



Ny modell for planlegging og konsekvensutredning av store samferdselsprosjekter

Dokumentinformasjon

Oppdragsnr:	618455-16
Oppdragsnavn:	Plan- og KU-veileder
Filnavn	Plan-KU-veileder_des21

Revisjonsoversikt

Revisjon	Dato	Revisjon gjelder	Utarbeidet av	Kontrollert av	Godkjent av
0	08.04.2020	1. leveranse	L. Rø	J. M. Ståvi	EG
1	10.07.2020	Etter innspill NV	E. Gunnufsen	J.M. Ståvi	EG
2	10.12.2020	Leveranse	J.M. Ståvi	L. Rø	JMS
3	08.07.2021	Kap 7 (fra NV)	J.M. Ståvi	L. Rø	JMS
4	08.12.2021	Etter innspill NV	J.M. Ståvi	L. Rø	JMS

Forord

Nye Veier har et mandat til å fornye og forenkle alle ledd i arbeidet med utbedring av stamveinettet i Norge. Som et innspill til effektiviseringsarbeidet, har Asplan Viak AS på oppdrag for Nye Veier gjennomført en gjennomgang av overordnede føringer for forenkling og effektivisering av planleggingen og mulighetene i gjeldende regelverk i plan- og bygningsloven og forskrift om konsekvensutredninger. Hensikten med gjennomgangen er å drøfte dagens praksis og peke på hvordan en kan få til mer effektiv utredning og planlegging av store samferdselsprosjekter. Utgangspunktet er å utvikle en planmodell som er tilpasset Nye Veiers behov og ønsker, og samtidig oppfyller krav i lov og forskrifter.

Denne rapporten foreslår en standard for utarbeidelse og utforming av planer med KU for store samferdselsprosjekter – fra overordnet korridorvalg til utforming av detaljreguleringsplan.

Det er et mål at arbeidet skal bidra til å etablere en ny standard for all planlegging av store samferdselsprosjekter – uavhengig av prosjekteier.

Rapporten er et grunnlag for en videre prosess med berørte myndigheter for å komme fram til en omforent veiledning om arbeidet med plan og konsekvensutredning for store statlige samferdselsprosjekter.

Nye Veier AS

Kristiansand, desember 2021

Asbjørn Heieraas
Ass. direktør / Leder plan og prosjektutvikling

Jon Terje Ekeland

INNHOLD

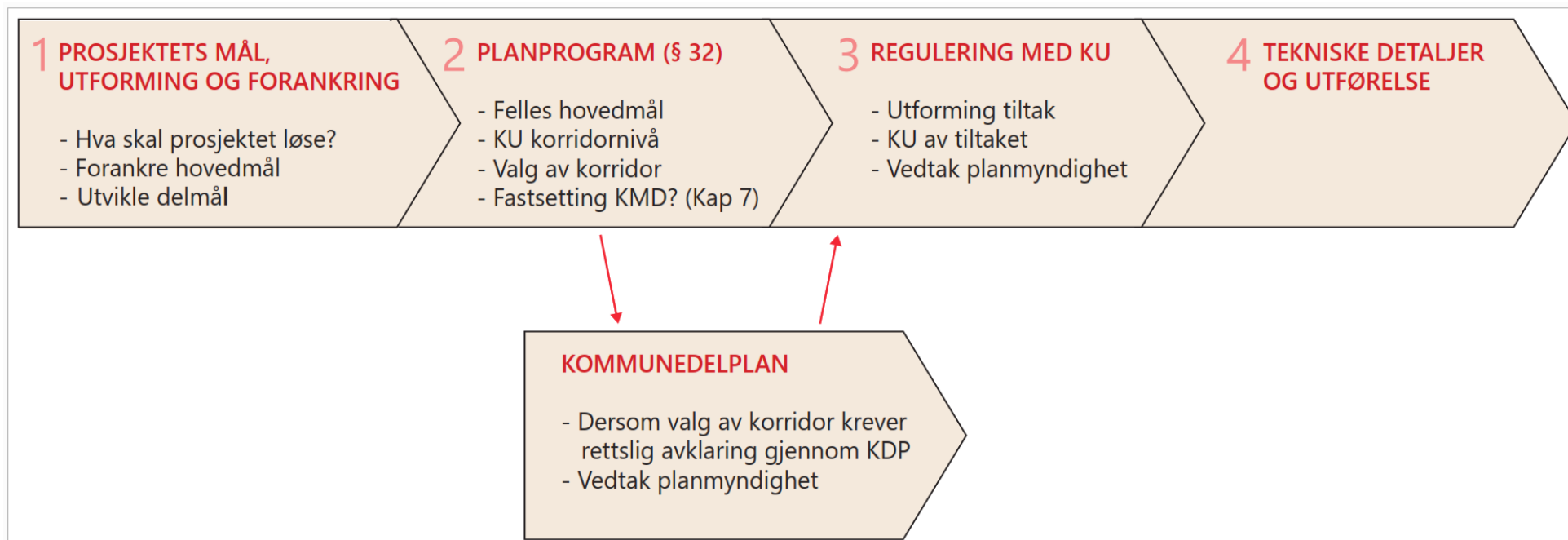
1	ANBEFALING	8
2	BEHOV FOR ENDRING AV PLANPRAKSIS	10
2.1	BAKGRUNN FOR ARBEIDET	10
2.2	NASJONALE SIGNALER OM EFFEKTIVISERING OG FORNYELSE AV PLANPRAKSIS	11
2.3	FOKUS I DENNE RAPPORTEN	12
3	MULIGHETER I LOVER OG FORSKRIFTER.....	14
3.1	KONSEPTVALG UTREDNINGER - STATLIGE TIDLIGFASEUTREDNINGER (KVU-/KS-ORDNINGEN)	14
3.1.1	<i>Roller i KVU-arbeidet</i>	<i>14</i>
3.1.2	<i>Overordnede krav</i>	<i>14</i>
3.1.3	<i>Nærmere om konseptvalgutredningen.....</i>	<i>15</i>
3.2	PLANHIERARKIET I PLAN- OG BYGNINGSLOVEN	17
3.3	STATLIG AREALPLAN OG ANDRE STATLIGE VIRKEMIDLER	18
3.3.1	<i>Statlig planbestemmelse</i>	<i>18</i>
3.3.2	<i>Statlig planretningslinje.....</i>	<i>18</i>
3.3.3	<i>Statlig arealplan</i>	<i>18</i>
3.3.4	<i>Innsigelse.....</i>	<i>19</i>
3.3.5	<i>Overføring av planforberedelse til statlig myndighet</i>	<i>19</i>
3.4	REGIONAL PLAN OG INTERKOMMUNALT PLANSAMARBEID	20
3.4.1	<i>Regional planstrategi</i>	<i>20</i>
3.4.2	<i>Regional plan</i>	<i>20</i>
3.4.3	<i>Interkommunalt plansamarbeid</i>	<i>21</i>
3.5	KOMMUNALE PLANER.....	21
3.5.1	<i>Kommuneplanprosessen.....</i>	<i>21</i>
3.5.2	<i>Kommuneplanens samfunnsdel – langsiktige mål</i>	<i>22</i>
3.5.3	<i>Kommuneplanens arealdel</i>	<i>23</i>
3.5.4	<i>Kommunedelplan.....</i>	<i>24</i>

3.5.5	Reguleringsplan.....	24
3.6	KONSEKVENsutREDNING.....	26
3.6.1	Generelle utredningskrav i plan- og bygningsloven.....	26
3.6.2	Utredningskrav i forskrift om konsekvensutredninger	26
3.6.3	Beskrivelse av miljøtilstanden (null-alternativ).....	27
3.7	SAMHANDLING MED MYNDIGHETER OG OFFENTLIG MEDVIRKNING	28
3.7.1	Krav i plan- og bygningsloven.....	28
3.7.2	Fasene i planprosessen	29
3.7.3	Samhandling med myndigheter – regionalt planforum	30
3.7.4	Medvirkning - involvering av befolkningen	30
4	NY MODELL FOR PLAN OG KONSEKVENsutREDNING AV STORE SAMFERDSELSPROSJEKTER	34
4.1	HOVEDGREP I NY PLANMODELL.....	34
4.2	PROSJEKTETS MÅL.....	38
4.2.1	Felles mål og ansvar for planoppgaven	38
4.2.2	Målstruktur	38
4.2.3	Samfunnsøkonomisk lønnsomhet som del av arbeidet med målstrukturen	41
4.2.4	Forholdet til kommunale og regionale planer og andre overordnede føringer	44
4.3	PROSESS FOR VALG AV KORRIDOR.....	44
4.3.1	Planoppstart – dialog med planmyndigheten	44
4.3.2	Avklare korridor ved fastsetting av planprogram.....	45
4.3.3	Beskrivelse av tiltaket og detaljering av faggrunnlag ved beslutning om korridorvalg	49
4.3.4	Viktige avklaringer i planprogram for kommunedelplan (KDP).....	50
4.3.5	Konsekvensutredninger	51
4.3.6	Andre avklaringer knyttet til korridorvalg	57
4.4	UTFORMING AV TILTAKET OG AREALBRUK (REGULERINGSPLAN).....	57
4.4.1	Planoppstart og planprogram for reguleringsplan	57
4.4.2	Detaljeringsgrad og teknisk grunnlag for utforming av reguleringsplan	59
4.4.3	Konsekvensutredninger	61

4.4.4	Vurdere behov for fravik fra Vegnormalen og andre standarder	64
4.4.5	Andre avklaringer knyttet til veisystem	64
4.5	UTBYGGING – TEKNISKE DETALJER	66
4.5.1	Byggesaksbehandling	66
4.5.1	Felles behandling av reguleringsplan og byggesak	68
4.5.2	Avklaringer etter annet lovverk	68
4.5.3	Håndtering av avvik fra reguleringsplan	69
5	UTFORMING AV KOMMUNEDELPLAN	70
5.1	DETALJERING	70
5.2	PLANKART	70
5.3	PLANBESTEMMELSER	77
5.3.1	Generelle bestemmelser - ikke knyttet til arealformål	77
5.3.2	Bestemmelser og retningslinjer knyttet til hensynssoner	78
5.4	PLANBESKRIVELSE	79
6	UTFORMING AV REGULERINGSPLAN	81
6.1	DETALJERING	81
6.2	PLANKART	82
6.2.1	Forslag til enkel standard for plankart	83
6.2.2	Prinsipp for kryss	86
6.2.3	Prinsipp for tunneler	87
6.2.4	Handlingsrom ved brukar og tunnelmunnninger	90
6.2.5	Kryssing av eksisterende veier	92
6.2.6	Sikre viktige funksjoner	93
6.2.7	Sikre miljøverdier	94
6.3	PLANBESTEMMELSER	95
6.4	PLANBESKRIVELSE	96
7	MILJØOPPFØLGING	98

7.1	GENERELT OM MILJØOPPFØLGING	98
7.2	MILJØPROGRAM FOR KOMMUNEDELPLAN OG REGULERINGSPLAN	98
7.3	MILJØOPPFØLGING FOR PROSJEKTERINGSFASE OG ANLEGGSGJENNOMFØRING	99
7.3.1	<i>Miljøoppfølgingsplan</i>	99
7.3.2	<i>Miljøplan</i>	100
7.3.3	<i>Miljøsertifisering</i>	100
8	SAMFUNNSSIKKERHET I AREALPLANLEGGINGEN	101
8.1	GENERELT OM RISIKO OG SÅRBARHETS-ANALYSER	101
8.2	ROS-ANALYSE FOR KOMMUNEDELPLAN	101
8.3	ROS-ANALYSE FOR REGULERINGSPLAN	102
9	ORGANISERING AV PLANARBEIDET	103
9.1	PROSJEKTER OVER FLERE KOMMUNER	103
9.2	BRUK AV STATLIG AREALPLAN	103
10	KILDER	104

1 ANBEFALING



Figur 1-1 Forslag til ny planleggingsmodell med egen utredning for korridorvalg og konsekvensutredning av tiltaket i reguleringsplanfasen

Kommunedelplan med strategisk konsekvensutredning

Det anbefales en planleggingsmodell for store samferdselsprosjekter hvor det legges vekt på å rendyrke kommunedelplanfasen til å fokusere på hva prosjektet skal løse, altså de overordnede og strategiske spørsmålene. Grunnlaget er en overordnet/strategisk konsekvensutredning som redegjør for valg av korridor for videre planlegging. Detaljerte vurderinger, altså konsekvensutredning på såkalt tiltaksnivå, tas ikke på dette trinnet. Det innebærer at det alltid

utarbeides konsekvensutredning av det konkrete vei- eller banetiltaket i reguleringsplanfasen.

For å få et godt strategisk grep på kommunedelplanarbeidet anbefales det å legge stor vekt på den innledende fasen med forankring av prosjektets samfunns mål og utvikling av delmål for prosjektet i dialog med kommunen(e) og berørte myndigheter på fylkesnivå.

Mulighetene i KU-forskriftens kapittel 7 til å bestemme korridorvalg ved fastsetting av planprogram bør utnyttes der det ligger til rette for det. Det bør derfor legges vekt på en grundig silingsprosess og utarbeidelse av en strategisk KU til høringen av planprogrammet for kommunedelplanen.

Ved utarbeidelse av kommunedelplan holdes detaljeringsgraden på både konsekvensutredningen og utformingen av plankart og bestemmelser på et nivå tilpasset det som er beslutningsrelevant for å kunne vedta en korridor. Korridoren avsettes som båndlagt område for videre regulering av samferdselsprosjektet.

En kommunedelplan har ikke samme grad av involvering av grunneiere og rettighetshavere som en reguleringsplan. Derfor er det også viktig å unngå for høyt detaljeringsnivå på kommunedelplanen av hensyn til rettssikkerheten til berørte grunneiere og andre rettighetshavere.

Reguleringsplan som sikrer god tilpasning av tiltaket i byggefase

For å unngå at detaljer fastlåses på for dårlig kunnskapsgrunnlag, anbefales det at reguleringsplaner utformes med tilstrekkelig grad av handlingsrom for god tilpasning av tiltaket i byggefase, for eksempel når detaljert kunnskap om grunnforhold ol. foreligger. Dersom reguleringsplanen ikke viser konstruksjoner mm detaljert, kan det bli behov for byggesaksbehandling (jf unntaksbestemmelsene i byggesakforskriften, SAK10, § 4-3).

Reguleringsplankart holdes så enkelt som mulig, for eksempel med mest mulig generelt formål for samferdselsanlegg, og i minst mulig grad spesifisere detaljerte underformål. Viktige miljøhensyn og funksjonskrav til veianlegget sikres ved bruk av hensynssoner og bestemmelsesområder med tilhørende reguleringsplanbestemmelser, eller ved at handlingsrommet innsnevres.

2 BEHOV FOR ENDRING AV PLANPRAKSIS

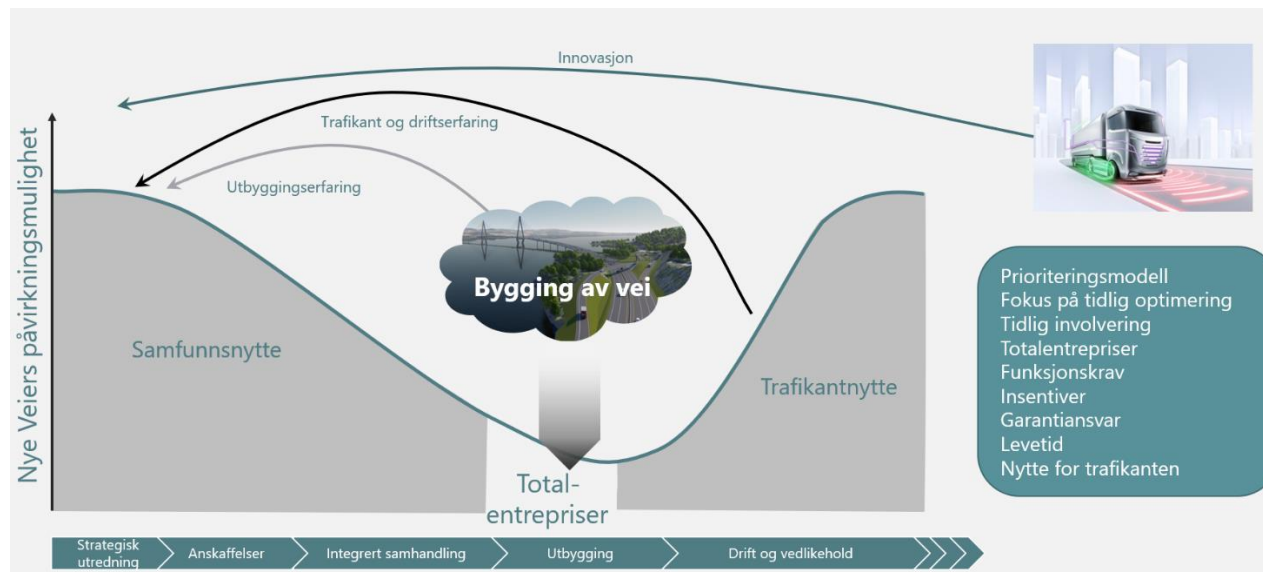
2.1 Bakgrunn for arbeidet

Planlegging av store samferdselsprosjekter er tid- og ressurskrevende. Slike prosjekter medfører betydelige arealinngrep, og det er viktig både for planmyndigheten, fagetater og naboer at konsekvensene belyses tilstrekkelig i de ulike planfasene. Planlegging og konsekvensutredning for store veiprojekter og i hovedsak også jernbaneprojekter, blir i dag gjennomført etter metodikk utviklet av Statens vegvesen.

Nye Veier har ved behandlingen av Meld. St. 25 (2014-2015) – På rett vei – Reform i veisektoren, fått mandat til å fornye og effektivisere alle ledd i arbeidet med utbedring av stamveinettet i Norge. Nye Veiers oppdrag er å gjennomføre helhetlig planlegging og utbygging raskere

og mer kostnadseffektivt sammenliknet med tradisjonell norsk veiutbygging. De store effektiviseringsmulighetene ligger hovedsakelig i strategiske analyser i tidlig planfase med optimering av korridorvalg hvor både innovasjon og utbyggings-, trafikant- og driftserfaring trekkes inn. Kostnadsøkningene en opplever fra KVVU-arbeidet via kommunedelplan til reguleringsplanens løsning tilsier også et behov for grundig arbeid i de tidlige planfasene.

