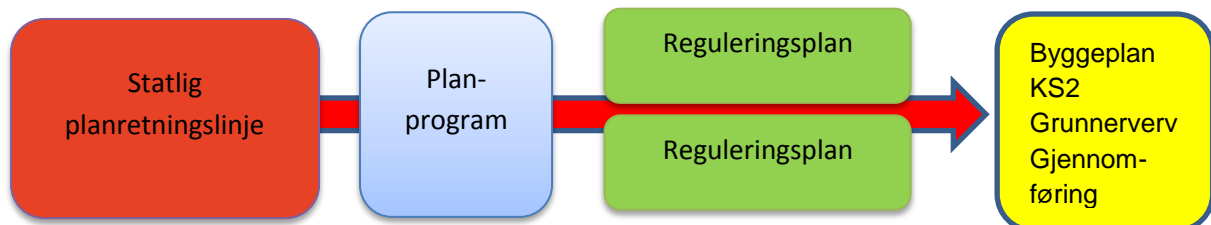


Figur 8 Konsekvensutredning som eget trinn; oppfølging med flere reguleringsplaner

Modellen viser i prinsippet planløsningen for Follobanen, der SD var ansvarlig myndighet for å fastsette planprogrammet, godkjenne konsekvensutredningen og fastsette alternativ for regulering i de tre kommunene.

Som omtalt i kap 3.5 er det prinsipielle betenkeligheter med denne modellen, ut fra hensyn til medvirkning. En alternativ variant kan være en løsning der planprosessen starter med kommunedelplan med KU, og at denne prosessen avbrytes for å bli ført videre med reguleringsplan når det er oppnådd enighet om alternativ<sup>10</sup>. Dette forutsetter et «godt nok» grunnlag for valget, og at beslutningen er tungt forankret hos både kommunen og tiltakshaver.

### «Tung statlig styring»



Figur 9 Statlig planretningslinje som grunnlag for arbeid med reguleringsplaner

Modellen viser en løsning hvor staten legger tunge føringer på planarbeidet gjennom en statlig planretningslinje (SPR) for IC-utbyggingen. Som påpekt i kap 3.8 er det sannsynligvis en tung prosess å få fastsatt en SPR. Det er heller ikke sikkert – trolig høyst usikkert – om det gjennom en SPR er mulig å gjøre prioriteringer som legger grunnlaget for å håndtere konflikter. Det er tvert om sannsynlig at konkrete målkonflikter vil bli henvist til de enkelte planprosessene.

Med en tydelig SPR for IC-utbyggingen vil det være overflødig med kommunedelplan i forkant av reguleringsprosessene.

Modellen kan være aktuell dersom KVVU skal integreres bedre i arealplansystemet, men som plangrep i IC-satsingen synes den ikke å være aktuell.

<sup>10</sup> Som for E18 Rugtvedt – Dørdal i Telemark

## Tidsbruk for to sannsynlige prosesser

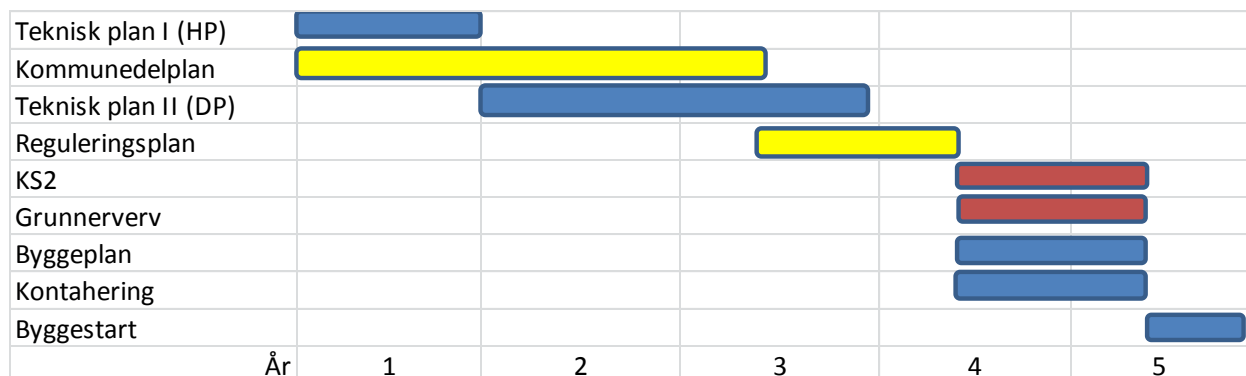
For modellene i figur 2 og 3 anslås her mulig tidsbruk for planprosessen fra varsel om oppstart til byggestart. Anslagene er sammenholdt med Stortingsmeldingen om NTPs oversikt over dagens tidsbruk.

	NTP	KDP og reguleringsplan	Kun reg.plan
KVU og KS1	1,5 – 2 år		
Kommunedelplan med planprogram og KU	3 – 5 år	2 – 3 år	
Reguleringsplan med planprogram og KU			2 – 3 år
Reguleringsplan	1,5 – 2 år	1 år	
KS2	0,5 år	Bør kunne tas parallelt i løpet av 1 år	
Grunnerverv	1 – 2 år		
Byggeplan	Ikke angitt		
Anbudsprosess, kontrahering	1 år	?	?
SUM (ekskl KVU)	Ca 8 år	4 – 5 år	3 – 4 år

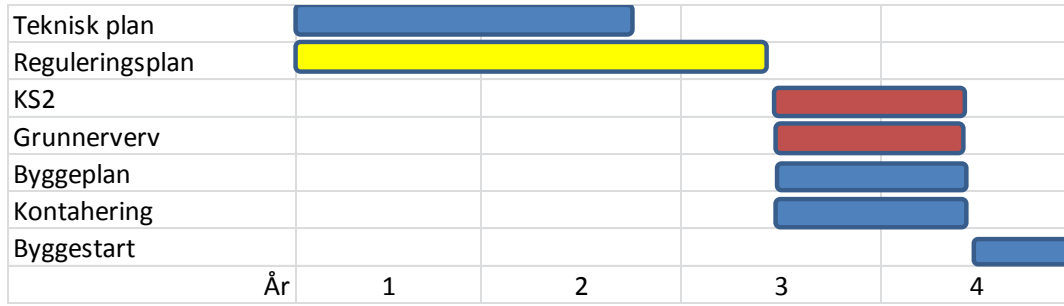
Anslagene forutsetter at grunnlaget for arealplanene (hovedplan, detaljplan) foreligger med nødvendig forankring i Jernbaneverket seinest midtveis i de enkelte planprosessene. Effektive planprosesser forutsetter at alle de tekniske forutsetningene som skal forankres i arealplanene, særlig reguleringsplanene, foreligger til «riktig tid».

Det forutsettes også at konflikter blir avklart tidlig og løst i den ordinære prosessen, jf kap 3. KS2 og grunnerverv forutsetter godkjent reguleringsplan. Øvrige planprosesser kan skje med noe overlap.

Tidsbruk fra vedtatt reguleringsplan fram til byggestart vil være avhengig av flere faktorer. En viktig variable er entreprisform, herunder hvor ansvaret for byggeplanlegging legges. Også tidsbruk til grunnerverv usikker. Dersom en i løpet av planprosessen får avtale om frivillig grunnavståelse fra de fleste grunneierne, vil det være færre parter involvert i ekspropriasjonsprosess. Med mange saker i rettssystemet vil trolig ett år være knapp tid.



Figur 10 Tidsforløp kommunedelplan og reguleringsplan



Figur 11 Tidsforløp kun reguleringsplan

## 4. Tiltak for å forebygge og avklare konflikter, for effektivisering av planprosessene

Jf kapittel 3 er valg av plantype og planprosess avgjørende for at planprosessen skal bli effektiv og smidig. Videre er plankapasitet og konflikthåndtering avgjørende.

Nedenfor omtales enkelte tiltak som ut fra erfaring er viktige for å forebygge konflikter i plansaker generelt og samferdselssaker spesielt.

### 4.1 Synliggjøre premissene for planlegging av IC-utbyggingen

#### Hva er tiltaket?

IC-prosjektet er vel kjent for kommunene og regionale myndigheter gjennom de grundige KVVU-prosessene. Det vil likevel være viktig at Jernbaneverket presiserer forutsetningene for utbygging av de gjenværende 230 km med dobbeltspor på IC-strekningene. Det gjelder f.eks. grunnleggende tekniske forutsetninger knyttet til hastighetskrav, og plattformlengde på stasjonene.

Det vil trolig også være nyttig om Jernbaneverket utvikler – og forankrer – felles forutsetninger for fysisk utforming i ulike situasjoner, slik at rammene for kreativitet i de enkelte planprosesser blir avgrenset.

#### Forventet planframdrift

Ut fra erfaring vil en planprosess med et kjent tidsmål gå raskere enn når gjennomføring av planen er ukjent. Et krav – dog realistisk – om planvedtak innen en gitt dato virker disiplinerende. De enkle eksemplene er planprosessene forut for Lillehammer-OL og hovedflyplassprosjektet, der fristene for ferdige anlegg var absolutte. Av nyere eksempler kan nevnes reguleringsprosessene for E6 Gardermoen – Kolomoen (på en strekning også med Dovrebanelen), der det var forutsatt etappevis gjennomføring med anleggsstart hvert annet år. Også her klarte kommunene å få fram planvedtak som bestilt. En viktig forutsetning i dette prosjektet var at finansieringen var sikret.

#### Andre momenter

Problemstillinger / tema som antas å være felles eller sannsynligvis forekommer flere steder, bør identifiseres og løses likt. Dette kan f.eks. gjelde anbefalt løsning på etterbruk av nedlagt jernbanetrasé – hva er alternative funksjoner, hvem bør grunnen overdras til osv. Det kan også gjelde maler for planprogram, planframstilling, herunder valg av planformål mm.

### 4.2 Lokal og regional forankring og medvirkning

Gjennom KVVU-prosessene er kommunene og regionale myndigheter godt kjent med både prosjektet og problemstillinger. Det er likevel gode grunner for å gjøre opp status etter KVVU-prosessene og få klarlagt og kalibrert forventningene til videre planlegging.

#### Tidlig identifisering av mulige konfliktområder

Kjente mål-/interessekonflikter bør identifiseres tidlig, og helst før planprogramfasen. Uten et slikt

forarbeid, og med en oppfatning om at planoppgaven er ukomplisert, er det risiko for å skape konflikter av bagateller. Uansett hvor «enkel» plansituasjonen later til å være, bør en stille nødvendige kontrollspørsmål ved oppstart.