Selskapets mål er å skape en gjennomføringsmodell som sørger for gjentakende gode prosjekter, se figur 2-1.



Figur 2-1 Nye Veiers gjennomføringsmodell - vektlegger nyttepotensialet ved strategiske avklaringer i tidlig planfase

Som et ledd i effektiviseringsarbeidet har Asplan Viak AS på oppdrag for Nye Veier gjennomført en gjennomgang av overordnede føringer for forenkling og effektivisering av planleggingen, og mulighetene i gjeldende regelverk i plan- og bygningsloven og forskrift om konsekvensutredninger.

2.2 Nasjonale signaler om effektivisering og fornyelse av planpraksis

Det er gitt en rekke signaler om at det er behov for en effektivisering av arealplanleggingen i nasjonale styringsdokumenter og evalueringer – se liste over aktuelle dokumenter nedenfor.

Oppsummert er det gitt følgende føringer om effektivisering av planleggingen etter plan- og bygningsloven og som er relevante for planlegging av store samferdselsprosjekter:

- Regjeringen vil åpne for mer bruk av statlig plan, redusere planleggingstiden og samordne offentlige innsigelser bedre.
- Regjeringen har mål om halvering av planleggingstiden for store samferdselsprosjekter (perioden 2014 – 2023).
- Det er behov for rask planprosess av nasjonalt viktige og samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter.
- Regjeringen vil realisere en stor satsing på infrastruktur. Nye virkemidler skal tas i bruk for å gjøre utbyggingen raskere og

Hensikten med gjennomgangen har vært å drøfte dagens praksis og peke på hvordan en kan få til mer effektiv utredning og planlegging av store samferdselsprosjekter.

Det er et mål at arbeidet skal bidra til å etablere en ny standard, også med reduksjon i samlet tidsbruk fra tidligfase til gjennomføring, for all planlegging og konsekvensutredning av store samferdselsanlegg – uavhengig av prosjekteier.

mer effektiv. Det legges til rette for å kunne tenke nytt og annerledes alt fra tidlig planfase.

- Statlig fastsettelse av planprogram bør brukes mer aktivt for å legge premisser for den videre planleggingen, og som alternativ til en fullstendig statlig plan.
- Vurdere aktivt i hver enkelt sak om behovet for kommunedelplan er til stede.
- Effektiv og gjennomføringsrettet planlegging sikres ved at avgjørelsene tas på riktig plannivå, med en detaljeringsgrad tilpasset behovet.
- Et godt planprogram sikrer at utredningene og opplegget for medvirkning er tilpasset behov og plannivå.
- Det er behov for en bedre kopling mellom statlig tidligfaseplanlegging (KVU/KS1) og planleggingsfasen etter plan- og bygningsloven.

«Dersom Norge skal få en moderne infrastruktur i løpet av 20 år, trengs det endringer i samferdselspolitikken. Utbygging av infrastruktur må sikres forutsigbar finansiering, byggherrerollen må rendyrkes for å utnytte og utvikle kapasitet og kompetanse i anleggsbransjen. Men først og fremst må planprosessene bli raskere.»

Audun Lågøyr, Direktør næringspolitikk og kommunikasjon i Byggenæringens Landsforening (BNL). Publisert i bygg.no 15.03.2012

Dokumenter med nasjonale føringer og evalueringer om effektivisering av planprosesser:

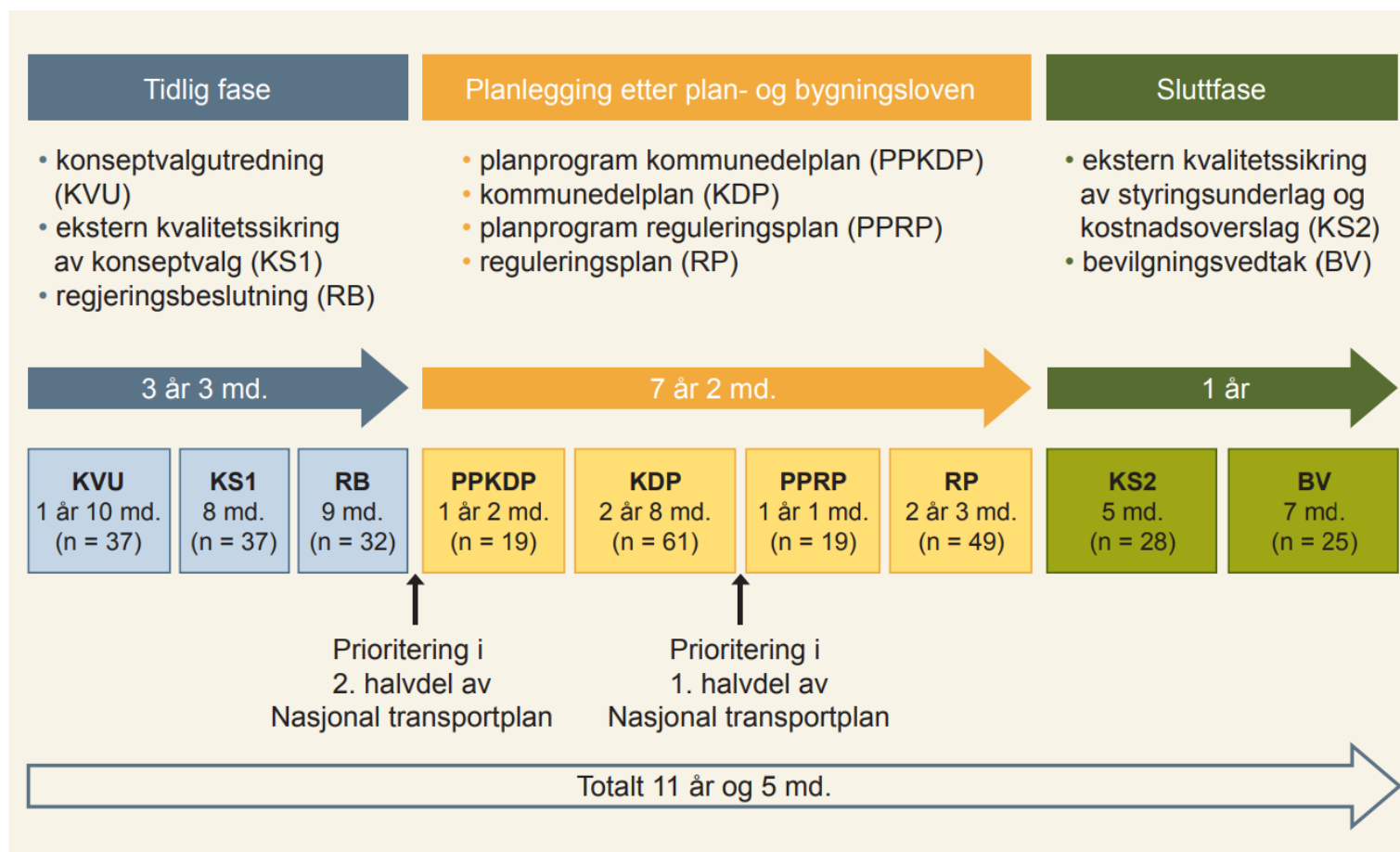
- «Effektivisering av planprosesser for store samferdselsprosjekt», Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Samferdselsdepartementet, Rapport fra arbeidsgruppe (udatert).
- Meld. St. 25 (2014-2015) – «På rett vei – Reformen i veisektoren».
- Meld. St. 33 (2016–2017) «Nasjonal transportplan 2018–2029».

2.3 Fokus i denne rapporten

I denne rapporten ser vi nærmere på muligheten til å effektivisere planleggingen etter plan- og bygningsloven – inkludert gjennomføring av tilhørende konsekvensutredninger.

- Dokument 3:4 (2018–2019) «Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å redusere planleggingstiden for store samferdselsprosjekter».
- «Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023» (vedtatt ved kongelig resolusjon 14.05.19).
- Plan- og bygningsloven – en lov for vår tid? EVAPLAN 2008, Universitetsforlaget 2018.
- Plan- og bygningsloven – fungerer loven etter intensjonene? EVAPLAN 2008, Universitetsforlaget 2018.

I henhold til Riksrevisjonens undersøkelse (Dokument 3:4 (2018–2019)) er det planlegging etter plan- og bygningsloven som tar lengst tid i den samlede planprosessen for store samferdselsprosjekter – se figur 2-2.



Kilde: Riksrevisjonen

Figur 2-2 Estimert planleggingstid for store samferdselsprosjekter

Effektivisering dreier seg ikke bare om raskere planprosesser, men også om å få opp beslutningsrelevant kunnskap til hvert beslutningstrinn. Gjenbruk av dokumentasjon fra et plantrinn til det neste er viktig for å unngå dobbeltarbeid og unødvendig omfang av

utredninger. Dokumentasjon og tilhørende beslutninger er imidlertid ferskvare, så tempo og progresjon i planleggingen er uansett viktig. Planprosesser som trekker ut i tid er belastende for både kommunene, andre myndigheter og grunneiere. Vi vil derfor se på muligheter til å

redusere tidsbruken ved å redusere antall plannivåer, samt muligheter til å begrense omfanget av utredninger til det som er strengt

3 MULIGHETER I LOVER OG FORSKRIFTER

Hensikten med dette kapittelet er å gi en faglig bakgrunn for vurderingene og anbefalingene i kapittel 4. Det er en gjennomgang av regler i lov, forskrift og rundskriv som er relevante når en skal vurdere mulighetene for effektiv planlegging av store samferdselsprosjekt.

3.1 Konseptvalg utredninger - Statlige tidligfaseutredninger (KVU-/KS-ordningen)

3.1.1 Roller i KVU-arbeidet

Arbeidet med konseptvalgutredninger (KVU) utløses av et mandat som utstedes på departementsnivå. Dette er et viktig dokument som skal fokusere og avgrense arbeidet, uten å ta stilling til hva som bør være svaret. Svaret skal komme ut av utredningsprosessen og den etterfølgende politiske behandlingen.

Et mandat er omtrent det samme som et oppdrag. Når det offentlige gir noen et mandat, enten det er en person, institusjon, eller et utvalg, så betyr det at de får et bestemt oppdrag, og fullmakt til å utføre det. Mandatet skal beskrive oppdragets hvorfor, hva, hvordan og når. Dette er en overordnet styringsoppgave, og bør håndteres på

3.1.2 Overordnede krav

Statens prosjektmodell for gjennomføring av store investeringsprosjekter fastsetter krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av prosjektene. Kravene er gitt i rundskriv, som spesifiserer hvordan kravene til utredning, planlegging og styring gitt i utredningsinstruksen og økonomiregelverket skal følges opp i utredning av store statlige investeringer. Det angir nærmere krav til

beslutningsrelevant. I dette inngår også valg av riktig detaljeringsnivå på både planutforming og utredninger.

Dette kapittelet bidrar til å gjøre rapporten mer omfattende, men samtidig vil en slippe å slå opp i plan- og bygningsloven og KU-forskriften for å sjekke hjemmelsgrunnlaget for forslagene i kapittel 4.

departementsnivå. Samfunns målet gir overordnede føringer og bør spesifiseres på departementsnivå.

Departementet kan selv stå for arbeidet med KVU (slik det har vært vanlig i forsvarssektoren) eller gi oppgaven til en underliggende etat. Det er ingen formelle hindringer som tilsier at ikke Nye Veier AS eller andre statlige foretak kan ha ansvaret for arbeidet med KVU.

Den etterfølgende kvalitetssikringen (KS1) derimot, gjennomføres i regi av departementene.

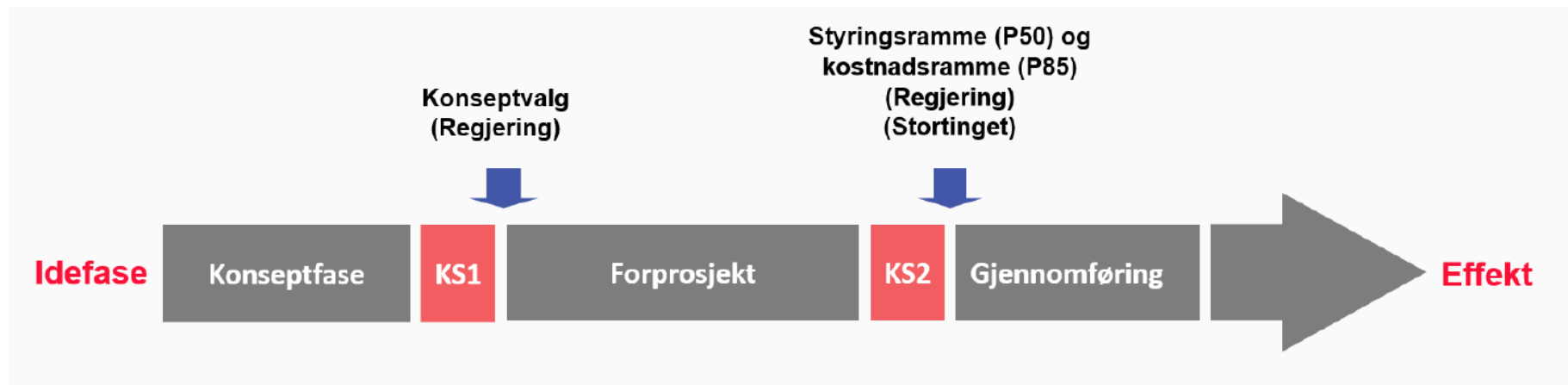
innhold og metode i henholdsvis konseptvalgutredninger og forprosjektfasen for investeringsprosjekter. For hver av de to fasene gjelder krav og prosess for ekstern kvalitetssikring. Ordningen gjelder alle typer statlige investeringsprosjekter med anslått samlet kostnadsramme for investeringskostnadene over fastsatt terskelverdi

for statens prosjektmodell. Pr 2019 er denne terskelverdien 1 mrd kr for blant annet samferdselsprosjekter.

For samferdselsprosjekter som planlegges etter plan- og bygningsloven, vil forprosjektfasen normalt omfatte kommunedelplan og reguleringsplan. Nye veier AS og Bane NOR SF har ansvar for prosjekter i forprosjekt- og gjennomføringsfasen, dvs. etter gjennomført KVV/KS1 og konseptvalg. De er ikke omfattet av krav til KS2, men er selv ansvarlig for å gjennomføre kvalitetssikring av styringsunderlag og

kostnadsoverslag. Dersom de to foretakene som et ledd i prosjektgjennomføringen anbefaler løsninger som vesentlig endrer tidligere konseptuelle valg eller vedtatte planer, kan endringen underlegges krav til ekstern kvalitetssikring (KS1). Det vil si at grunnlaget for valg av konsept blir gjennomgått på nytt og vurdert opp mot endret konsept.

Statens prosjektmodell forutsetter følgende faseinndeling: Idéfase, konseptfase, forprosjekt og gjennomføring (figur 3-1).



Figur 3-1 Statens prosjektmodell for tidligfaseutredninger (Kilde: R-108/19)

3.1.3 Nærmere om konseptvalgutredningen

Formålet med konseptvalgutredningen er å utarbeide et beslutningsgrunnlag for å velge hvilket konsept som eventuelt skal videreføres i forprosjektfasen. De enkelte trinn i utredningen omtales her kort (se Finansdepartementets rundskriv R-108/19 for nærmere dokumentasjon).

Spørsmålet om å integrere KVV-arbeidet og planprosessen etter plan- og bygningsloven er tatt opp i ulike sammenhenger. Det påpekes blant annet i evalueringen av plansystemet (EVAPLAN 2008). Det kan ligge en effektiviseringsgevinst i en slik samordning – se fig 2-2. Inntil videre er dette to atskilte prosesser, som ligger i tidsrekkefølge og som har hver sin beslutningsmyndighet.

Problembeskrivelse: Utgangspunktet for ethvert prosjekt er at man står overfor et problem som skal løses. Problembeskrivelsen må ta med både dagens problemer og forventet fremtidig utvikling. For et transportsystem kan problembeskrivelsen f.eks. dreie seg om et udekket reise-/transportbehov.

Behovsanalyse: Analysen skal beskrive bredden i aktuelle, konkrete behov relatert til problembeskrivelsen, vurdert i et overordnet samfunnsperspektiv.

Strategiske mål: Med grunnlag i problembeskrivelsen og behovsanalysen skal det defineres mål for virkningene av tiltaket; samfunnsmål for samfunnet og effektmål for brukerne.

Samfunnsmålet skal beskrive den positive tilstanden eller utviklingen som prosjektet skal bygge opp under. Det er knyttet til tiltakets virkninger for samfunnet og skal gi den overordnede begrunnelsen for tiltaket. En realisering av samfunnsmålet må til en viss grad kunne tilbakeføres til prosjektet.

Effektmålene skal beskrive hvilke virkninger som søkes oppnådd for brukerne av tiltaket. De skal være prosjektspesifikke og utformet slik at de beskriver relevante egenskaper ved den ønskede tilstanden etter gjennomføring av tiltaket. Dersom det er flere effektmål, bør de være innbyrdes konsistente og prioritering mellom målene skal fremgå. Helheten av mål må være realistisk oppnåelig og graden av måloppnåelse skal kunne verifiseres i ettertid.

Det bør drøftes hvorvidt prosjektet er i tråd med samfunnets mål og prioriteringer på andre områder. Tiltakets relevans, prioritering og avhengigheter mot andre tiltak bør komme frem, slik at prosjektet kan vurderes opp mot porteføljen av andre tiltak under departementet eller innenfor andre relevante områder. Målkonflikter bør synliggjøres.

Rammebetingelser for konseptvalg: Omfatter et samlet sett betingelser som skal oppfylles for valg av konseptuell løsning og fremtidig drift.