Oversikt over igangsatte planprosesser i fylkene og kommunene er viktig. Særlig gjelder dette by-/tettstedsutvikling. Mulig konflikt med naturvernområder er viktig å identifisere, da slike konflikter kan utløse egne prosesser knyttet til dispensasjon fra eller oppheving av vernet.

## Reell vurdering av etterspurte alternativ

Fra både kommunene og regionale myndigheter må en forvente at det blir etterspurt vurdering av alternativ. Selv om enkelte av disse fra Jernbaneverkets side kan oppfattes som urealistiske, uinteressante osv, er det viktig å ha en reell prosess med vurdering av dem.

Det er flere mulige tilnærminger her. Som et minimum bør planprogrammet for den enkelte plan gi en bred omtale av mulige alternativ, herunder evt gå tilbake i tid og omtale tidligere forslag. Planprogrammet brukes da til en første siling av alternativ. Gjenværende alternativ dokumenteres i planforslag med KU. Om enkelte løsninger i løpet av prosessen framstår som uaktuelle, bør dette forankres med en begrenset høring og en politisk behandling i kommunen. Kunnskapsgrunnlaget bak en slik konklusjon må være «godt nok», dvs at alle relevante forhold er tilstrekkelig belyst. Til sist vil kommunedelplanen, evt reguleringsplan, gi avklaring, dersom planforslag fremmes med to eller flere alternativ.

## Aksept for planprosess

I denne rapporten foreslås ulike løsninger for planlegging av de enkelte strekninger og knutepunkt. Alternative angrepsmøter må drøftes med kommunene, med sikte på å finne en omforent løsning.

### 4.3 Plankapasitet

Ut over planform/planprosess og konflikthåndtering avhenger effektiv plangjennomføring av at det er tilstrekkelig kompetanse og kapasitet på planlegging etter plan- og bygningsloven. Til sammen vil det være behov for et betydelig antall årsverk til planlegging hos kommuner, regionale myndigheter, statlige organer, konsulenter og tiltakshaver i videre IC-planlegging. Det vil være utfordring å skaffe tilstrekkelig kapasitet, både i kommunene og hos Jernbaneverket, til å dekke kommende behov for planlegging etter plan- og bygningsloven. Siden mye av planleggingen skal skje i første fireårsperiode og på norsk, er det vanskelig å dekke dette behovet ved å utdanne flere eller bruke utenlandske konsultentselskap.

Hvordan planarbeidet innrettes vil ha innvirkning på omfanget. Jf delprosjekt prosjektplan vil det være hensiktsmessig at mest mulig avklares på et så aggregert nivå som mulig, både tematisk og strekningsvis. En organisasjon hos tiltakshaver som tilpasses dette, og forslag fra flere fylkeskommuner og kommuner om å se planutfordringer over lengre strekninger i sammenheng, vil bidra til effektiv bruk av plankompetansen. I det videre arbeidet med organisering av planleggingen må en se nærmere på tema plankapasitet.

### 4.4 Dokumentasjon

Kravene til dokumentasjon i arealplansaker er til dels omfattende. Særlig for store tiltak som det her dreier seg om, vil sektormyndighetene ha interesse for å få dokumentert hva som går tapt som følge av utbyggingen.

De konkrete utredningsbehovene for enkeltstrekningene vil bli drøftet i de respektive planprogrammene. Det er likevel mulig å skissere problemstillinger som vil bli sentrale.

## Kulturminnelovens dokumentasjonskrav

Kulturminneloven har bestemmelser om automatisk fredete kulturminner, hvordan disse skal dokumenteres og prosedyre for å få opphevet fredningen. Prinsippet er at kjente funn og potensialet for nye funn skal dokumenteres i tilknytning til kommunedelplan, og at hele planområdet skal undersøkes i tilknytning til reguleringsplan (uavhengig av område- eller detaljregulering).

Undersøkelse i tilknytning til reguleringsplan omfatter sjaktning på dyrka mark og overflateundersøkelse supplert med prøvestikk i utmark (såkalte § 9-undersøkelser). Undersøkelsene gjennomføres av regional kulturminnemyndighet (pt fylkeskommunen). Funnene blir sammenholdt med planforslaget. For funn som ikke kan bli bevart, blir det søkt Riksantikvaren om dispensasjon fra/opphevelse av fredningen. Riksantikvaren fastsetter evt vilkår for dette, ofte kreves utgraving. Det kan ikke treffes gyldig reguleringsvedtak før Riksantikvarens avgjørelse foreligger. Selve utgravingen skjer før anleggsstart.

For den forestående IC-planleggingen vil disse arkeologiske undersøkelsene bli omfattende og berøre tre fylker<sup>11</sup>. Feltsongen er begrenset. For sjaktning på innmark er det i tillegg ønskelig å ta hensyn til vekstsesongen for å begrense ulempene for driver. I en del tilsvarende prosjekt har en derfor startet, og i det minste planlagt, de arkeologiske undersøkelsene før den formelle reguleringsprosessen starter.

*Opplegget for kulturminneundersøkelser bør derfor drøftes med de fire fylkeskommunene ganske raskt.*

## Naturmangfoldloven

Nml §§ 8 – 12 stiller krav til dokumentasjon i tilknytning til beslutninger, selvfølgelig også arealplaner. Sentrale spørsmål er:

- Hvor omfattende ny kartlegging forventes?
- Hvordan skal vi forstå og løse økosystemtilnærming og samlet belastning?
- Hva er forventningene til avbøtende tiltak?

*Forventningene til dokumentasjon av naturmangfold og oppfølging etter nml bør drøftes med fylkesmennene.*

## Vannforskriften

Der IC-traseene berører vassdrag, må det forventes særskilte krav til å dokumentere at den økologiske tilstanden ikke blir endret negativt. *Opplegget for slik dokumentasjon bør drøftes med fylkesmennene.*

---

<sup>11</sup> Traseene i Eidsvoll er undersøkt, men det kan være aktuelt med noe supplering.

## By- og tettstedsutvikling

Nasjonale forventninger om bærekraftig byutvikling, økt kollektivtransport og samordnet arealbruk og transportsystem stiller krav til dokumentasjon av hva en jernbanestasjon tilfører byen. Statens arkitekturpolitikk stiller krav til utforming av de enkelte stasjoner, jf Stortingsmeldingen om NTP kap 12.9.

Sentrale spørsmål her er hvordan jernbanen, og stasjonen, kan spille sammen med og forankres i bysituasjonen. Bredt anlagte prosesser med berørte aktører/interessenter, både offentlige og private, vil her være viktig.

Planbehovet vil være størst der stasjonene med tilhørende linjeføring må flyttes i områder med tett bebyggelse, og i byene generelt. Ref også kap 5.1.

Av stasjonene markert med symbol for flytting i Figur 12 er ny lokalisering avklart for Moss, Råde, Fredrikstad, Tangen og Torp. For Horten foreligger tre alternative stasjonslokaliseringer og ett trasealternativ uten stasjon. For Larvik utredes ulike muligheter, med dagens stasjonslokalisering som ett alternativ.



Figur 12 Stasjoner på IC-strekingene



## 5. Anbefalte planprosesser

### 5.1 Kriterier og anbefalinger for valg av planprosess

#### Plantype og antall trinn i planleggingen

Det er alltid behov for en reguleringsplan. Normalt er dette en detaljregulering, men områderegulering gir den samme juridiske virkningen mht grunnnerv, klageadgang mm. Spørsmålet er om en alltid trenger kommunedelplan i forkant, eller om det er mulig å gå rett på reguleringsplan.

Jernbaneverket legger til grunn at alle planforslag blir utarbeidet og fremmet av etaten, innenfor rammene av pbl § 3-7, 3. ledd.

I forkant av arbeidet med reguleringsplan kan det være ulike situasjoner, spesielt når det gjelder alternative løsninger og hvordan disse skal avklares:

- I situasjoner med få/små interessekonflikter eller uavklarte spørsmål, kan planprogrammet brukes til å få avklart nødvendige forutsetninger for arbeidet med en reguleringsplan. En kan også tenke seg at det utarbeides alternative planforslag på en strekning.
- I situasjoner med større spennvidde i mulige alternativer og / eller stort konfliktpotensial, bør valg av trasé avklares gjennom kommunedelplan. Dette gir en tyngre forankring for videre arbeid enn avklaring gjennom planprogrammet.
- Planleggingen i knutepunktene må legges opp bredt nok til å få avklart det som er strukturelt viktig, men ikke så bredt at oppdraget strandede på problemstillinger som er perifere i forhold til hovedsaken – avklaring av stasjon og bane inn/ut.
- Prioritet for utbygging, dvs frist for planvedtak, kan være styrende for antall trinn i planleggingen, men en enkel tilnærming kan straffe seg. Alternativet kan være noe overlapp mellom avslutning på en kommunedelplanprosess og starten på en reguleringsplanprosess.
- Regionale planvirkemidler (regional plan, regional planbestemmelse) er ikke noe alternativt trinn i IC-planleggingen, da disse virkemidlene er for lite prosjekt- og gjennomføringsorienterte og dessuten tidkrevende.

#### Anbefaling:

Planleggingen av IC-strekningene skjer med kommunedelplan og reguleringsplan, evt kun reguleringsplan der den overordnede plansituasjonen vurderes å være oversiktlig og avklart, herunder at det er en smal korridor for avklaring av alternativ.

Planprogrammet brukes aktivt for å avdekke interesser og konfliktpotensial og for å avklare forutsetningene for planleggingen.

#### Inndeling i planområder

I utgangspunktet følger plan utbyggingsparsell, men det kan være hensiktsmessig å utarbeide plan for flere utbyggingsparseller samlet. Plan- og parsellinndelingen er derfor foreløpig.

Der en parsell går gjennom flere kommuner, legges det opp til parallelle og samordnede prosesser. Koordinering i tid avtales med kommunene ved planoppstart.

Dokumentasjon og plangrunnlag utvikles gjennomgående: Felles teknisk plan, et samlet planprogram som i nødvendig grad framhever problemstillinger i den enkelte kommune, samlet konsekvensutredning som kan «klippes» osv.

Dersom samordning på tvers av kommunene ikke lar seg løse, kan myndigheten til å fastsette planprogrammet løftes til fylkeskommunen eller departementet<sup>12</sup>. Pga tidsbruk til å avklare formalitetene med en slik løsning, er dette en situasjon som bør unngås. Kommunene må med andre ord motiveres til å samarbeide.