Mulighetsstudie: Problem, behov, mål og rammebetingelser sett i sammenheng definerer et mulighetsrom. Mulighetsstudien skal være en bred tilnærming til hva som er mulige alternative løsninger og ulike konseptuelle løsninger som kan realisere målene. Studien gir grunnlag for en grovsiling av tiltak og løsninger som velges vekk på et tidlig stadium, og dokumentasjon for dette.

Alternativanalyse: Med bakgrunn i punktene over skal det utarbeides en alternativanalyse der nullalternativet og minst to andre konseptuelt ulike alternativer vurderes gjennom en samfunnsøkonomisk analyse. Alternativanalysen skal behandle de mest interessante og realistiske konseptuelle løsningene for det identifiserte samfunnsbehovet innenfor mulighetsrommet.

Føringer for forprosjektfasen: I løpet av KVVU-arbeidet avdekkes de forhold som er vesentlige for en vellykket gjennomføring av prosjektet. Dette kan være forutsetninger for å oppnå nytteeffekter, informasjon om usikkerhet og risiko, eksterne aktørers interesser, krav til kompetanse eller andre ting.

3.2 Planhierarkiet i plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven har et hierarkisk plansystem – fra nasjonale planoppgaver via regional planlegging til detaljerte planer på

kommunalt nivå. Vi har altså et tredelt ansvarsforhold for arealplanleggingen – se figur 3-2.

Nivå:	Retningslinjer - programmer	Midlertidig båndlegging	Bindende arealplaner
Nasjonalt	- Nasjonale forventninger - Statlige planretningslinjer	Statlige planbestemmelser	Statlig arealplan
Regionalt	- Regional planstrategi - Regional plan og interkommunalt plansamarbeid	Regional planbestemmelse	
Lokalt	- Kommunal planstrategi - Kommuneplanens samfunnsdel og kommunedelplan	(Inngår i bindende planer)	- Kommuneplanens arealdel - Område-regulering - Detaljregulering

Figur 3-2 Planhierarkiet og hva som avklares på de ulike nivåene

I utgangspunktet er kommunene planmyndighet for alle arealplaner, unntatt regionale planer for arealbruk, der fylkeskommunen er myndighet. Staten har flere virkemidler for å ivareta nasjonale eller regionale interesser i planleggingen. Dette omfatter nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, statlige planretningslinjer, statlige planbestemmelser og statlig arealplan. I loven forutsettes det at regionale og lokale planmyndigheter fatter

planvedtak som er i samsvar med statlige interesser og ikke er i strid med bestemmelser i lov, forskrift, statlig planretningslinje, statlig eller regional planbestemmelse, eller overordnet plan.

Staten v/departementet kan på forskjellig vis overta kommunens rolle som planmyndighet. Dette belyses nærmere i kap 3.3.

3.3 Statlig arealplan og andre statlige virkemidler

I utgangspunktet er kommunene arealplanmyndighet, innenfor rammene av nasjonal lovgivning, nasjonal politikk og statlige interesser for øvrig. Staten har flere virkemidler for å ivareta egne interesser i

3.3.1 Statlig planbestemmelse

Statlig planbestemmelse (SPB, plan- og bygningsloven § 6-3) innebærer et tidsbegrenset – inntil 10 år – forbud mot å iverksette særskilt angitte tiltak, når det er nødvendig for å ivareta nasjonale eller regionale interesser. Bestemmelsen kan omfatte særskilt angitte bygg- eller anleggstilltak, nærmere avgrensede geografiske områder, eller en kombinasjon. Bestemmelsen innebærer i praksis et krav om planlegging, gjennom regional plan eller kommuneplan, for å avklare

3.3.2 Statlig planretningslinje

Statlig planretningslinje (SPR, plan- og bygningsloven § 6-2) gir retningslinjer for planlegging etter plan- og bygningsloven og saksbehandling (enkeltvedtak) etter plan- og bygningsloven eller andre

3.3.3 Statlig arealplan

Statlig arealplan (plan- og bygningsloven § 6-4) kan benyttes når gjennomføringen av viktige statlige eller regionale utbyggings-, anleggs- eller vernetiltak gjør det nødvendig, eller når andre samfunnsmessige hensyn tilsier det. Aktuelle situasjoner kan være når det ikke kan forventes at den ordinære kommunale planleggingen vil føre til et resultat som kan godtas av staten. «Ikke godtas» kan omfatte faktisk resultat, f.eks. kostbare løsninger, eller tidsbruk. Vedkommende kommune skal i nødvendig grad bistå departementet i arbeidet, for eksempel i forbindelse med høring og utlegging til offentlig ettersyn og tiltak for å sikre god medvirkning. Kommunen(e) kan også be staten ta ansvar for planprosessen. Det kan være flere motiver for et slikt ønske;

arealforvaltning og prosjektavklaring. Disse virkemidlene gjennomgås her kort.

de forhold bestemmelsen omfatter. SPB om kjøpesenterstopp er et eksempel. En kan tenke seg virkemidlet brukt i vei- og jernbaneplanlegging for å båndlegge en lengre korridor, i påvente av planavklaring av alternativ. Dette er imidlertid ikke anvendt. SPB kan være et alternativ til regional planbestemmelse, som fastsettes av fylkestinget. Se kap 3.4.

lover. SPR for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (SPR SBAT) er de gjeldende retningslinjene for planlegging av transportsystemene i landet.

fra kapasitet i planadministrasjonen til at det aktuelle prosjektet er uønsket. Uansett er dette et legalt ønske.

For å identifisere store samferdselsprosjekter som kan være aktuelle for bruk av statlig plan, har Kommunal- og moderniseringsdepartementet i samarbeid med Samferdselsdepartementet utarbeidet følgende kriterier:

- Det er viktig med rask gjennomføring av planprosessen
- Det er større prosjekter 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
- Når det er store konflikter mellom statlige myndigheter

Erfaringer fra eksempler på store samferdselsprosjekter der statlig plan er brukt (E16 Ringeriksbanen, E39 Stord-Os, E39 Lyngdal Vest-

3.3.4 Innsigelse

Innsigelse (plan- og bygningsloven §§ 5-4 – 5-7) til forslag til kommune(del)planens arealdel eller reguleringsplan kan brukes av berørt statlig og regionalt organ i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning. Loven selv og et eget rundskriv gir nærmere regler om vilkår for innsigelse og prosess med behandling av

3.3.5 Overføring av planforberedelse til statlig myndighet

Plan- og bygningsloven § 3-7, tredje ledd, gir myndigheter med ansvar for større samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur rett til å utarbeide og fremme forslag til arealplan for slike tiltak. Nye Veier har i egen forskrift fått hjemmel til å bruke denne framgangsmåten generelt for reguleringsplaner, på linje med Statens vegvesen og Bane NOR. For kommunedelplaner er hjemmelen begrenset til prosjektet E18 Dørdal – Grimstad (avsluttet). Hjemmelen gjelder planarbeidet fram til og med beslutning om høring og offentlig ettersyn av planforslag, men det er kommunen eller evt. Kommunal- og moderniseringsdepartementet som fastsetter planprogrammet, jf. KU-forskriften §§ 16 og 32. I praksis gjennomfører samferdselsetaten høringsprosessen og merknadsbehandling, før planforslaget oversendes kommunen.

Sandes) viser at bruk av statlig plan ikke nødvendigvis innebærer raskere gjennomføring av planprosessen.

Fra lokalt og regionalt hold stilles av og til urealistiske eller urimelige krav om alternativer, løsninger mm og omfang av utredninger. For å få avklart overordnede forutsetninger for prosjekter tidlig, kan statlig fastsatt planprogram være en aktuell løsning.

innsigelsessaker. Den rettslige konsekvensen av en innsigelse er at staten (departementet) trer inn i kommunestyrets rolle som planmyndighet, dvs. at plansaken løftes fra kommune til stat. Innsigelse kan også fremmes av fylkeskommuner og nabokommuner.

Deretter overtar kommunen(e) prosessen i egenskap av planmyndighet. Planarbeidet skal skje i samråd med kommunen. Det er vanlig å gi kommunen anledning til å uttale seg til et ønske om at etaten/selskapet gjennomfører planarbeidet. I og med at det her er en forutsetning at kommunen gjør planvedtaket, bør planforslaget som fremmes, være forankret i kommunen. Hvordan dette gjøres, må avtales fra sak til sak. Vi finner eksempler på at en plan sendes på høring med to eller flere alternativer, der det ene typisk kan være tiltakshavers preferanse og det andre kommunens anbefaling. Da har alle alternativer vært hørt, slik at staten eventuelt kan overta planprosessen uten forsinkelse, dersom kommunens planvedtak ikke kan aksepteres av staten¹.

¹ Gjennom statlig planvedtak eller innsigelsesbehandling

3.4 Regional plan og interkommunalt plansamarbeid

Regional planlegging omfatter regional planstrategi, regional plan og planbestemmelse, samt interkommunalt plansamarbeid. Et planspørsmål som har betydning for flere kommuner, er i

3.4.1 Regional planstrategi

Regional planstrategi utarbeides av regional planmyndighet – fylkeskommunen – minst en gang i hver valgperiode. Planstrategien skal redegjøre for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer, vurdere langsiktige utviklingsmuligheter og ta stilling til langsiktige

3.4.2 Regional plan

Regional plan utarbeides av regional planmyndighet. Retningslinjer for arealbruk i en slik plan kan formaliseres som **regional planbestemmelse**.

Den rettslige virkningen av slik bestemmelse er i prinsippet lik statlig planbestemmelse, altså en båndlegging av arealer i inntil ti år i påvente av oppfølgende planlegging. Virkemiddelet regional plan/regional planbestemmelse har ikke vært brukt i samferdselssaker². Løsningen kan være aktuell for store prosjekter som er viktige for regionen/fylket, der fylket vil ta et særlig ansvar for planmessig tilrettelegging. Det er fylkestinget som godkjenner forslag til bompengoordninger og stiller økonomisk garanti før Stortingsvedtak.

² Fylkesplanvedtekten på 1970-tallet for båndlegging av Hobøl som ny hovedflyplass på Østlandet er et sammenliknbart eksempel.

utgangspunktet et aktuelt tema for regional planlegging. Samferdselstiltak og annen infrastruktur kan være et typisk tema.

utviklingsmål og hvilke spørsmål som skal tas opp gjennom videre regional planlegging. Gjennom arbeidet med å sette mål for utviklingen i fylket, vil den regionale planstrategien være et viktig fundament for planlegging av viktige samferdselsprosjekter i fylket.

Regional plan som fastsetter ramme for tiltak som har eller kan ha vesentlige virkninger – ref vedlegg I og II i forskrift om konsekvensutredninger – skal konsekvensutredes. Se kap 3.6.

Kopling mellom regional plan og konseptvalgutredning (KVU) ble vurdert i forarbeidene til regionreformen (Meld. St. 22 (2015-2016), Ot.prp. nr. 84 (2016-2017) og Innst. 377 S (2015-2016). Det forutsettes at regional plan ikke skal legge bindinger på hvilke konsepter som utredes i KVU, men at regionale planer kan medvirke til å bedre den regionale og lokale forankringen av store statlige samferdselsprosjekter. Regional plan kan også medvirke til å avklare regionale prioriteringer av samfunnsmålene ved nye store samferdselstiltak og se disse i sammenheng med arealspørsmål i et bredere perspektiv. (Se også kap 3.1.)

3.4.3 Interkommunalt plansamarbeid

Interkommunalt plansamarbeid kan tas i bruk der kommunene ser det hensiktsmessig å samordne planleggingen over kommunegrensene, der den regionale planstrategien peker på slikt samarbeid eller dersom departementet pålegger kommunene å samarbeide. Samarbeidet kan omfatte alle kommunale plantyper. De deltakende kommunene kan overføre *prosessmyndighet* til et styre for plansamarbeidet. Dette kan gjelde beslutning om å varsle planoppstart og høre forslag til planprogram, fastsette planprogrammet og sende planforslag på høring og offentlig ettersyn. *Planvedtaket* må treffes av hvert enkelt kommunestyre. Når et plansamarbeid er formalisert etter bestemmelsene i plan- og bygningsloven, gjelder også regler om organisering, tvisteløsning mm. Et alternativ som er organisert

nedenfra, altså fra berørte kommuner selv, har de samme mulighetene til å overføre prosessmyndighet til et styre for en interkommunal planprosess. Dette er f.eks. brukt for kommunedelplanarbeidet med E18 Dørdal-Grimstad, der åtte kommuner deltok. Plansamarbeidet er videreført til også å omfatte reguleringsplanprosessen. Også for arbeidet med kommunedelplan E16 Kongsvinger-E6 er det etablert et interkommunalt planstyre med de fire berørte kommunene. Det er gode erfaringer med felles dokumentproduksjon og samordnet planprosess i samferdselsprosjekter der to eller flere kommuner er berørt. I de tilfellene er samarbeidet ikke formalisert, men avklart og avtalt mellom tiltakshaver og kommunene.

3.5 Kommunale planer

3.5.1 Kommuneplanprosessen

Det nyvalgte kommunestyret skal i løpet av det første året legge frem forslag til kommunal planstrategi. Kommunestyret skal avklare hvilke planbehov kommunen har i kommende kommuneplanperiode, og det videre planarbeidet legges opp på bakgrunn av planstrategien, se fig. 3-3.

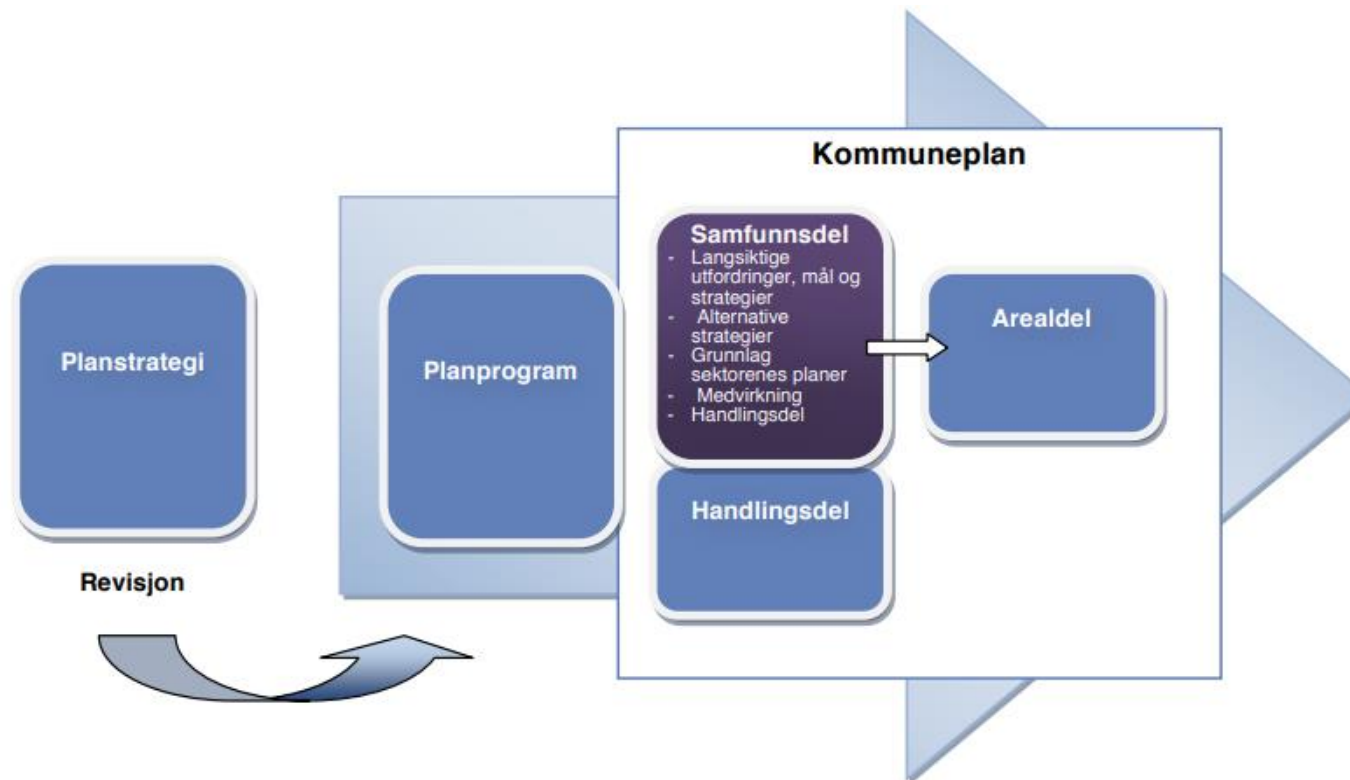
Planstrategien er viktig for kommuneplanleggingen ettersom den er første ledd i kommunens langsiktige samfunnsplanlegging. Den politiske retning man har valgt ved planprioritering i planstrategien skal følges opp i kommuneplanens samfunnsdel og i de øvrige planer.

Planstrategien vedtas av kommunestyret og konkluderer med behovet for revisjon av kommunale planer, kommuneplan og kommunedelplaner samt behovet for igangsetting av viktige reguleringsplaner og eventuelle interkommunale planprosesser. Arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel og arealdel settes altså kun i gang dersom det blir bestemt ved behandlingen av kommunal planstrategi – det er ikke krav om at kommuneplanen rulleres hvert fjerde år.

3.5.2 Kommuneplanens samfunnsdel – langsiktige mål

Kommuneplanens samfunnsdel er verktøyet for kommunens helhetlige planlegging. Gjennom arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel skal kommunen vektlegge viktige utfordringer knyttet til samfunnsutvikling og synliggjøre de strategiske valg kommunen tar. Samfunnsdelen bør beskrive overordnede mål for både

kommunesamfunnet og kommuneorganisasjonen. I tillegg beskrives satsingsområdene og eventuelt alternative strategier for å nå målene. Samfunnsdelen bør ta stilling til hvilke strategier kommunen vil legge til grunn i det videre arbeidet. Samfunnsdelen skal også peke ut overordnede strategier i arealdelen, se fig.3-3.