#### Anbefaling:

- For planlegging innen en kommune avklares prosess med kommunen. Utgangspunktet er at Jernbaneverket forestår planleggingen etter pbl § 3-7, 3. ledd.
- For planlegging på tvers av kommunegrenser (også fylkesgrenser) avtales parallelle prosesser og felles dokumentasjon. Dersom samordnet prosess ikke oppnås, eller det er andre uklarheter mellom kommunene, kan myndigheten til å fastsette planprogrammet løftes.

### **Spesielt om knutepunkt og bysituasjoner**

Avklaring av stasjonsplassering i by er svært viktig av to grunner. For det første gir dette føringer for linjevalg inn i og ut av by. Byen vil her være kritisk, da valgmulighetene vil være mindre i by enn utenfor. For det andre er stasjonsplassering, og avklaring av dette, grunnleggende viktig for kommunens øvrige byplanlegging. Uavklart stasjonsplassering vil legge store begrensninger på utvikling av byen. Samtidig er planavklaringer her omfattende prosesser, med grensesnitt til andre samferdselsetater, private aktører mm. Spesielt må framheves koordinering med gjennomføring av vegprosjekter og bypakker, som i Fredrikstad. Jernbaneverket bør derfor prioritere planoppstart i byene. Dette er også ønskelig i de byene som ikke er prioritert i første utbyggingsetappe.

Dette kommer Jernbaneverket tilbake til i handlingsprogrammet til NTP, i forbindelse med prioritering av planmidler for perioden 2014 – 17.

Det vises ellers til egen rapport om knutepunktutvikling.

### **Statlig plan og innsigelse**

Ut fra erfaring er statlig plan ikke mer effektivt enn ordinær planbehandling. Også, kanskje særlig, i situasjoner det «stat står mot stat» ser konflikten ut til å bli skjerpet og tidsbruken øke når saken havner i departementene. Statlig plan er med andre ord ikke tidseffektivt når kilden til uenighet ligger hos staten, f eks i interessemotsetninger av nasjonal betydning knyttet til jordvern/naturmangfold, kostnad/miljøhensyn osv. IC-prosjektet ønsker derfor å avklare den typen konflikter tidlig og gjennom den ordinære planprosessen.

En annen situasjon er det hvis lokale interesser står mot nasjonale interesser. Det kan være at kommunen ønsker en trasé som medfører konflikt med nasjonale eller viktige regionale vernehensyn og valg av løsning ikke er viktig for Jernbaneverket, eller at kommunens prioritering bryter med forutsetningene for IC-prosjektet (budsjett, standard). Da bør statlig plan vurderes, men det kan være like effektivt å gjennomføre innsigelsesbehandling – gitt at staten effektiviserer denne behandlingen.

Det kan også tenkes situasjoner der ulike lokale interesser står mot hverandre slik at kommunestyret ikke kan eller vil ta en beslutning. I disse tilfellene er statlig plan nærliggende.

---

<sup>12</sup> Mest aktuelt Samferdselsdepartementet

Anbefaling:

- Statlig plan er aktuelt kun når lokale konflikter gjør det vanskelig å få en planbeslutning, eller når kommunen selv ber staten overta ansvaret.
- Der statlige interesser står sterkt og uløselig mot hverandre, bør saken bringes til innsigelsesbehandling raskest mulig. Det er viktig å få fram kommunens prioritering gjennom et planvedtak, selv om dette ikke er rettskraftig.

## 5.2 Planlegging i samarbeid med kommunene og regionale myndigheter

Forutsetningen angitt foran er at Jernbaneverket forestår planarbeidet fram til og med offentlig ettersyn, innenfor rammene i pbl § 3-7, 3. ledd.

Den myndigheten Jernbaneverket (og tilsvarende etater) her har fått, forutsetter et nært samarbeid med kommunen. En underliggende forutsetning er at planforslaget som sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn, må ha en sannsynlighet for å bli vedtatt av kommunen<sup>13</sup>. Dette kan en bare få til ved å ha løpende dialog med kommunen om planarbeidet, herunder også politisk forankring ved viktige milepæler.

Aktuelle problemstillinger i dette samarbeidet kan være:

- Hvor mye arealer utover selve jernbaneanlegget skal reguleres? Dvs, hvilke andre planavklaringer ønsker kommunen?
- Er det grunnlag for å finne en omforent trasé?
- Hvordan løses ulike miljøutfordringer i de berørte nærmiljøene?

Den politiske forankringen bør skje ved at spørsmålet om å bruke pbl § 3-7, 3. ledd, forelegges planutvalget (evt det organ kommunen finner hensiktsmessig)<sup>14</sup>. Derneft vil behandlingen av planprogrammet gi en politisk forankring og evt korreksjon<sup>15</sup>. Den politiske prosessen om planforslaget varierer. Som et minimum er det klokt at planutvalget blir orientert om det som legges ut til offentlig ettersyn. Enkelte kommuner velger også en politisk behandling av kommunens uttalelse til planforslaget, mens andre kommuner ikke avgir uttalelse i det hele. Generelt er en godt forankret uttalelse nyttig, da den gir en pekepinn på konfliktpotensialet i saken.