Figur 3-3 Kommuneplanprosessen - med kommuneplanens samfunnsdel uthøvet
(kilde: Veileder Kommuneplanprosessen, Miljøverndepartementet)

I de kommunene hvor det er store statlige samferdselsprosjekter kan/bør de overordnede behovene og ønskene knyttet til planlegging og prosjektgjennomføring spilles inn til kommuneplanprosessen. På den måten kan en i en tidlig fase starte arbeidet med å utvikle og forankre samfunnsmålene for samferdselsprosjektet. Fordelen med å komme med tidlig i arbeidet kommuneplanens samfunnsdel, er at lokalsamfunnets ønsker og forventninger knyttet til

3.5.3 Kommuneplanens arealdel

Plan- og bygningsloven pålegger alle kommuner å ha en arealdel som dekker hele kommunen og som angir hovedtrekkene i arealdisponeringen samt rammer og betingelser for ny arealbruk og nye tiltak (plan- og bygningsloven § 11-5).

Kommuneplanens arealdel skal i nødvendig utstrekning vise ulike arealformål – herunder samferdselsanlegg. Det kan gis bestemmelser som klargjør vilkårene for bruk av arealene. Dersom det er behov for å sikre korridoren mot planer og tiltak som kan vanskeliggjøre gjennomføringen, kan det avsettes en sone for båndlegging i påvente av reguleringsplan for den nye veien eller jernbanen (plan- og bygningsloven § 11-8, andre ledd, bokstav d)).

samferdselsprosjektet kommer fram. Kommunens innbyggere og politikere kan bli bevisst hva som er hensikten med en stor statlig investering og hvilke langsiktige utfordringer og muligheter tiltaket gir. Det gjør det også mulig å se kommunens bolig- og næringsutvikling i sammenheng med den nye infrastrukturen, og unngå uheldige arealdisponeringer som vil komme i konflikt med nasjonal samferdsels- og miljø- og klimapolitikk.

På samme måte som for kommuneplanens samfunnsdel, er det ikke lovkrav om at arealdelen skal rulleres hvert fjerde år. Behovet for rullering avklares ved behandlingen av kommunal planstrategi. Tidspunktet og frekvensen for rullering av arealdelen kan derfor variere mye mellom kommunene. Det vil derfor være krevende både i forhold til framdrift og koordinering over kommunegrenser dersom en skal innpasse ny overordnet infrastruktur direkte i kommuneplanens arealdel.

Dersom nødvendige utredninger foreligger, kan imidlertid tiltakshaver komme med innspill til kommunens arbeid med kommuneplanens arealdel og be om at planlagt ny overordnet infrastruktur innarbeides i planen. På den måten vil det være mulig å avklare korridor i forbindelse med rullering av kommuneplanens arealdel.

3.5.4 Kommunedelplan

Det er også adgang til å utarbeide arealplaner for deler av kommunens område (plan- og bygningsloven §11-5). For slike kommunedelplaner gjelder de samme lovreglene om planutforming og prosess som for kommuneplanens arealdel.

Fordelen med en kommunedelplan er at planoppstart og framdrift kan tilpasses det aktuelle samferdselsprosjektet i tid (behøver ikke vente på at kommuneplanen skal rulleres). I tilfeller hvor prosjektet går over kommunegrenser, vil det være mulig å legge til rette for at to eller flere kommuner samarbeider om planleggingen – se omtale i kapittel 3.4.

Plan- og bygningslovens generelle krav til medvirkning og prosess gjelder for arbeidet med kommunedelplaner. Prosesskravene knyttet til utarbeidelse av kommunedelplan skiller seg fra kravene knyttet til reguleringsplanprosessen. Spesielt for reguleringsplaner er kravet om å varsle grunneiere, rettighetshavere og andre direkte berørte ved planoppstart, forelegge dem planforslag og orientere dem om klageadgangen. Til forskjell fra et kommuneplanvedtak kan vedtak om

3.5.5 Reguleringsplan

Reguleringsplan er det viktigste plandokumentet ved planlegging av ethvert prosjekt:

- Den tilfredsstillende lovens generelle krav om reguleringsplan som grunnlag for å gjennomføre større bygge- og anleggstiltak.
- Godkjent reguleringsplan er grunnlaget for å erverve grunn og rettigheter.
- Forholdet til sektorlover, som kulturminneloven og vannressursloven, i den grad dette er aktuelt, er avklart i løpet av prosessen.

reguleringsplan påklages til statsforvalteren. Dette er vesentlig for å ivareta berørte parter rettssikkerhet. I et rettssikkerhetsperspektiv vil det derfor være uheldig å fastsette detaljer knyttet til arealbruk og utforming av tiltak i en kommunedelplan.

I reguleringsplanveilederen til KMD fra 2018, skriver departementet:

«Det er viktig å ha et bevisst forhold til valg av plantype. Dersom detaljeringsgraden er høy og planen går inn i spørsmål og avklaringer som har stor betydning for enkeltgrunneiere eller andre berørte, bør man som hovedregel velge reguleringsplan fremfor kommunedelplan. Dersom planen skal være mer overordnet og i første rekke peke ut utbyggingsretninger og utbyggingsgrenser, kan kommunedelplan være mer hensiktsmessig. Valg av plantype bør gjøres ut fra en helhetlig vurdering av formålet med planen, ønsket detaljeringsgrad og hva planen skal avklare med hensyn til videre regulering og/eller tiltak. Høy detaljeringsgrad i en plan vil kunne øke kravet til kunnskapsgrunnlag, medvirkning og varsling.»

Loven skiller mellom **to typer reguleringsplaner**; **områderegulering**, som i utgangspunktet er kommunens verktøy for å styre områdeutviklingen i byer, tettsteder, reiselivsdestinasjoner mm, og **detaljregulering**, som i utgangspunktet er gjennomføringsplan for et prosjekt. Detaljreguleringsplan kan utarbeides og fremmes av myndigheter, organisasjoner, private mm, i samråd med kommunen. «Byggende myndigheters særlige adgang» til å fremme planer er omtalt i kapittel 3.3.5.

De to typene reguleringsplan kan se helt identiske ut, ettersom de fleste virkemidlene er like. Det eneste unntaket som kan være viktig for samferdselsplaner, er at det i en områdereguleringsplan kan stilles krav om en etterfølgende detaljreguleringsplan. Dette *kan* være aktuelt dersom en områdereguleringsplan brukes for planavklaring for mesteparten av et område, mens det for et mindre område er behov for videre bearbeiding og avklaringer.

Lovens generelle krav til medvirkning og prosess gjelder for arbeidet med reguleringsplaner. Spesielt for reguleringsplaner er kravet om å varsle grunneiere, rettighetshavere og andre direkte berørte ved planoppstart, forelegge dem planforslag og orientere dem om klageadgangen. Dette er vesentlig, fordi reguleringsplanen kan være et vesentlig inngrep i berørte eiendommer. Omfattende krav til varsling mm er med andre ord viktig for berørte parter rettssikkerhet. Dessuten kan reguleringsplanvedtak påklages til statsforvalteren.

Når en statlig tiltakshaver utarbeider planforslag etter plan- og bygningsloven § 3-7, skal dette avtales med kommunen(e). Det skal avholdes et formelt oppstartmøte (se plan- og bygningsloven § 12-8, første ledd). Det bør avtales rutiner for samhandling med kommunens planadministrasjon og involvering av politiske utvalg underveis i planleggingsarbeidet.

De arealbruksformålene, hensynssonene og planbestemmelsene som kan brukes i en reguleringsplan, er godt beskrevet i departementets veiledere.

For reguleringsplan for samferdselsanlegg er det to momenter som er viktige:

- Samferdselsutbyggere har hjemmel til å erverve (ekspropriere) grunn som er avsatt til samferdselsformål, ikke andre formål. Reguleringsplaner for samferdselsanlegg vil likevel alltid omfatte andre formål, typisk sideterrenget til vei eller bane, men vei-/ baneieren har ikke annen råderett over arealene enn at det for eksempel gjelder et byggeforbud. Etatene/selskapet kan sikre seg midlertidige rettigheter til anleggsområder (områder for masselagring, rigg osv).
- Samferdselseiere må sikre seg rettigheter til atkomst til konstruksjoner mm. Dette vil som regel være en rettighet til privat vei, men også tilgang på terreng over annenmanns grunn kan være aktuelt.

Vilkår for når byggesaksbehandling ikke er nødvendig: Se kap 4.5

3.6 Konsekvensutredning

3.6.1 Generelle utredningskrav i plan- og bygningsloven

I plan- og bygningsloven kap. 4 er det gitt generelle utredningskrav til planer. Dette er utredningskrav som gjelder uavhengig av reglene i forskrift om konsekvensutredninger.

For alle regionale planer og kommuneplaner og for reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn skal det utarbeides et planprogram som ledd i varslingsplan av planoppstart. Planprogrammet skal bl.a. gjøre rede for behovet for utredninger (plan- og bygningsloven § 4-1).

Videre skal alle forslag til planer ved offentlig ettersyn ha en planbeskrivelse. For kommune(del)planer med rammer for framtidig utbygging og for reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal planbeskrivelsen gi en særskilt vurdering og

3.6.2 Utredningskrav i forskrift om konsekvensutredninger

I henhold til Forskrift om konsekvensutredninger (FOR-2017-06-21-854, ikrafttredelse 01.07.2017) skal kommunedelplaner som fastsetter rammer for store samferdselstiltak alltid konsekvensutredes. Det gjelder jernbanelinjer for langdistansetraffikk, motorveier og ny 4-feltsvei med lengde over 10 km, samt andre vei- og jernbanetiltak med kostnadsramme over 750 mill. kr. Dersom det konkrete tiltaket ikke er utredet i kommunedelplan, skal reguleringsplanen for tiltaket konsekvensutredes (§ 6).

Det skal utarbeides et forslag til planprogram for planene som skal konsekvensutredes (§ 13). I forskriften (§14) er det krav om at

beskrivelse (konsekvensutredning) av planens virkninger for miljø og samfunn (plan- og bygningsloven § 4-2)

Det er ikke krav om planprogram og KU for reguleringsplaner når det konkrete tiltaket er konsekvensutredet i en tidligere plan og der reguleringsplanen er i samsvar med denne tidligere planen (KU-forskriften § 6).

Ut fra lovens krav skal konsekvenser av alle reguleringsplaner for utbyggingsformål belyses i planbeskrivelsen. Behovet for utredning av tema og problemstillinger må avdekkes ved planoppstart, eller i planprogrammet dersom planen omfattes av KU-forskriften. Rent prosessuelt kan en derfor si at eneste forskjellen mellom en reguleringsplan med eller uten KU, er kravet til 6 ukers høring og fastsetting av planprogrammet.

planprogrammet skal avklare hva som skal utredes, hvilke metoder som skal benyttes og opplegg for planprosess og medvirkning. Planprogrammet skal legges ut til offentlig ettersyn normalt samtidig med varsel om planoppstart og det fastsettes av kommunen som er ansvarlig myndighet. Ut fra ordlyden i bestemmelsen er det ikke noe hinder for at planoppstart kan varsles først og at planprogrammet utarbeides og legges ut på høring på et senere tidspunkt.

Konsekvensutredningens innhold og omfang skal tilpasses den aktuelle planen og være relevant for de beslutninger som skal tas (§ 17).

For kommune(del)planer kan konsekvensutredningen begrenses til å redegjøre for virkningene planen eller programmet kan få på et overordnet nivå. Unntak er der det i planen konsekvensutredes konkrete tiltak (§18). For store samferdselsprosjekter har det vært vanlig å utrede det konkrete tiltaket på kommunedelplannivå – det innebærer at en i samme plan med konsekvensutredning både avklarer korridorvalg (utredet relevante og realistiske alternativer) og utformingen av tiltaket. Det har vært lagt vekt på at dette grepet er effektivt fordi en slipper krav om konsekvensutredning på reguleringsplannivå. Imidlertid vil det i en tidlig planfase (kommunedelplan) være stor usikkerhet knyttet til hvordan tiltaket vil bli utformet. Praksis viser også at det gjenstår ganske mye utredningsarbeid før en kan vedta en bindende reguleringsplan. Dette gjelder både utformingen av tiltaket og virkningene tiltaket vil ha på miljø og samfunn – herunder aktuelle konfliktreduserende tiltak.

3.6.3 Beskrivelse av miljøtilstanden (null-alternativ)

I KU-forskriften § 20 er det et krav om at konsekvensutredningen skal inneholde en beskrivelse av den nåværende miljøtilstanden og en oversikt over hvordan miljøet antas å utvikle seg hvis planen eller tiltaket ikke gjennomføres (null-alternativet).

For å kunne vurdere den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av et tiltak, må det sammenlignes med situasjonen som oppstår hvis tiltaket ikke gjennomføres. Denne situasjonen benevnes referansealternativet (også kalt null-alternativet). Det å definere og utarbeide referansealternativet er derfor en viktig del av problembeskrivelsen i en samfunnsøkonomisk analyse.

KU-forskriften har en omfattende opplisting av hva beskrivelsen av planen eller tiltaket skal omfatte (§19). Opplistingen er omfattende fordi den skal dekke både overordnede planer, detaljplaner og tiltak. Kravene til hva beskrivelsen skal inneholde må ta hensyn til (avveies mot) om det er en overordnet plan for korridorvalg eller et konkret tiltak som skal vedtas, jf. presiseringen i § 17 om at konsekvensutredningens innhold og omfang skal være beslutningsrelevant og tilpasses den aktuelle planen.

Det vil være svært viktig ved fastsetting av planprogram å foreta en tilpasning og avgrensning av hva beskrivelsen av planen skal omfatte – sikre at kravene til detaljering er tilpasset plannivå og hva som er relevant for den beslutningen som skal fattes.

Referansealternativet:

- Tar utgangspunkt i dagens situasjon, med framskriving til planlagt åpningsår. Planlagte og finansierte planer/prosjekter forutsettes gjennomført.
- Inkluderer ordinært vedlikehold
- Korrigerende vedlikehold (reparasjoner av feil, utskifting av ødelagte deler)
- Forebyggende vedlikehold (periodisk vedlikehold)
- Inkluderer utskiftinger/fornyelse (nødvendige reinvesteringer, oppgraderinger) for å kunne fungere i den tidsperioden som forutsettes i analysen

- Tar hensyn til andre vedtatte tiltak som er i gang eller har fått bevilgning
- Er sammenligningsgrunnlag for både prissatte og ikke-prissatte konsekvenser

3.7 Samhandling med myndigheter og offentlig medvirkning

3.7.1 Krav i plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven har krav om at planmyndigheten – kommunen – skal informere og involvere myndigheter og berørte parter både ved planoppstart, høring av planprogram, høring av planforslag og når planen er vedtatt. Samtidig har offentlige organer plikt til å delta i planleggingen når det berører deres saksfelt. Manglende deltakelse kan medføre at retten til å fremme innsigelse bortfaller.

Det er ulike krav til formen på formidlingen og det er noen forskjeller mellom kommuneplan og reguleringsplan. For reguleringsplan er det

Referansealternativet er altså hvordan «dagens» vei-/jernbanenett ser ut like før vi har tenkt å bygge/åpne en eventuelt ny vei/jernbane.

særskilte krav om at direkte berørte grunneiere og rettighetshavere skal underrettes direkte (brev).

Kravene til medvirkning er lik for begge plantypene. Se sammenstilling av lovkrav i tabell 3-1.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har utarbeidet brevmaler for planprosessen - <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/plan/veiledning-om-planlegging/test-maler-for-behandling-av-reguleringsplaner/id2413265/>

Tabell 3-1 Plan- og bygningslovens krav om planprosess og medvirkning

	Kommunedelplan	Reguleringsplan
Oppstartsmøte		Kommunen kan gi råd om hvordan planen bør utarbeides. Det skal skrives referat fra møtet, § 12-8.
Planoppstart varsel	Berørte offentlige organer og andre interesserte skal varsles. Kunngjøring i minst én avis som er alminnelig lest på stedet, og gjennom elektroniske medier, § 11-12.	Berørte offentlige organer og andre interesserte skal varsles. Kunngjøring i minst én avis som er alminnelig lest på stedet, og gjennom elektroniske medier. Underrette grunneiere og rettighetshavere i planområdet samt naboer til planområdet. §12-8.
Høring og fastsetting av planprogram	Normalt samtidig med varsel om oppstart og gjøres elektronisk tilgjengelig på nett. Fristen for å gi uttalelse skal være minst seks uker, §§ 4-1 og 11-13.	Normalt samtidig med varsel om oppstart av planarbeidet. Skal også gjøres tilgjengelig gjennom minst én avis som er alminnelig lest på stedet og elektroniske medier. Frist for å gi uttalelse skal være minst seks uker, §§ 4-1 og 12-9.

Høring/offentlig ettersyn av planforslag	Kunngjøres i minst én avis som er alminnelig lest på stedet og gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier. Fristen for å gi uttalelse/fremme innsigelse skal være minst seks uker. Det skal legges til rette for elektronisk presentasjon og dialog, §§ 5-2 og 11-14.	Gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier. Frist for å gi uttalelse/fremme innsigelse skal være minst seks uker. Grunneiere og rettighetshavere i planområdet samt naboer, skal underrettes. Det skal legges til rette for elektronisk presentasjon og dialog, §§ 5-2 og 12-10.
Kunngjøring av planvedtak	Planen skal kunngjøres og gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier. Et eksemplar av planen skal sendes til departementet, statsforvalteren, regional planmyndighet og berørte statlige myndigheter, § 11-15.	Grunneiere/rettighetshavere i planområdet og naboer til planområdet skal underrettes særskilt ved brev med opplysninger om klageadgangen og frist for klage. Planen kunngjøres i minst én avis som er alminnelig lest på stedet og gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier, § 12-12.
Medvirkning	Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter, §1-1. Det skal legges til rette for medvirkning. Kommunen skal påse at dette er oppfylt i planprosesser som utføres av andre. Kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge. Grupper og interesser som ikke er i stand til å delta direkte, skal sikres gode muligheter for medvirkning på annen måte, § 5-1.	

3.7.2 Fasene i planprosessen

Planoppstart og høring av planprogram

Høring av planprogram skal normalt gjøres samtidig med varsel om planoppstart, men det er ikke til hinder for at planoppstart varsles for seg og høring av planprogram gjennomføres senere. En fordel med å vente med høring av planprogram er at en kan få oppdatert/supplert kunnskapsgrunnlaget og innarbeidet gode innspill i forslag til planprogram før høring. I større og komplekse plansaker, som kommunedelplaner, kan det i noen tilfeller være hensiktsmessig å sende planprogrammet på høring etter varsel om planoppstart.