Overfor regionale myndigheter vil høringen av forslag til planprogram være det naturlige neste møtepunkt. En orientering om saken i planforum/tilsvarende møte vil være nyttig. Etatenes uttalelse til forslaget må tas alvorlig; det gjelder særlig evt påstander/vurderinger om at planen kan komme i konflikt med nasjonale eller viktige regionale hensyn, jf pbl § 4-1, 3. ledd. Planprogrammet skal i så fall forelegges Miljøverndepartementet. Regionale myndigheter bør videre holdes orientert om planarbeidet. Særlig viktig vil det være å ha en grundig drøfting før planforslag legges ut til offentlig ettersyn og sendes på høring. Derved kan evt uklarheter ryddes av vegen, valgte løsninger forklares osv, før dette blir kilde til innsigelse.

Selv om mye av det praktiske planarbeidet vil skje i regi av Jernbaneverket, vil det samarbeidet som er skissert her stille store krav til kommunene. Det gjelder både politisk og administrativt nivå. Den samhandlingen som er forutsatt i pbl § 3-7, krever at kommunene stiller opp med innledende avklaringer om forutsetninger for planleggingen, forbereder den formelle behandlingen av

<sup>13</sup> Dersom det ikke er grunnlag for å finne en omforent løsning, er vi nær en situasjon med statlig plan.

<sup>14</sup> I de aller fleste tilfelle er det en politisk behandling, på grunnlag av «søknad» fra JBV/tilsvarende.

<sup>15</sup> Det er ikke lovkrav med politisk behandling av planprogrammet, men de fleste kommunene praktiserer det.

planprogram, forbereder plansak til sluttbehandling etter høring og offentlig ettersyn og ellers bistår og deltar på møter med regionale myndigheter, åpne møter osv. Hvordan en skal sikre tilstrekkelig plankapasitet blir et viktig tema i videre planarbeid med IC-strekningene. Se også kap 4.3.

### 5.3 Overordnet strekningsvis vurdering

Delprosjektet har kartlagt planstatus og utfordringer på de enkelte delstrekningene i IC-nettet. Strekningene er angitt som i KVVU, men dette er ikke nødvendigvis bindende for planavgrensningene (jf kap 5.1).

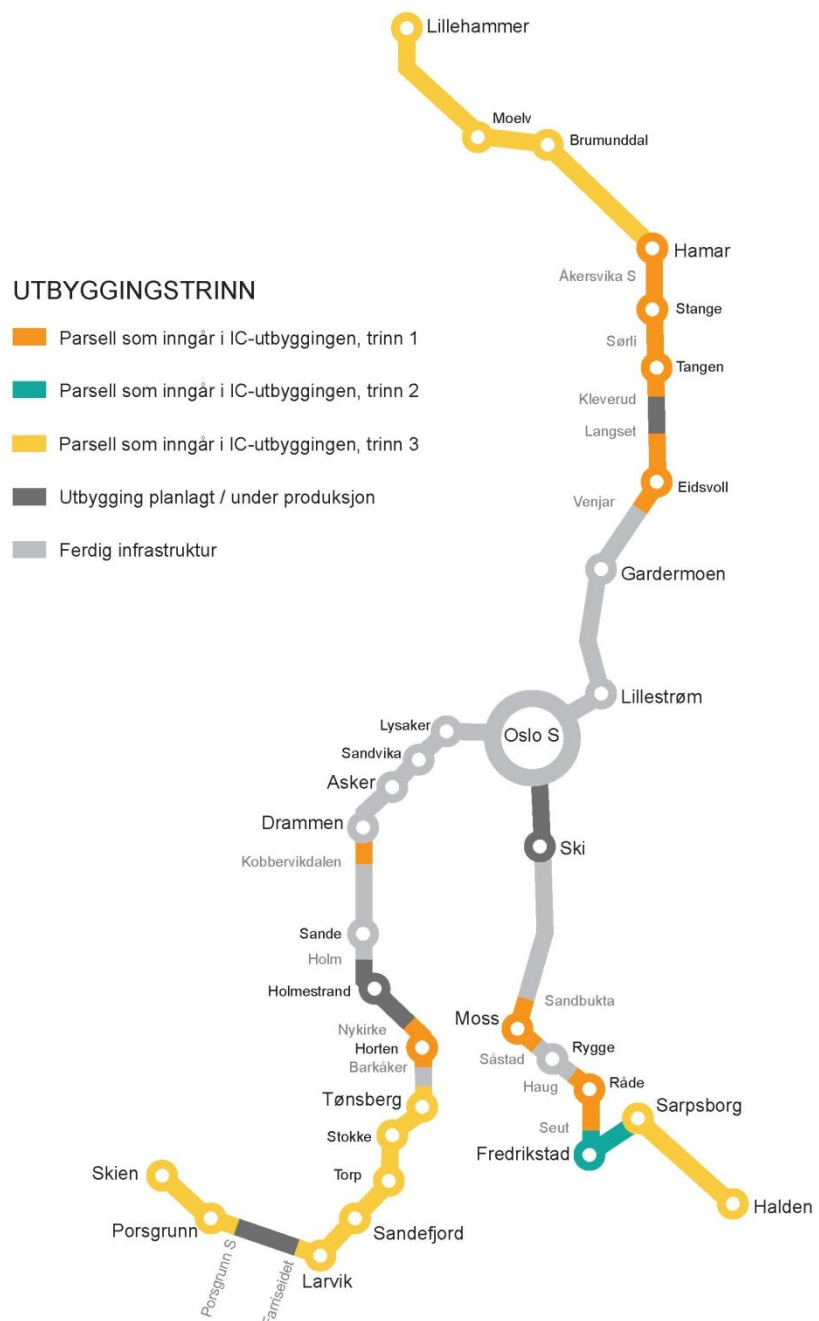
Kommuner og fylkeskommuner har for hver delstrekning samlet følgende opplysninger og vurderinger<sup>16</sup>:

- 1) Nøkkelopplysninger
- 2) Planstatus
- 3) Status teknisk plan
- 4) Utfordringer/  
problemstillinger; aktuelle  
alternativ, kjente  
konfliktområder (geografisk,  
tematisk), andre spesielle  
forhold, f eks koordinering med  
andre prosjekter
- 5) Anbefalt planprosess

Delprosjekt prosjektplan har parallelt foretatt en tilsvarende gjennomgang fra et jernbanefaglig ståsted, som er vist i rapporten "Fremdriftsplaner for IC".