For å sikre tidlig involvering av lokalbefolkningen og interessegrupper, vil det være naturlig å arrangere åpne informasjonsmøter og dialogmøter i forbindelse med planoppstart. Dersom høring av

planprogram gjennomføres etter varsel om planoppstart, må det vurderes om det er hensiktsmessig med en ny runde med informasjonsmøter og dialog. For mange og hyppige møter uten at det er framkommet nye opplysninger kan føre til at interessen og oppslutningen fra befolkningen blir svekket.

Høring og offentlig ettersyn av planforslag

Det er vanlig, men ikke pålagt, med åpne informasjonsmøter og dialog i forbindelse med offentlig ettersyn av planforslaget. I store komplekse plansaker kan det være behov for å arrangere flere møter fordelt på ulike nærmiljøer. Innspill på den kartbaserte medvirkningsportalen (se omtale i kap. 3.7.4) vil gi et godt grunnlag for å identifisere geografiske områder hvor det er spesielle behov for informasjon og dialog.

3.7.3 Samhandling med myndigheter – regionalt planforum

I hvert fylke skal det være et regionalt planforum. I planforumet skal statlige, regionale og kommunale interesser klarlegges og søkes samordnet i forbindelse med arbeidet med kommunale planer. Det er fylkeskommunene som organiserer regionalt planforum. Statlige og regionale organer og kommuner som er berørt av den aktuelle planen, skal delta, jf. plan- og bygningsloven § 5-3.

Organiseringen av regionalt planforum kan variere fra fylke til fylke, men normalt vil det være kommunene som melder inn planer til fastsatte møter (møtekalender). Fordelen med regionalt planforum er at alle aktuelle myndigheter har reservert møtedatoene og det kan derfor være en effektiv arena for å kartlegge og om mulig avklare, vesentlig regionale og nasjonale interesser. Dette fordrer at en sender ut grunnlagsmateriale i god tid før møtene og samtidig konkretiserer spørsmål en ønsker å få drøftet/avklart.

3.7.4 Medvirkning - involvering av befolkningen

Hva er medvirkning?³

Medvirkning betyr tilrettelegging for enkeltpersoners og gruppers rett til å kunne delta i, og påvirke offentlige utrednings- og beslutningsprosesser. Det betyr at befolkningen i et samfunn er med på å planlegge sin framtid.

³ Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (juni 2014).

Medvirkning i planlegging, veileder

For å få til god samordning bør plansaker legges fram for regionalt planforum tidlig i planprosessen – før offentlig ettersyn og høring. Ofte er det gunstig med drøfting i to trinn; først for å avklare forutsetninger og forventninger til planleggingen, og deretter drøfte konkrete løsninger.

Kommunene skal i forbindelse med høringen av forslag til planprogram vurdere behovet for et offentlig møte om saken. Et slikt møte kan både ha til hensikt å besvare spørsmål og bidra til å klargjøre innspill som grunnlag for planmyndighetens fastsettelse av planprogram. For større eller krevende plansaker, bør kommunen i samråd med fylkeskommunen vurdere om planprogrammet skal drøftes i regionalt planforum i høringsperioden. For store samferdselsprosjekt vil dette være meget aktuelt for å avklare om valg av korridor kan avklares i forbindelse med fastsetting av planprogram – er kunnskapsgrunnlaget godt nok og hvilke temaer må utredes (strategisk KU) og høres sammen med planprogrammet (se kap. 4.3).

Medvirkning i planprosessen har et perspektiv om «best mulig plan» og mål om å:

- sikre gode løsninger som tar hensyn til alles behov
- legge til rette for at alle berørte og interesserte aktører kan komme til orde
- fremme kreativitet og engasjement, og være en arena for demokratisk deltakelse i lokalsamfunn
- fremskaffe et godt beslutningsgrunnlag

Hvordan medvirkningen i planleggingen tilrettelegges, er avgjørende for å sikre velfungerende og effektive planprosesser. En for rask oppstart uten tilstrekkelig involvering fra berørte interessegrupper, gir ikke nødvendigvis mer effektive planprosesser.

Hvordan få til medvirkning?

Fire prinsipper: ⁴

Åpenhet - innebærer at alle, enten som direkte berørt eller interessent, skal ha lik tilgang til nødvendig informasjon for å ivareta sine interesser eller komme med sine meninger. Åpenhet er i seg selv en forutsetning for at berørte parter skal ha tillit til planarbeidet.

Styringseffektivitet – med krav om en rask planprosess, med mange aktive interesser og strenge krav til økonomiske resultater, legges det føringer for en aktivt ledet medvirkningsprosess. Det er også viktig å sikre tilstrekkelig involvering av allmennheten på et tidlig tidspunkt. I plansaker med latente konflikter kan tilstrekkelig tilrettelegging og belysning av utfordringene bidra til bedre samordning, og dermed påvirke beslutningsprosessen slik at den blir mer smidig og forutsigbar.

Universell tilgjengelighet - En planprosess med lav terskel for deltakelse og innspill fra berørte parter, kan bidra til å sikre et helhetlig bilde av hvilke utfordringer og muligheter som finnes i den aktuelle plansituasjonen. En prosess som legger til rette for universell utforming på alle nivåer i planleggingen, styrker muligheten til å utvikle lokalsamfunn som er inkluderende for alle.

⁴ Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (juni 2014).
Medvirkning i planlegging, veileder

Likeverd - Deltakelse på likeverdige vilkår, slik at berørte interessegrupper, f.eks. uorganiserte og næringsinteresser, stilles likt med hverandre, er et viktig prinsipp i planprosessen. Jo større kompleksitet og interessemangfold i plansituasjonen, dess viktigere er ryddige og inkluderende planprosesser fra starten av.

Råd for god medvirkning⁵

Sikre politisk deltakelse - Deltakelse og involvering av politikere og beslutningstakere underveis i planprosessen er viktig for å oppnå en bred forankring. Erfaringer viser at allmennheten lettere kommer på banen når politikerne er til stede. Dette kan gi prosessen mer tyngde.

Sørg for den rette sammensetningen av berørte deltakere fra starten av – for komplekse plansituasjoner er det særlig viktig å ha en medvirkningsstrategi som er målgruppebasert og som identifiserer aktuelle berørte parter og interesser. Det gjør det enklere å sette inn målrettede varslingsformer. En god, tydelig oppstart, med tilpasset varslingsform, kan være avgjørende for hvor bredt engasjement man kan forvente underveis i prosessen. All tilrettelegging må være slik at den tar hensyn til alle berørte uavhengig av bakgrunn.

Gi klare rammer for å sikre en meningsfull prosess - Hensikten med planprosessen bør defineres så tidlig som mulig. I planleggingen av medvirkningsaktivitetene bør det sikres god sammenheng mellom aktivitetene. For å sikre oppmøte, realistiske forventninger og tillit til selve prosessen, er det viktig å orientere om rammene for prosessen.

⁵ Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (juni 2014).
Medvirkning i planlegging, veileder

Eksempel på rammer er bl.a. overordnet krav til god samfunnsøkonomi (kostnader må balanseres mot nytte), vegnormalens standardkrav (min avstand mellom kryss, kurveradius mm). Hvilke arenaer som finnes for deltakelse og medvirkning, og hvilke påvirkningsmuligheter man har til enhver tid. Dette bidrar til realistiske forventninger fra deltakerne til de ulike planfasene. Et medvirkningsopplegg bør styres slik at de ikke fører til stadige omkamper i og etter prosessen, men ha en klar struktur som får fram nyttige bidrag og gir tydelig overgang til neste planfase.

Sikre god oppstart – start tidlig med medvirkningsaktiviteter -

Proessen i seg selv er en viktig del av planleggingen. Dette betyr at jo tidligere de ulike hensyn og ideer kommer frem, dess større påvirkningsmuligheter og bedre avveininger er mulig i forhold til den endelige planløsningen. For å komme dit er det vesentlig med en god oppstart og kunngjøring som sikrer målgruppebasert og effektiv involvering.

Legg inn handlingsrom i bruk av metoder – Det er et stort spenn i metoder for medvirkning og det er ikke alle som egner seg for enhver situasjon. Det er ingen særskilt metode som er «den beste» for alle plansammenhenger. Dette er situasjonsavhengig, og plantype, formålet med planen, fasen i planprosessen og planens berørte og interessegrupper, vil være avgjørende faktorer. Dersom det skjer endringer i prosessen, kan dette også gi behov for tilpasninger av metodeopplegget.

Gi rom for kreativitet og muligheter i prosessen –

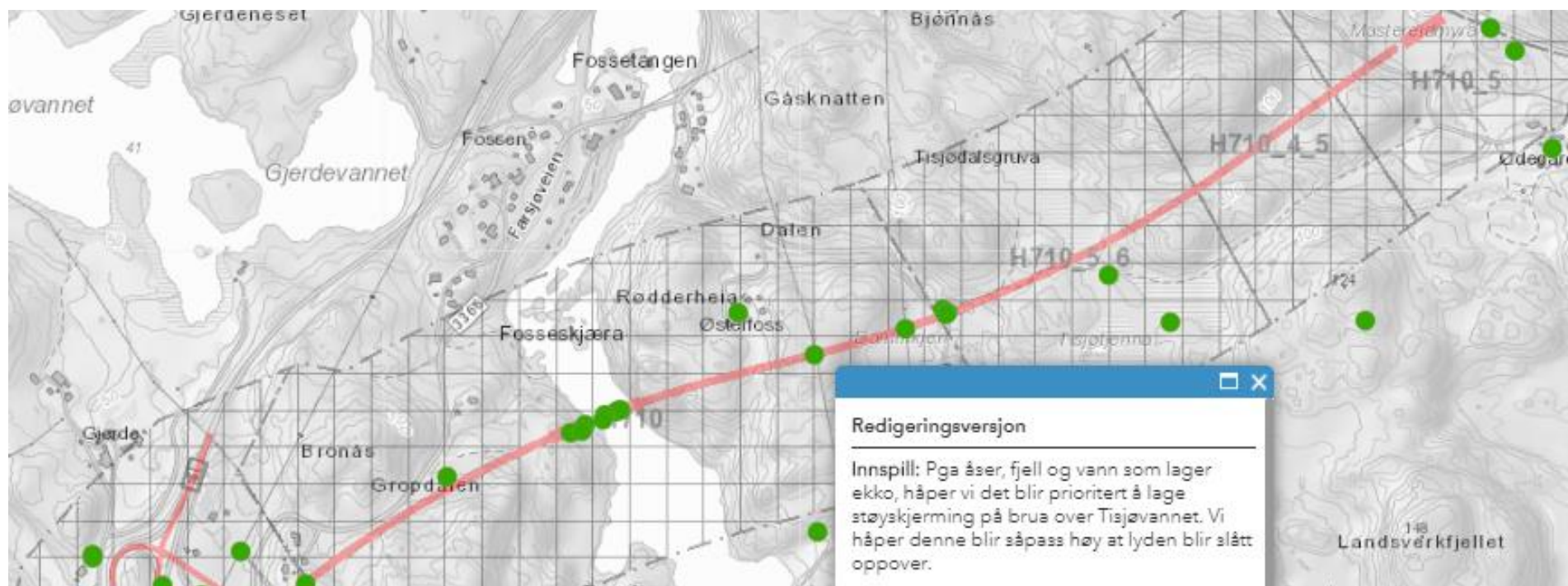
Gode framtidsrettede løsninger vil mer og mer basere seg på åpen dialog og samarbeid på tvers av fagmiljøer, sektorer og forvaltningsnivåer. Det å fremme kreativitet og nytenking fra lokalsamfunnet, er en måte å engasjere og samarbeide med befolkningen på som kan gi spennende ringvirkninger. Tanker i nye baner kan vekke inspirasjon blant flere til å få til noe nytt.

Bruk av digitale hjelpemidler

Plan- og bygningsloven krever at planprosessen er digitalt framstilt, jf. plan- og bygningsloven § 5-2. Digitale planverktøy kan gi oversikt både for planlegger og innbyggere over innspill, tema, analyser og annen planrelevant informasjon.

Innen nettbasert GIS er det et stort potensial for å åpne og effektivisere arealplanprosesser. Flere og flere informasjons- og dialogbaserte deltakelsesmetoder finnes allerede i digital form som digitale undersøkelser, responsskjemaer og diskusjonsfora.

Bruk av GIS-portaler som en mulig plattform for innspill fra befolkningen i planprosessen bør være en selvfølgelighet. Særlig tidlig i planprosessen vil dette kunne gi mye kartfesta lokalkunnskap som kan bidra til økt kvalitet på planløsningene – og dermed redusere konfliktpotensialet.



Figur 3-4 Eksempel på GIS-portal med høringsinnspill fra lokalbefolkningen

4 NY MODELL FOR PLAN OG KONSEKVENsutREDNING AV STORE SAMFERDSELSPROSJEKTER

4.1 Hovedgrep i ny planmodell

Etter gjennomgangen av mulighetene i plan- og bygningsloven og KU-forskriften, er det tydelig at det skilles mellom overordnede lokaliseringsavklaringer i kommune(del)planens arealdel og mer detaljerte utformingsavklaringer i reguleringsplan.

Dagens praksis for utredning og planlegging av store samferdselsanlegg baseres i all hovedsak på Håndbok V712 fra Statens vegvesen. Hovedgrepet i håndboka er at kravet til konsekvensutredning skal ivaretas ved utarbeidelsen av kommunedelplan. Det betyr at både utredninger for å rangere alternative korridorer, og utredninger av det konkrete tiltaket gjennomføres samtidig i samme prosess.

Det er tre sentrale problemer med dette grepet:

- Nødvendig detaljeringsgrad for å kunne beskrive og vurdere tiltaket tar fokus bort fra vesentlige strategiske vurderinger knyttet til rangering og valg av korridor – som først og fremst er et lokaliseringsspørsmål.
- De detaljerte utredningene av tiltaket som utføres på kommunedelplannivå er basert på et mangelfullt kunnskapsgrunnlag (f.eks. arkeologi og grunnforhold) og de kan ha liten overføringsverdi når den optimaliserte veilinja (tiltaket) skal

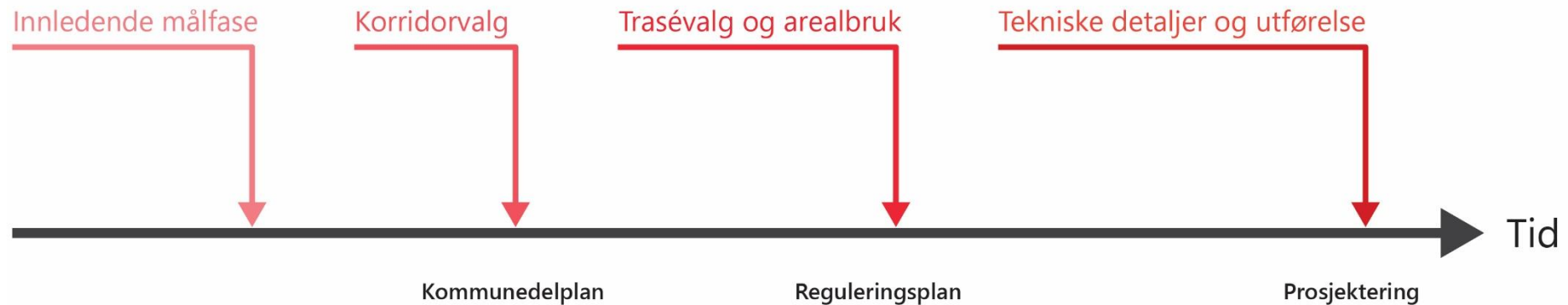
utredes og vedtas i reguleringsplanfasen – innebærer dermed unødvendig dobbeltarbeid.

- Det er et rettssikkerhetsproblem dersom utformingen av tiltaket vedtas i kommunedelplan – som ikke har krav til direkte involvering av grunneiere og rettighetshaver, og som ikke kan påklages.

Ut fra dette anbefales det at også store samferdselsprosjekt følger systemet i plan- og bygningsloven om at lokaliseringsspørsmålet med vurdering av alternativer utredes og avklares ved fastsetting av planprogram og evt. ved behov med vedtak av kommunedelplan – videre at spørsmål knyttet til utforming og krav til det konkrete tiltaket utredes og avklares i reguleringsplan.

Hovedutfordringen vil være å rendyrke en egen planprosess med strategiske utredninger med fokus på rangering og valg av korridor. Grunnlaget for dette må skje allerede ved utforming og fastsetting av planprogram i tidlig planfase.

Det innebærer også at det alltid utarbeides planprogram og konsekvensutredning for etterfølgende reguleringsplaner – med fokus på utforming av og krav til selve tiltaket.



Figur 4-1 Detaljeringsgraden øker gradvis etter hvert som de ulike planfasene gjennomføres.

I dette kapittelet presenteres vårt forslag til hvordan planprosessen for store samferdselsprosjekter kan forenkles og effektiviseres. Vi foreslår en modell med fire faser/trinn, illustrert i figuren ovenfor. Begrunnelsen for anbefalingene er redegjort for under hvert trinn i forslaget (kapittel 4.3 – 4.5).

For store samferdselsprosjekter er det alltid behov for en reguleringsplan. Spørsmålet er om en alltid trenger kommunedelplan i forkant, eller om det er mulig å gå rett på reguleringsplan.

I forkant av arbeidet med reguleringsplan kan det være ulike situasjoner, spesielt med tanke på alternative løsninger (korridorer) og hvordan disse skal avklares:

- I situasjoner med få/små interessenemotsetninger eller uavklarte spørsmål (godt kunnskapsgrunnlag), kan planprogrammet brukes til å avklare valg av korridor og nødvendige forutsetninger for arbeidet med en reguleringsplan.
- I situasjoner med større spennvidde i mulige alternativ og/eller stort

konfliktpotensial, bør valg av korridor avklares gjennom kommunedelplan. Dette gir en tyngre forankring for videre arbeid enn avklaring gjennom planprogrammet.

- Fastsetting av korridor i kommunedelplan er også aktuelt i tilfeller hvor det på grunn av stor planleggings- og utbyggingsaktivitet er behov for båndlegging av korridoren med bygge- og delingsforbud i påvente av regulering.
- Prioritet for utbygging, dvs. frist for planvedtak, kan være styrende for antall trinn i planleggingen, men en for enkel tilnærming kan straffe seg ved at planprosessen kan bli lengre og mer omfattende enn antatt på grunn av konflikter og innsigelser fra sektormyndigheter i reguleringsplanfasen. 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 planlegging av store samferdselsprosjekter, da disse virkemidlene er for lite prosjekt- og gjennomføringsorienterte og dessuten tidkrevende. Regional plan kan være en arena for å sikre en god regionalpolitisk

forankring av vedtatt KVVU og samferdselsprosjektets hovedmål dersom den regionale planprosessen tar opp samfunnstema som gjør dette aktuelt.

I store samferdselsprosjekter vil de ulike interessentene kunne ha ulike meninger om hva som er hensikten med prosjektet og planen – hvilke samfunnsbehov skal løses/vektlegges? Etter hvert som planarbeidet går fremover, kan det oppstå konflikter mellom ulike ønsker, og det vil være vanskelig å ta stilling til hva som skal prioriteres dersom prosjektets mål er uklare. Utvikling av mål som har en omforent forståelse hos tiltakshaver, planmyndighet og andre berørte myndigheter tidlig i prosessen er derfor av stor betydning for å sikre effektive og forutsigbare prosesser som holder oppsatt tidsplan. Vi mener derfor at det er viktig å legge vekt på en god prosess innledningsvis for å utvikle gode mål for prosjektet.

Ut fra drøftingen ovenfor foreslår vi en planleggingsmodell med følgende hovedgrep (fire trinn):

1. **Innledende måldiskusjon** med involverte kommuner, fylker og statlige sektormyndigheter – ta utgangspunkt i statens (regjeringas) hovedmål for prosjektet i vedtatt KVVU. Formålet med prosjektet må forankres og delmål utvikles i fellesskap. Forholdet til regional planstrategi, som også skal ha utviklingsmål for fylket, aktuelle regionale planer og kommuneplanen (samfunnsdel og arealdel) i berørte kommuner vil være en del av grunnlaget for måldiskusjonen.

Forutsetningen for en reell diskusjon om mål, er en felles og omforent forståelse av situasjonen og problemene; en *problemforståelse*. Bare gjennom et slik trinn kan partene i

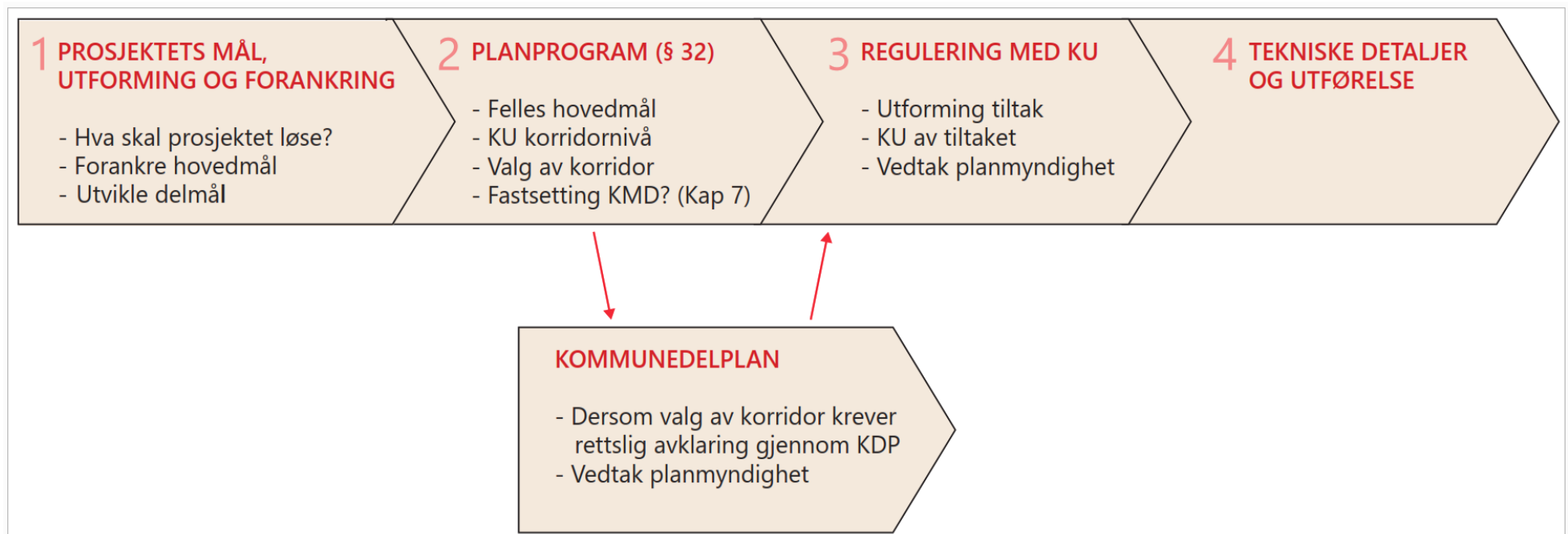
prosessen bli enige om hva prosjektet skal løse, og derigjennom hva som er målet.

2. Neste trinn er **avklaring av ulike alternativer for korridor og beslutning om valg av korridor for videre regulering**. Dette arbeidet starter med utarbeidelse av et planprogram:
 - Dersom kunnskapsgrunnlaget er godt nok og det ikke er vesentlig uenighet/konflikter, kan valg av korridor bestemmes ved fastsetting av planprogrammet med tilhørende strategisk KU.
 - Dersom det faglig og/eller politisk ikke er mulig å bestemme korridor uten ytterligere utredninger og samordningsprosess, starter arbeidet med en kommunedelplan. Det er viktig at nivået på utredningene og detaljeringen av planforslaget er tilpasset beslutningen om valg av korridor.
 - De viktige og vanskelige valgene bør tas her. Vesentlige forutsetninger, uklarheter og uenigheter som ikke er løst på dette trinnet, vil forfølge prosjektet og vanskeliggjøre videre prosess.
3. Innenfor den korridoren som er vedtatt starter arbeidet med reguleringsplan. Det er i denne planfasen ny arealbruk og utformingen av tiltaket avklares. Ettersom det kun er korridorvalg som er utredet i kommunedelplanfasen, vil det være krav om konsekvensutredning av reguleringsplanen – prosessen starter derfor med utarbeidelse av planprogram (dersom korridor allerede er fastsatt i et planprogram, vil det ikke være behov for nytt planprogram). Ved fastsetting av planprogrammet vil det være viktig å få avklart hvor detaljert reguleringsplanen skal være – hvilke verdier og interesser skal skjermes samtidig som det gis handlingsrom for videreutvikling av gode tekniske løsninger i byggefasen. Et stikkord for dette trinnet er å ha fokus på

funksjonskrav og ikke låse seg fast til bestemte løsninger for tidlig; og ofte på for tynt kunnskapsgrunnlag.

4. Siste trinn er utarbeidelse av tekniske detaljer og byggeplan. I denne fasen må det avklares om det er nødvendig med byggesaksbehandling i kommunen, godkjenning av større

konstruksjoner hos Vegdirektoratet og ev tillatelser etter sektorlov som f.eks. forurensningsloven, vannressursloven og forskriftsfredninger. Dersom det er entreprenør som står ansvarlig for utarbeidelsen av reguleringsplan, kan det være grunnlag for å starte arbeidet med byggeplan parallelt med utarbeidelse av reguleringsplan. I slikt tilfelle kan en bruke hjemmelen til å få godkjent reguleringsplan og byggesøknad i samme vedtak.



Figur 4-2 Forslag til ny planmodell for store samferdselsprosjekter

4.2 Prosjektets mål

4.2.1 Felles mål og ansvar for planoppgaven

En viktig forutsetning for effektive planprosesser med god samordning av ulike interesser, er et felles ansvar for planoppgaven hos tiltakshaver, planmyndighet og myndigheter som blir berørt. I en kvalitativ gjennomgang (intervju) av samordning av ulike interesser blant annet i større samferdselsprosjekter⁶, kom det fram at vilje og holdning til planoppgaven hos viktige aktører ble oppfattet som avgjørende for effektiviteten i planprosessene.

4.2.2 Målstruktur

Oppbygningen og begrepsbruk knyttet til mål for store samferdselsprosjekter harmonerer i liten grad med hvordan samfunnsplanleggingen i Norge for øvrig bruker og utvikler mål. I tillegg underkommuniseres hva som faktisk er samfunnsmål. Det er følgelig et tydelig behov for en opprydning og klargjøring av målstrukturen for store samferdselsprosjekter. Det vil også forenkle koplingen til overordnede kommunale og regionale planer og lette kommunikasjonen med samfunnet rundt.

Det som i dag defineres som **samfunnsmål** for store samferdselsprosjekter er normalt satt gjennom KVVU, med forankring i gjeldende NTP. Samfunnsmålet er direkte knyttet til de

I store samferdselsprosjekter slik som utbygging av store motorveier, vil de ulike interessentene kunne ha ulike ønsker for hva prosjektet skal løse og hva planen skal omfatte. Utvikling av mål som har en omforent forståelse hos tiltakshaver, planmyndighet og andre berørte myndigheter tidlig i prosessen er derfor av stor betydning for å sikre effektive og forutsigbare prosesser som holder oppsatt tidsplan.

prosjektutløsende behovene, for eksempel reduserte avstandskostnader. Denne målformuleringen vil både omfatte interesser knyttet til bruken av veien/jernbanen (brukernes interesser), og samfunnseffektene av tiltaket (nasjonale, regionale og lokale interesser).

For å kunne vise hvordan måloppnåelse av det overordnede samfunnsmålet kan dokumenteres, settes det såkalte **effektmaal** med tilhørende indikatorer. Denne type mål settes i KVVU, men blir ytterligere utdypet i planleggingen av tiltak etter plan- og bygningsloven gjennom for eksempel kommunedelplan.

⁶ Erfaringer med samordning gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven. Asplan Viak AS på oppdrag fra KMD 2016.

Effektmål	I dag	Etter
Kortare reisetid mellom Ådland i Stord og Svevatjørn i Os kommune	1 ½ time	½ time
Betre mobilitet mellom dei involverte kommunane	Ferje til /frå Tysnes både sørover og nordover. Ferje frå Stord og Fitjar mot nord	Stord, Fitjar, Tysnes og Os er knytt saman med faste samband
Ingen møteulukker og lågare ulukkesfrekvens	To-felts veg utan midtdelar	4-felts E39 med midtdelar
Gåande og syklande over Langenuen og Bjørnafjorden	Ferje	Sykling på bruene
Unngå negative verknader for naturmangfald, friluftsområde og kulturminne	Lite utbygd natur- og kulturlandskap, særskilt på Tysnes	Minimere inngrepa av vegtraseen, legge til rette for attraktive kryssingspunkt
God arkitektur for omgjevnadene, reisande og vegen som attraksjon	Ope fjordlandskap	«Attraksjonar»

Figur 4-3 Eksempel på delmål (effektmål) i kommunedelplan for E39 Stord – Os

Som eksemplet i figur 4-3 viser er det ikke bare det overordnede målet fra KVVU som er samfunns mål. Også effektmålene er samfunns mål. Målstrukturen bør følgelig endres slik at det som i dag kalles samfunns mål og effektmål blir definert som det faktisk er; dvs. samfunns mål. Samfunns målene kan etter dette deles inn i **hovedmål** (hentet fra KVVU) og **delmål** (utviklet spesifikt for prosjektet).

I tillegg brukes begrepet resultatmål om hva som er formålet med planarbeidet for eksempel en kommunedelplan jfr. figur 4-5. Det er svært uvanlig å bruke begrepet mål om dette i annen planlegging etter plan- og bygningsloven, og gir en uklar bruk av begrepet mål og den funksjonen mål har i planer.

Resultatmål

I dette planarbeidet var det sett følgjande resultatmål:

- *Utarbeide statleg plan på nivå med kommunedelplan. Det skal gjennomførast KU alle traséalternativa.*
- *Tilrå alternativ som stettar samfunnsmåla og effektmåla.*

Figur 4-4 Eksempel på beskrivelse av resultatmål i kommunedelplan for E39 Stord - Os som i realiteten er en beskrivelse av hensikten med planarbeidet

I tabell 4.1 er det vist et forslag til ny målstruktur. Her rendyrkes mål til samfunnsmål på to nivå (hovedmål og delmål). Resultatmål utgår og

heller defineres til det som faktisk menes - det vil si formålet med planarbeidet.

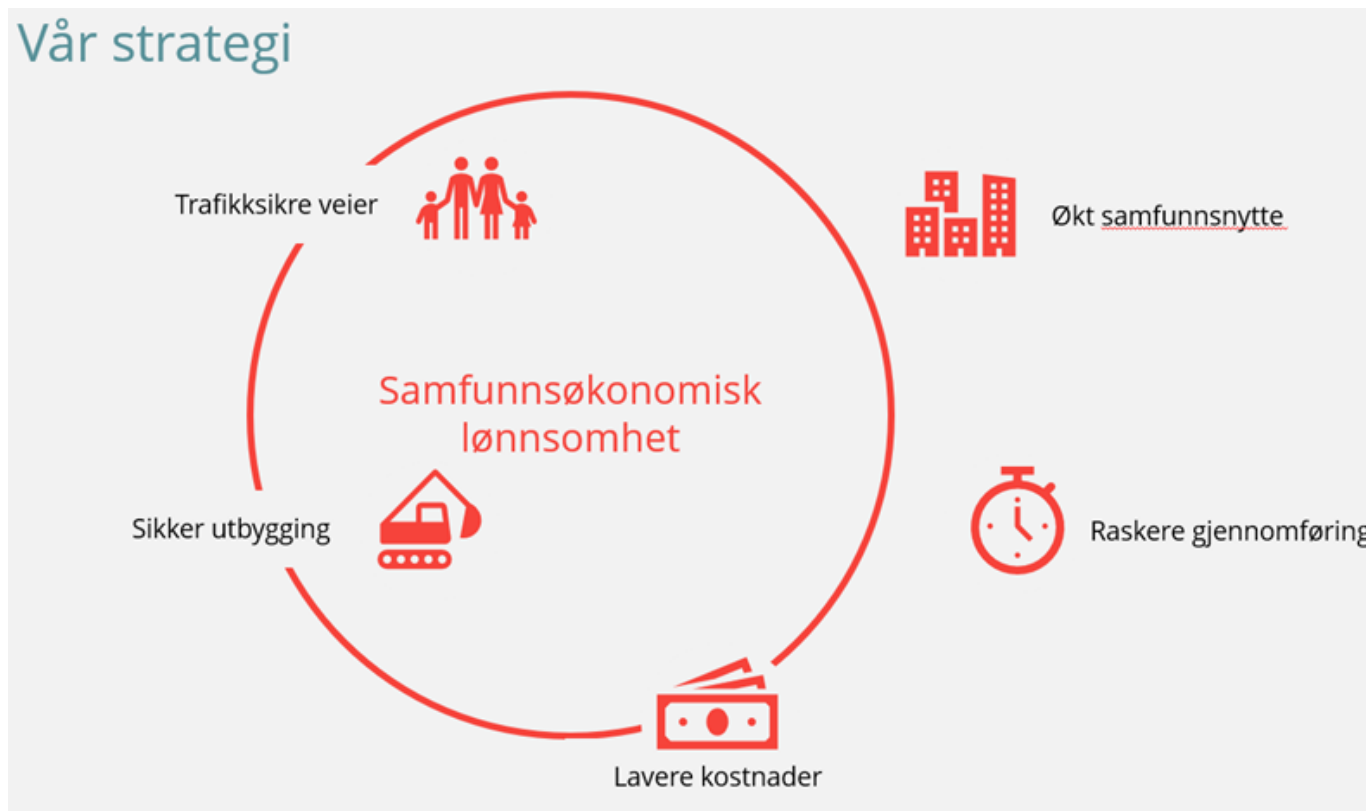
Tabell 4-1 Forslag til ny målstruktur

Samfunnsmål	Definert som	Etter foreliggende praksis benevnt som
Hovedmål	Hovedmål fastsatt i KVV	Samfunnsmål
Delmål	Omforente mål for prosjektet fastsatt i planprogram/vedtatt i kommunedelplan. Målene bygger på KVV og andre relevante nasjonale føringer, føringer fra mål i kommuneplan eller regionale planer, samfunnsøkonomisk lønnsomhet, samt målprosess.	Effektmål

4.2.3 Samfunnsøkonomisk lønnsomhet som del av arbeidet med målstrukturen

I forkant av investeringer innen offentlig sektor gjennomføres det samfunnsøkonomiske analyser hvor både kostnader og nytte som ikke har markedspriser (kroner og øre) inngår i beregningene. Prinsippet er at en skal unngå investeringer i prosjekter med negativ samfunnsnytte og at prosjektene med best samfunnsøkonomisk lønnsomhet prioriteres først. Nye Veiers organisering og arbeid med sin

porteføljeforvaltning er et eksempel på dette. Det gis en tydelig prioritering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved valg av utbyggingsrekkefølge. Strekninger som har høy samfunnsøkonomisk lønnsomhet prioriteres gjennomført foran strekninger med lav/negativ samfunnsøkonomisk lønnsomhet.