Disse gjennomgangene vil bli samkjørt og bearbeidet i samarbeid med kommuner og fylkeskommuner høsten 2013.

Parsellene er inndelt i trinn 1 (ferdig 2024), trinn 2 (ferdig 2026) og trinn 3 (ferdig 2030), jf Stortingsmeldingen om NTP 2014 – 2023.



Figur 13 Trinn i utvikling av infrastrukturen, jfr St.meld om NTP 2014 – 2023.

<sup>16</sup> Dokumentasjonen fins som uttrykt vedlegg.

For alle de tre banestrekningene vil det være nødvendig å gjøre helhetlige gjennomganger av behov for og lokalisering av anlegg for vending, hensetting og forbikjøring. KVU er det anslått 2 mrd. 2011-kr til vending og hensetting samlet. Lokalisering og omfang av disse er bør avklares forut for videre planarbeid, slik at planleggingen inkluderer for de parseller anleggene skal bygges.

## Dovrebanen

I konseptvalgutredningen er det én anbefalt trasekorridor for Dovrebanen. Stasjonene er anbefalt å beholde dagens lokalisering, med unntak av Tangen, som flyttes jf vedtatt kommunedelplan.

For Hamar ble det etter lokale ønsker anbefalt å ta med lokaliseringalternativer fra høyhastighetsutredningen i tillegg til dagens til videre vurdering. Om endelig løsning blir at eksisterende stasjonslokalisering opprettholdes, er mye gitt med hensyn på trasekorridor sør og nord for Hamar. I motsatt fall antas planprosessen å bli mer krevende.

### Trinn 1

Venjar – Eidsvoll st (Eidsvoll kommune): Regulert til dobbeltspor, men bygd ut med enkeltspor slik at det er behov for ny reguleringsplan. Først og fremst anleggsteknisk krevende.

*Eidsvoll stasjon: Vendespor under bygging, hensettingsspor etablert. Evt planbehov tas i tilknytning til ovenstående parsell.*

Kommesrud (Eidsvoll stasjon N) – Dokknes – Langset (Eidsvoll kommune): Delvis regulert. Kommunedelplan fra 2009 er ikke forlenget. Inngrep i Vorma, herunder bru over Minnevika, er krevende problemstillinger. Hovedplan foreligger.

*Langset – Kleverud (Eidsvoll og Stange kommuner): Under utbygging.*

Kleverud – Espa – Sørli (Stange kommune): Delvis regulert (Kleverud – Espa). Kommunedelplan fra 2009 er forlenget. Planarbeid (kommunalt) på Tangen pågår. Hovedplan foreligger. Bru over Tangenbukta er en særlig utfordring, mht utforming.

Sørli – Åkersvika S (Stange kommune, men vesentlig også for Hamar kommune): Krevende strekning pga arealbruksvurderinger ved Stange, jordverninteresser samt konsekvenser for Åkersvika naturreservat. Planleggingen må koordineres med pågående arbeid med revisjon av vernet. Mulighetsstudie for Dovrebanen Sørli – Brumunddal pågår.

Åkersvika S – Hamar N (Hamar kommune): Områdereguleringsplan for stasjonsområdet (dagens stasjonslokalisering) foreligger. Løsning ut (nordover) er ikke avklart (i strid med annen plan). Også tett sammenheng med innføring sørfra. Kommunens forutsetninger for videre planlegging er under avklaring. Mulighetsstudie for Dovrebanen Sørli – Brumunddal pågår.

### Trinn 3

Hamar N – Brumunddal N (Hamar og Ringsaker kommuner): Flere viktige problemstillinger: Inngrep i strandsone, jordbruksområder, Furuberget naturreservat, områder med alunskifer, koordinering med planlagt utbygging av E6 ved Brumunddal. Mulighetsstudie for Dovrebanen Sørli – Brumunddal pågår. Dagens stasjonsplassering i Brumunddal gitt. Koordinert planprosess i kommunene.

Brumunddal N – Moelv N (Ringsaker kommune): Spørsmål om tilknytning til Rudshøgda (terminal for godstransport). Flere lokalt viktige problemstillinger.

Moelv N – Lillehammer (med stasjonsområdet) (Ringsaker og Lillehammer kommuner): Innføring til Lillehammer er krevende. Koordinert planprosess i kommunene.

## Vestfoldbanen

### Trinn 1

Drammen stasjon – Kobbervikdalen (Drammen kommune): Ca 8,5 km tunnel. Avgrening ved Drammen stasjon er viktigste problemstilling, først og fremst jernbaneteknisk. Kommunen er klar til å regulere løsning gitt avgrening nær dagens i Drammen, sannsynligvis nødvendig med kommunedelplan dersom avgreningen må flyttes vesentlig.

*Kobbervikdalen – Holm – Nykirke: Utbygd / under bygging*

Nykirke – Barkåker (Horten, Tønsberg og evt Re kommune): Tre alternative trasekorridorer med tilhørende stasjoner og en variant uten stasjon for ett av trasealternativene tas med fra KVU til kommunedelplan med KU. Lokal uenighet tilsier at statlig arealplan nyttes for avklaring. Fylkeskommune vedtatt henvendelse om dette til MD, Horten kommune antas å gjøre det samme.

*Barkåker – Tønsberg st N: Utbygd.*

### Trinn 3

Tønsberg st N – Stokke – Torp (Tønsberg, Stokke og Sandefjord kommuner): Teknisk, til dels også planmessig, krevende løsning ut av Tønsberg og med undersjøisk tunnel. Stasjonslokalisering Stokke og/eller Torp er viktig spørsmål, jf omtale i KVU og beslutning om ikke å flytte terminalen på Torp lufthavn. Behov for omfattende planprosess, koordinert over kommunegrensene.

Torp – Farriseidet (Sandefjord og Larvik kommuner): Løsning gjennom Sandefjord by og stasjonsplassering Larvik er sentrale tema, jf omtale av alternativ i KVU og NTP. For Sandefjord knyttet til avveining mellom gjennomkjøringshastighet og kostnad/inngrep. Føringer i NTP tyder på at konsept med dagens stasjonslokalisering videreføres, hvilket antas å gi den enkleste plangjennomføringen av de to alternativene. For Larvik har anbefalt løsning vist seg ikke gjennomførbart, avklaring for Larvik stasjon og tilhørende linjeføring ønskes. Omfattende planprosess, koordinert over kommunegrensene.

*Farriseidet – Porsgrunn: Under bygging.*

Porsgrunn – Skien (Porsgrunn og Skien kommuner): Om endelig løsning blir moderne enkeltspor med kryssingsspor ikke avklart. Evt koordinering mot Sørvestbanen (Grenlandsbanen) i Porsgrunn.

## Østfoldbanen, vestre linje

### Trinn 1

*Oslo S – Ski: Planprosess pågår i eget prosjekt (Follobanen).*

*Ski – Sandbukta: Utbygd.*

*Sandbukta – Moss – Kleberget – Såstad (Moss kommune): Planprosess pågår, planprogram og reguleringsplan for jernbanedelen igangsettes høsten 2013.*

*Såstad – Haug: Utbygd.*

Haug – Onsøy – Seut (Råde og Fredrikstad kommuner): Kommunedelplaner for dobbeltspor vedtatt i 1996/97. Hovedplan fra 1996. Plangrunnlaget er trolig foreldet. Relativt oversiktlig planoppgave;

kan gå rett på reguleringsplan. Jordvern, Råde stasjon og koordinering med vegprosjekter er viktige problemstillinger. Koordinert planprosess over kommunegrensene.

### Trinn 2

Seut – Fredrikstad – Lisleby (Fredrikstad kommune): Stasjonsplassering Fredrikstad ved Grønli er gitt, men viktige detaljer gjenstår å avklare. Det gjelder først og fremst koordinering med Bypakka Nedre Glomma og vegprosjekt rv 110 m fl. Planavklaring bør framskyndes/prioriteres.

Lisleby – Sannesund – Sarpsborg (Fredrikstad og Sarpsborg kommuner): Krevende planprosess; koordinering med vegprosjekter / Bypakka Nedre Glomma og innføring til Sarpsborg er blant viktige tema.

### Trinn 3

Sarpsborg – Halden (Sarpsborg og Halden kommune): Kryssing av Sarpefossen og innføring Halden er vesentlige planspørsmål. For øvrig inngrep i jordbruksområder.

## 6. Kilder

ECON (1999): Evaluering av Gardermoprojektets planprosess. Rapport til MD.

Finansdepartementet (2010): Utarbeidelse av KVU/KL-dokumenter. Veileder nr 9. Versjon 1.1, utkast, 284.2010.

Jernbaneverket (2012): Konseptvalgutredning for IC-strekningen Oslo – Halden

Jernbaneverket (2012): Konseptvalgutredning for IC-strekningen Oslo – Lillehammer

Jernbaneverket (2012): Konseptvalgutredning for IC-strekningen Oslo – Skien

Plan- og bygningsloven. (Lov 2008-06-27 nr 71) med forskrifter.

RIF (2012): Effektivisering av plan- og beslutningsprosesser – et innspill fra rådgivende ingeniører. 1. februar 2012. Referert til som RIF 2012.

Samferdselsdepartementet (2012): Effektivisering av planprosessene i store samferdselsprosjekter. Rapport fra en arbeidsgruppe. April 2012. Referert til som SD 2012.

Samferdselsdepartementet (2013): Meld. St. 26 (2012 – 2013) Nasjonal transportplan 2014 - 2023. Referert til som Stortingsmeldingen om NTP.

Statens vegvesen (2012): Effektivisering av planlegging. Forprosjekt. Vegdirektoratet. Veg- og transportavdelingen. Statens vegvesens rapporter, nr 88. April 2012. Referert til som SVV 2012.

Transportetatene og Avinor (2012): Forslag til Nasjonal transportplan 2014-2023. 29. februar 2012. Referert til som forslag til NTP 2012.