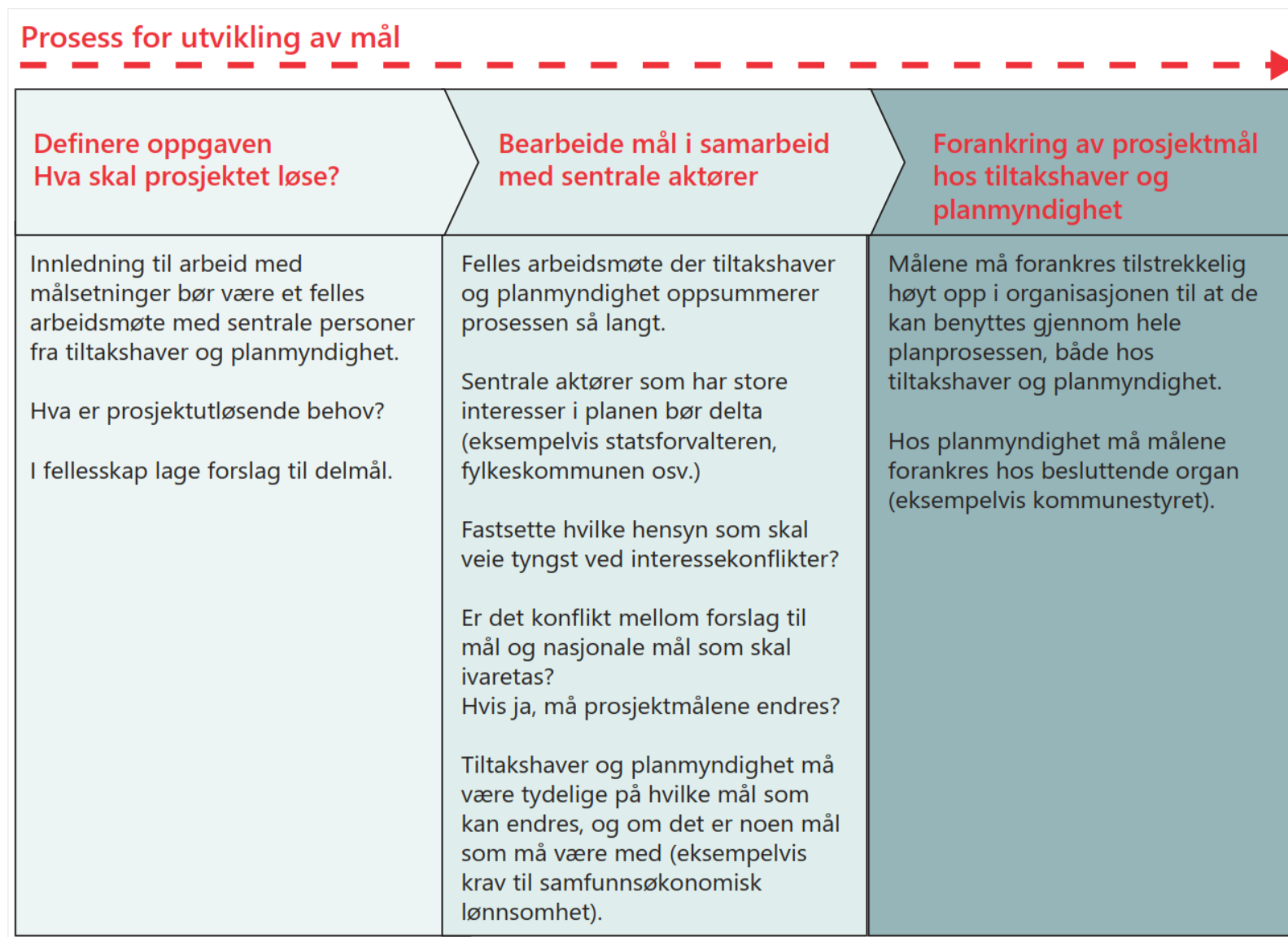
Figur 4-5 Nye Veiers strategi - samfunnsøkonomisk lønnsomhet står sentralt

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet kan oppnås blant annet ved å redusere investeringskostnader og øke nytten for de som skal bruke infrastrukturen. For å få best mulig forutsetninger for å oppnå samfunnsøkonomisk lønnsomhet i et prosjekt, er det sentralt med en innledende diskusjon om hva prosjektet skal løse.

Dette gjøres som en innledende del av prosessen med planprogrammet før planarbeidet starter, slik at fokuset blir å finne riktige og tydelige mål – og ikke en diskusjon om konkrete løsninger og omfang. Dersom det gjennomføres en god prosess for å finne felles mål i starten av prosjektet, vil det være enklere å velge hva som skal

prioriteres når konfliktene kommer senere i planarbeidet. Figur 4-6 under gir et forslag til en prosess for å fastsette og forankre prosjektets delmål.

Ved å bruke litt tid i oppstarten av prosjektet på en prosess for å finne felles mål, og forankre målene både hos planmyndigheten og tiltakshaver, vil begge parter ha et eierskap til målene. Delmålene kan benyttes underveis i planarbeidet blant annet for å vurdere hvilke alternativer som skal videreføres eller forkastes, eller hvilke hensyn som skal vektas tyngst ved interessekonflikter.



Figur 4-6 Forslag til prosess for å fastsette og forankre prosjektmål for et planarbeid

4.2.4 Forholdet til kommunale og regionale planer og andre overordnede føringer

Fylkeskommunale og kommunale mål og strategier vil legge føringer for måldiskusjonen i samferdselsprosjektene. Ved planoppstart og som en del av grunnlaget for arbeidet med prosjektets samfunns mål, vil en finne fram gjeldende regionale og kommunale planer og ta hensyn til målformuleringene der.

I hvilken grad samferdselsprosjektets hovedmål kan innlemmes i den overordnede samfunnsplanleggingen etter plan- og bygningsloven vil kreve en prosess som er i tid koordinert med når fylkeskommunen arbeider med regional planstrategi eller regionale planer, eller når kommunene reviderer samfunnsdelen. Dette kan være krevende å få til i praksis.

Rulleringen av regional planstrategi og kommuneplanens samfunnsdel (avklares i kommunal planstrategi) gjennomføres tidlig i valgperioden etter hvert kommunevalg.

4.3 Prosess for valg av korridor

4.3.1 Planoppstart – dialog med planmyndigheten

Som det framgår av dette kapitlet, er det flere muligheter innenfor plansystemet for å avklare og forankre alternativ for videre planlegging. Dette dreier seg om arbeidet med å utvikle relevante og realistiske alternativer, som kan møte de målene som er fastsatt, jf. kapittel 4.3. En arbeider her typisk på et korridornivå, altså «pølser» av varierende bredde, der det innen hver korridor kan finnes flere mulige vei-/jernbanelinjer. Arbeidet baseres i hovedsak på foreliggende dokumentasjon om naturforhold (terreng, grunn osv), natur- og kulturverdier, plansituasjon osv.

I prosjekter der det foreligger konseptvalgutredning og fastsatt konsept for prosjektet, skal tiltakshaver dokumentere endringer i etterfølgende planlegging (endringslogg). Første fase er fra konseptvalget og frem til fastsatt styringsmål. Hovedhensikten er å forklare større endringer fra regjeringens konseptvalg. Andre fase starter ved regjeringens fastsettelse av styringsmålet etter kommunedelplan, og hovedhensikten er å følge opp kostnadsutviklingen i henhold til fastsatt styringsmål. Vesentlige avvik fra valgt konsept skal forelegges Samferdselsdepartementet.

Målavklaringsprosesser er å betrakte som ferskvare dersom de skal bidra til god samordning i konkrete arealplaner. Dette tilsier at arbeidet med forankring og utvikling av delmål for prosjekter tidligst bør starte ved utarbeidelse av planprogram for korridorvalg.

Det er helt vesentlig å få med først og fremst kommunen, men også berørte regionale myndigheter, på en tidlig diskusjon om hvordan planleggingen angripes: Hvilke av modellene som skisseres nedenfor er aktuelle, hva er forventningene til grad av detaljavklaring, eksempelvis kryssplassering, hva er viktige utredningstema, er interkommunalt plansamarbeid aktuelt osv.

Det er krav om planprogram for oversiktsplaner (se kap 3.6). Loven åpner for å varsle planoppstart før planprogrammet sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Det anbefales å velge denne

framgangsmåten. For det første er det effektivt for å få inn kunnskap og synspunkter som bidrar til å spisse og målrette planprogrammet. For det andre bidrar det til tidlig offentlighet om planprosessen.

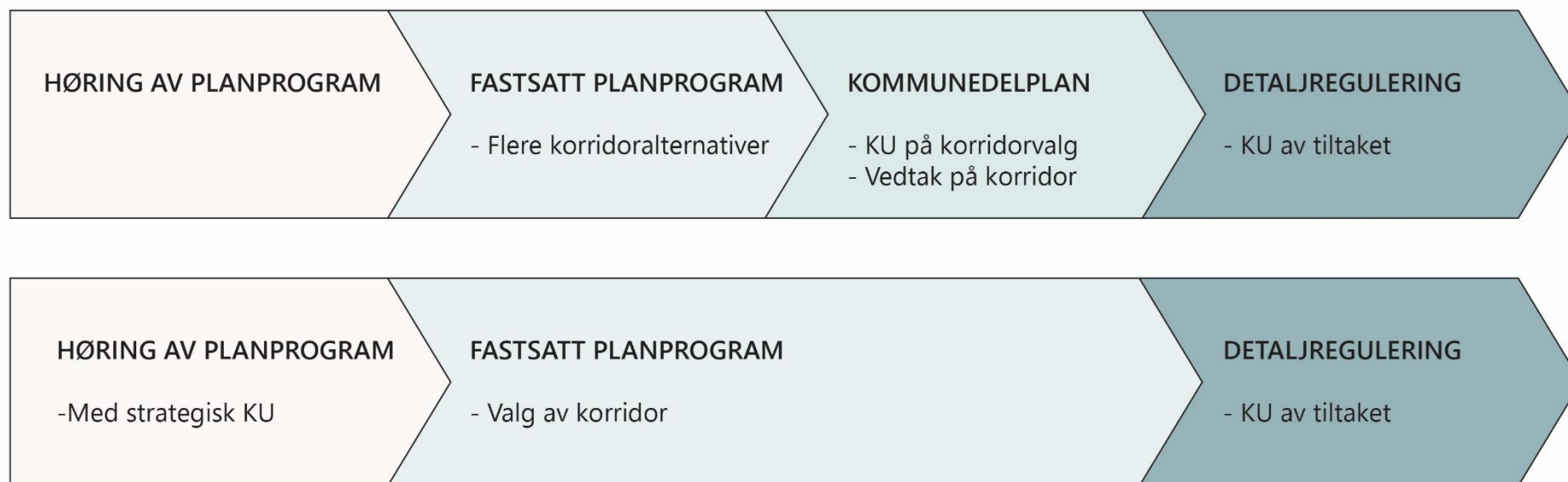
4.3.2 Avklare korridor ved fastsetting av planprogram

Et planprogram, og eventuelt konsekvensutredningen, kan brukes til å ta stilling til hvilken korridor som skal legges til grunn for reguleringsarbeidet (KU-forskriften § 32). Dette er en interessant mulighet dersom det ikke er behov for å båndlegge arealene for ønsket korridor. Fastsetting av planprogram er en prosessledende beslutning som ikke kan påklages og heller ikke fremmes innsigelse til. For at dette skal være en effektiv framgangsmåte, vil det være viktig å gjøre det tydelig ved høringen av planprogrammet at det er aktuelt å benytte hjemmelen i § 32. Det vil normalt ligge større grad av forpliktelse bak vedtatt kommunedelplan enn et fastsatt planprogram. Dersom myndigheter med innsigelsesrett har sterke innvendinger mot valg av alternativ, kan det derfor være nødvendig å legge opp til at

Alternativet med å arbeide med forslag til planprogram mer eller mindre i det skjulte, kan bidra til usikkerhet og kan øke konfliktnivået i planprosessen.

korridorvalget avklares ved behandling av en kommunedelplan. I tilfeller hvor det er stort utbyggingspress i den aktuelle korridoren, vil det være hensiktsmessig å få vedtatt korridoren som båndleggingssone i en kommunedelplan. Den juridiske virkningen av en slik kommunedelplan vil være et midlertidig bygge- og deleforbud innenfor sonen i 4 år.

Juridisk sett er det ikke noe hinder for å båndlegge en korridor for videre detaljplanlegging av et samferdselstiltak uten at det samtidig bindes opp konkret plassering av juridisk linje eller arealformål for tiltaket.



Figur 4-7 To alternative planløp etter fastsetting av planprogram – med eller uten kommunedelplan

Ettersom en ønsker å «utforske» muligheten til å få besluttet valg av korridor i forbindelse med fastsetting av planprogrammet, må det vurderes om en skal varsle oppstart av arbeidet med en kommunedelplan i denne innledende fasen – først må det utarbeides et forslag til planprogram med en strategisk KU som siler bort korridoralternativer som ikke er relevante og realistiske.

Det er ikke krav om å varsle oppstart av arbeidet med et planprogram, men det kan være hensiktsmessig å informere berørte kommuner, regionale myndigheter, lag og foreninger samt befolkningen om at arbeidet med utredninger for å avklare videre planprosess er startet opp. Det vil være særskilt behov for å informere om prosjektets samfunns mål (hovedmål), utbyggers mandat og tilnærmingen til plan-

og utredningsarbeidet. Åpenhet og offentlighet i denne fasen, ved framgangsmåte som beskrives i dette kapitlet, skaper tillit og forebygger spekulasjoner.

Fordelen med å varsle planoppstart før utlegging av planprogrammet til offentlig ettersyn/høring, er muligheten til å få nyttige innspill til arbeidet med planprogrammet – bl.a. om eksisterende kunnskapsgrunnlag og lokale forhold. I varselet må det komme fram at det er igangsatt et planarbeid for å avklare korridorvalg i form av en kommunedelplan, men samtidig få tydelig fram at en vil vurdere om det er mulig å avklare korridorvalg ved fastsetting av planprogrammet og dermed slippe å utarbeide kommunedelplan. Det bør henvises til KU-forskriften § 32.

Oppstart utredning og planprosess	Høring av planprogram	Fastsette planprogram	Reguleringsplan m/ KU
Starte arbeidet med korridorsøk. Utarbeide planprogram - med anbefaling om korridorvalg. Varsle oppstart av planprosess for korridorsøk (KDP), men tydeliggjøre at valgt av korridor kan fastsettes i planprogram uten KDP.	Legge ut planprogram på høring. Strategisk KU for korridorvalg (silingsrapport). Peke på videre utredningsbehov for reguleringsplan. Be om innspill på korridorvalg.	Fastsette korridor (dersom det ikke er vesentlige konflikter). Avklare videre utredningsbehov for reguleringsplan. Opplegg for medvirkning. Vurdere etappevis utbygging.	Varsle planoppstart (PBL § 12-8). Underrette berørte grunneiere. Utarbeide reguleringsplan med KU av tiltaket i henhold til fastsatt planprogram. En reguleringsplan for hver etappe.

Figur 4-8 Planløp med korridor avklart i fastsatt planprogram (jf. KU-forskrift § 32)

Som grunnlag for utarbeidelsen av planprogrammet med anbefaling om korridorvalg, må det utarbeides en strategisk KU. Det gjennomføres et overordnet søk etter relevante og realistiske korridoralternativer der viktige begrensninger knyttet til antatt store anleggskostnader, særlige miljø- og ressursverdier en søker å unngå osv. For veiprosjekter gjennomføres det trafikkberegninger av veilinjær i de aktuelle korridorene for å kunne beregne netto nytte, ved bruk av EFFEKT-modellen. Ved rangering av korridorene gjennomføres det kartlegging av konfliktgrad med klima- og miljøtemaer.

Ved utlegging av forslag til planprogram må det komme tydelig fram at det er gjennomført en grundig vurdering av alternative korridorer og at en har til hensikt å bestemme valg av korridor ved fastsettingen av

planprogrammet. Samtidig kan en med henvisning til reglene i KU-forskriftens § 15, be om at regionale og statlige myndigheter kommer med en tydelig tilbakemelding på om anbefalt korridor kan komme i konflikt med viktige regionale eller nasjonale interesser, altså om det kan være grunnlag for innsigelse til et planforslag.

KU-forskriften gir mulighet for at beslutningen om korridorvalg tas ved fastsettingen av planprogrammet. Dette forutsetter at en har et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for beslutningen. En kan da droppe arbeidet med kommunedelplan og gå rett fra planprogram til reguleringsplan. I vedtaket må det komme tydelig fram at det gjort en beslutning om valg av korridor for framtidig regulering av samferdselsprosjektet.

Et slikt vedtak innebærer ikke at det er en juridisk båndlegging av arealene i korridoren (bygge- og deleforbud). Der det er stort press på arealene kan kommunen nedlegge midlertidig forbud mot tiltak i et separat vedtak med hjemmel i plan- og bygningsloven § 13-1.

Formålet med planprogrammet er også å få en forutsigbarhet for videre reguleringsplanlegging med konsekvensutredning:

- hvilke temaer som skal utredes
- detaljeringsgrad på utredningene
- planprosess og medvirkningsopplegg.

Før arbeidet med reguleringsplan(er) settes i gang må det sendes ut varsel om planoppstart på nytt fordi det for reguleringsplaner også er krav om at berørte grunneiere underrettes. I tillegg må avgrensningen av planområdet vises på kart.

Varsles det innsigelse til anbefalt korridor ved høringen av planprogrammet, kan det være nødvendig med en grundigere planprosess med utarbeidelse av kommunedelplan. Ved utarbeidelsen av kommunedelplan fokuseres det videre på korridorutredninger hvor en søker etter løsninger som tilpasses eller unngår de viktige regionale og nasjonale verdiene. I en formell planprosess etter plan- og bygningsloven vil det være etablerte rutiner for samordning, mekling og evt. innsigelsesbehandling i departementet.

Oppstart utredning og planprosess	Høring av planprogram	Fastsette planprogram	Kommunedelplan m/KU på korridornivå	Reguleringsplan m/ KU av tiltaket
Starte arbeidet med korridorsøk. Utarbeide planprogram - med anbefaling om korridorvalg. Varsle oppstart av planprosess for korridorsøk (KPD), men tydeliggjøre at valg av korridor kan fastsettes i planprogram uten KDP.	Legge ut planprogram på høring. Strategisk KU for korridorvalg (silingsrapport). Peke på videre utredningsbehov for reguleringsplan. Be om innspill på korridorvalg.	Ikke mulig å bli enig om korridor i denne fasen. Flere relevante og realistiske alternativer. Avgrense tema for KU på korridornivå (detaljeringsgrad i KDP). Opplegg for medvirkning.	Utrede og rangere korridorer. Utarbeide kommunedelplan med båndlagt korridor. Vurdere etappevis utbygging.	Varsle planoppstart (PBL § 12-8), underrette berørte grunneiere. Høring og fastsetting av planprogram Utarbeide reguleringsplan for tiltaket innenfor vedtatt korridor. En reguleringsplan for hver etappe.

Figur 4-9 Planløp hvor korridorvalg vedtas i kommunedelplan

4.3.3 Beskrivelse av tiltaket og detaljering av faggrunnlag ved beslutning om korridorvalg

Hvor detaljert faggrunnlag trengs for å kunne fatte en beslutning om korridorvalg?

I dette kapittelet diskuteres det hvor detaljert tiltaket må beskrives/tegnes ut for at det skal kunne tas beslutninger om valg av korridor og prioritering av tiltaket for videre planlegging og utbygging.

Uavhengig av om korridorvalg blir avklart ved fastsetting av planprogram eller i en vedtatt kommunedelplan, bør detaljeringen på utredninger og det tekniske grunnlaget (beskrivelsen av tiltaket) være på samme nivå.

Grunnlaget må være tilstrekkelig til å gjennomføre en rangering av relevante og realistiske alternativer som er beslutningsrelevant for planmyndighetenes vedtak av korridor. I tillegg må grunnlaget kunne benyttes i prioritering mellom ulike utbyggingsstrekninger i porteføljeprioriteringene internt hos utbygger. Hvor detaljert må tiltaket tegnes ut for å kunne gi godt nok kostnadsoverslag i denne planfasen? I Meld. St. nr. 25 (2014-2015) forutsettes det at selskapet (Nye Veier) gjennomfører kvalitetssikring av kostnader og sine styringsunderlag når reguleringsplan foreligger og når selskapet ellers mener det er nødvendig.

En viktig nyanse er at en utredning som er grunnlaget for valg av korridor, er innrettet for å sammenlikne flere alternativer, mens porteføljeprioriteringen fokuserer på prosjektoptimalisering av den valgte korridoren og beslutningen i utbyggingsselskapet om å starte det forberedende arbeidet til reguleringsplan (porteføljeprioriteringen). For å dekke behovet for prosjektoptimalisering av den valgte

korridoren, vil det tekniske grunnlaget måtte ha en større detaljering enn det som er nødvendig (beslutningsrelevant) for at kommunene skal kunne fastsette/vedta en korridor.

Et annet perspektiv som kan ha betydning for detaljeringsgraden, er ønsket om å redusere usikkerheten knyttet til gjennomførbarheten i valgt korridor og store kostnadsdrivende elementer i reguleringsplanfasen. Det betyr at det for delstrekninger/områder hvor det gjennom planprosessen avdekkes stor usikkerhet eller risiko knyttet til grunnforhold, miljøkonflikter ol, kan være nødvendig med grundige undersøkelser og ganske detaljerte utredninger. Med andre ord en strategisk tilnærming til detaljeringsgraden i utredningene - avstemt mot reelle utfordringer i planområdet.

For å unngå å skape inntrykk av at det er detaljer i utformingen av tiltaket som en skal ta stilling til i kommuneplanen, må en være tilbakeholden med å publisere (vise) detaljert vei-/jernbanegeometri og konstruksjoner – selv om slike tegninger foreligger som grunnlag for usikkerhetsvurderinger og kostnadsberegninger.

Utgangspunktet for drøfting av hvor detaljert planen/tiltaket skal beskrives i denne fasen, vil være reglene i KU-forskriftens § 19 – se omtale i kap 3.6.2. I utgangspunktet er det en omfattende opplisting av hva beskrivelsen av planen eller tiltaket skal inneholde. Opplistingen er omfattende fordi den dekker både overordnede planer, detaljplaner og tiltak. Kravene til hva beskrivelsen skal inneholde må derfor oppfattes som en bruttoliste som må tilpasses plannivå - om det er en overordnet plan for korridorvalg eller en detaljert plan for et konkret tiltak som skal vedtas.

Når det ikke skal konsekvensutredes et konkret tiltak, kan konsekvensutredningen for kommune(del)planer begrenses til å redegjøre for virkningene planen eller programmet kan få på et overordnet nivå (KU-forskriften § 18). Ettersom vi legger opp til at det alltid gjennomføres en KU av tiltaket på reguleringsplannivå, vil det ikke være krav til en detaljert tiltaksbeskrivelse når det er korridoren som skal utredes og fastsettes. Det går også fram av § 17 at konsekvensutredningens innhold og omfang skal tilpasses den aktuelle planen eller tiltaket, og være relevant for de beslutninger som skal tas.

Følgende krav til beskrivelse av planen er relevante for kommunedelplan på korridornivå:

- Tiltakets fysiske egenskaper
 - Standard (klasse)
 - Typisk profil
- Planområdet – geografisk lokalisering
- Utredning av relevante og realistiske alternativer
- Sammenligninger av virkningene for miljø og samfunn av de ulike alternativene
- Hvor sårbar planen eller tiltaket er for klimaendringer og naturfarer som flom, skred, stormflo og stigning i havnivået

4.3.4 Viktige avklaringer i planprogram for kommunedelplan (KDP)

I dette kapittelet ser vi nærmere på hva en skal vektlegge ved utformingen av et planprogram for denne planfasen. Utgangspunktet er at det ikke er tiltaket som skal utredes, men valg av korridor. Det vil derfor være viktig å avklare hvilke utredninger som må på plass for å komme fram til relevante og realistiske alternativer og hvordan disse skal vurderes i konsekvensutredningen.

- En beskrivelse av den nåværende miljøtilstanden og en oversikt over hvordan miljøet antas å utvikle seg hvis planen eller tiltaket ikke gjennomføres (null-alternativet)

I plan- og bygningsloven legges det opp til at 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 (§ 11-5). Selv om kommuneplanen kan detaljeres med underformål, hensynssoner og bestemmelser, vil en for høy detaljeringsgrad kunne bli et juridisk problem knyttet til rettssikkerhet. En kommune(del)plan har ikke samme krav til underretning av rettighetshavere og klageadgang som en reguleringsplan.

Lovens krav om medvirkning for en kommunedelplan er begrenset til kunngjøring av en melding om planoppstart, høring av planforslag og vedtatt plan i minst én avis som er alminnelig lest på stedet, og gjennom elektroniske medier (§§ 11-12, 11-14 og 11-15). For reguleringsplan er det derimot krav om å varsle grunneiere mm direkte om både igangsatt planarbeid, om høring av forslag til plan og om vedtaket. Et reguleringsplanvedtak kan i motsetning til et kommuneplanvedtak påklages.

I henhold til plan- og bygningsloven § 4-1 skal planprogrammet 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,
- behovet for utredninger.

I henhold til KU-forskriften skal planprogrammet i tillegg inneholde en beskrivelse av:

- planen eller tiltaket, det berørte området og de problemstillingene som i den konkrete saken anses viktige for miljø og samfunn,
- hvilke utredningsmetoder som er tenkt benyttet for å skaffe nødvendig kunnskap samt usikkerhet knyttet til utredningene.

Planprogrammet skal også inneholde kart over det berørte området.

Ved vurdering av hva en konsekvensutredning skal inneholde, er det viktig å legge vekt på informasjon som har betydning for at det skal kunne tas en beslutning i saken. Det må vurderes konkret hva som er relevante utredninger, som skal legge grunnlag for å kunne ta stilling til om en plan skal vedtas. Både omfang av utredningen, og temaene

4.3.5 Konsekvensutredninger

Tradisjonelt er Statens vegvesens håndbok V712 *Konsekvensanalyser* lagt til grunn for konsekvensutredningene av kommunedelplaner for samferdselstiltak. Håndboka beskriver et opplegg/en metode for utredning av et eller flere spesifikke tiltaks virkninger for miljø og samfunn, herunder både prissatte og ikke-prissatte konsekvenser. Håndboka tar utgangspunkt i at analysene gjennomføres på kommunedelplannivå, og at dersom reguleringsplanen ikke avviker vesentlig fra kommunedelplanen er utredningsplikten etter forskrift om konsekvensutredninger oppfylt.

som utredes, vil avhenge av den konkrete planen og egenskaper ved området.

I kommuneplanens arealdel skal kommunen redegjøre for forhold som skal avklares og belyses i senere planarbeid. Dette kan eksempelvis gjelde nærmere undersøkelser eller kartlegging. Utredningene på kommuneplannivå skal ha et overordnet, langsiktig og helhetlig perspektiv og belyse virkninger av strategiske valg, problemstillinger og tema (hva og hvor).

Det må gå fram av planprogrammet at konsekvensutredningen er strategisk, jf KU-forskriften § 18 første ledd, og at konsekvensutredningen av valgt/anbefalt løsning bli utført i tilknytning til reguleringsplanen.

Utredningsnivå ved påfølgende regulering skal være rettet mot virkninger av konkret utforming og detaljtilpasning av planlagt utbygging for miljø og samfunn.

Metoden i V712 er spesielt tilpasset konsekvensutredninger på tiltaksnivå (kommunedelplan og reguleringsplan). Vi erfarer at ganske detaljert veigeometri legges til grunn for analysene og at korridor-bredden angis skjematisk til slutt i prosjektet. Utredninger på tiltaksnivå er ressurskrevende, og gir i mange tilfeller unyanserte beskrivelser av konsekvensene for en kommunedelplan fordi usikkerhetene knyttet til veigeometrien er stor på et så overordnet plannivå.

Det er også en realitet at kunnskapsgrunnlaget øker med detaljeringsgraden i planprosjektene. Det betyr at det er mye ny kunnskap som kommer til kjenne i fasen mellom kommunedelplan og reguleringsplan. Denne nye kunnskapen påvirker valg av løsning, og

dermed også konklusjonene i konsekvensutredningen. Resultatet av dette blir ofte at det også gjennomføres nye og grundige utredninger på tiltaksnivå for den valgte/optimaliserte veilinja i reguleringsplanprosessen.

Strategisk KU på korridornivå

Hensikten med en kommunedelplan er å båndlegge et område for videre planlegging, samt gi føringer for det videre arbeidet med reguleringsplaner. Dersom metoden i veilederen V712 i sin helhet skal legges til grunn, må det fastsettes en ganske detaljert veigeometri for å avklare tiltakets påvirkning på miljø og samfunn allerede i kommunedelplanfasen. Spesielt for de ikke-prissatte verdiene vil dette kunne belyse uriktige virkninger av det endelige tiltaket. Dette fordi detaljeringsnivået for tiltaket vil øke og at kunnskapsgrunnlaget mest sannsynlig vil endre seg fram til endelig vedtatt reguleringsplan.

Fordi hensikten med kommunedelplanene er å båndlegge en korridor for videre detaljplanlegging, er det sentralt å belyse de aktuelle «korridorenes» virkninger for miljø og samfunn i et mer overordnet perspektiv. Hovedfokuset bør da ligge på om det er nasjonale eller betydelige regionale interesser innenfor korridorene som blir berørt og hvordan de blir berørt, og om det eventuelt er betydelige forskjeller på konfliktpotensialet med disse interessene innenfor korridoren. Basert på denne kunnskapen kan korridorene sammenlignes, og kunnskapen/konfliktpotensialet kan bringes inn i det videre planarbeidet gjennom retningslinjer og hensynssoner for videre reguleringsplanarbeid.

Sett i lys av at kommunedelplanen bør benyttes for å avklare et tiltaks lokalisering – en korridor, synes det mer gunstig å utvikle og utrede virkningene av de aktuelle «korridorene» og ulikhetene mellom

«korridorene» mer overordnet, framfor detaljerte virkninger av løsninger som uansett vil bli endret i det videre planarbeidet.

Bruk av overordnet strategisk KU i kommunedelplanfasen forutsetter at det gjennomføres en KU av tiltaket i reguleringsplanfasen.

Utredning av økonomiske konsekvenser (prissatte)

For å kunne rangere de alternative korridorene må det gjennomføres en samfunnsøkonomisk analyse. I tillegg skal beregningene benyttes til sammenlikning av og prioritering mellom ulike samferdselsprosjekt. Gjennomføringen av nytte-kostnadsberegningen må derfor følge den standardiserte metodikken som brukes for å godkjenne store statlige investeringsprosjekt – dvs. Statens vegvesens håndbok V712.

Det innebærer at det er begrenset mulighet til kreativitet og forenkling knyttet til de enkelte prosjektene.

Det teoretiske grunnlaget for nytte-kostnadsanalysen tar utgangspunkt i de hovedgruppene av aktører som inngår i bruttokostnadsberegningene, se tabell 4-2.

Ved utarbeidelse av en strategisk KU for korridorvalg vil det være et forenklingspotensial i en kritisk gjennomgang av hvor detaljert kostnads- og nyttekomponentene må utredes/bregnes. Det er stor usikkerhet når det gjelder bl.a. den tekniske utformingen av tiltaket og anleggsgjennomføring på dette plannivået. Usikkerheten tilsier at det ikke vil være hensiktsmessig med omfattende optimalisering av veigeometri og detaljering av konstruksjoner som grunnlag for kostnadsberegningene. Kostnadstallene vil uansett forbli usikre. Da vil det være mer nyttig/beslutningsrelevant å identifisere områder hvor usikkerheten er særlig stor og sette inn utredningsressurser på å

redusere usikkerhetskomponenter som kan endre rangeringen av alternativene og eventuelt muligheten til å få prioritert/finansiert prosjektet.

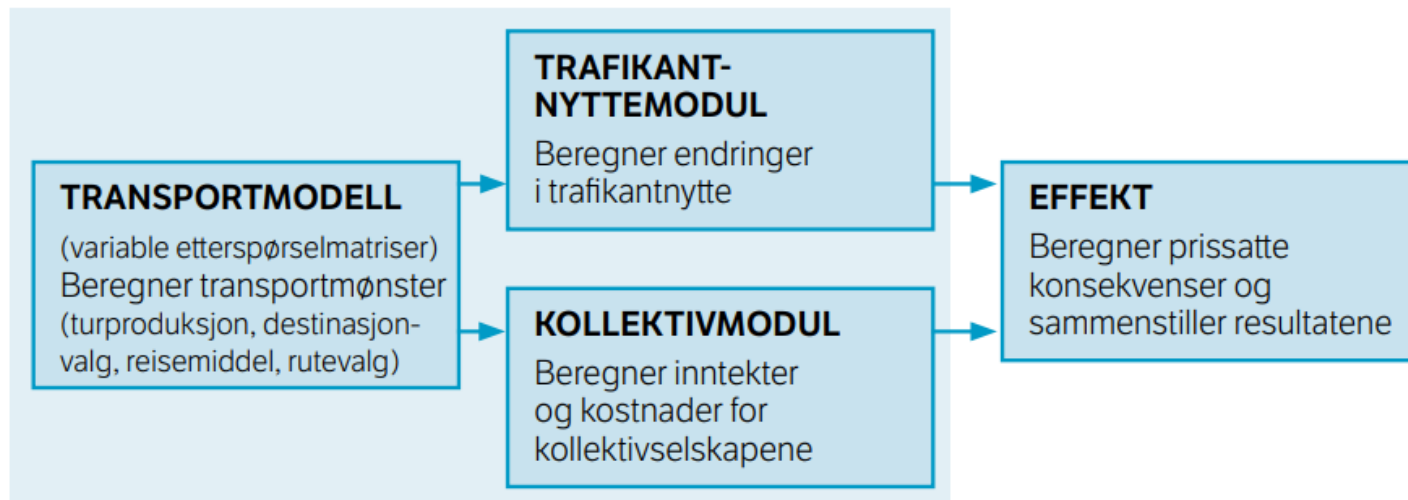
Tabell 4-2 Prissatte kostnads- og nyttekomponenter fordelt på aktørgruppe (Kilde: V712)

Aktørgruppe	Kostnads- og nyttekomponenter
Trafikant- og transportbrukere (kapittel 5.3)	Distanseavhengige kjørekostnader Andre utgifter for trafikantene Tidsavhengige kostnader Ulempekostnader i ferjesamband Helsevirkninger for gående og syklende Utrygghetskostnader for gående og syklende
Operatører (kapittel 5.4)	Inntekter Utgifter Overføringer
Det offentlige (kapittel 5.5)	Investeringskostnader Drifts- og vedlikeholdskostnader Overføringer Skatteinntekter
Samfunnet for øvrig (kapittel 5.6–5.10)	Ulykker Støy Luftforurensning (lokal, regional) Klimagasser Restverdi Skattekostnad

Det finnes etablerte analyseverktøy for beregning av prissatte konsekvenser. I tillegg til beregning av kostnadskomponentene må også trafikkantnyttene beregnes. Det er stor usikkerhet i prognosene som ligger til grunn for transportmodellene og dermed trafikkantnyttene.

Denne usikkerheten må tas i betraktning når en skal ta stilling til detaljeringsnivået på det tekniske grunnlaget for kostnadsberegningene – det vil være et forenklingspotensial i å unngå

at enkeltkomponenter utredes med en unødvendig høy detaljeringsgrad.



Figur 4-10 Aktuelle analyseverktøy for beregning av prissatte konsekvenser (Kilde: V712)

Utredning av miljøkonsekvenser (ikke-prissatte)

Statens vegvesens håndbok V712 beskriver en forenklet metode for vurdering av konfliktpotensial for ikke-prissatte verdier. Håndboka beskriver at metoden kan være egnet for planlegging på strategisk nivå, hvor tiltaket er lite kjent/detaljert. Vi anbefaler at den forenklede metoden benyttes for konsekvensutredninger på kommunedelplannivå.

Metoden baserer seg i all hovedsak på eksisterende kunnskap, det vil si tilgjengelig informasjon i offentlige databaser, supplert med kunnskap innhentet fra lokale kilder/regionale myndigheter/andre tilgjengelig ressurspersoner. Fagutrederne må legge sitt faglige skjønn til grunn og vurdere tilgjengelig kunnskapsgrunnlag for å fastsette delområders utstrekning og verdi. Kriterier for verdivurdering i V712 legges til grunn.

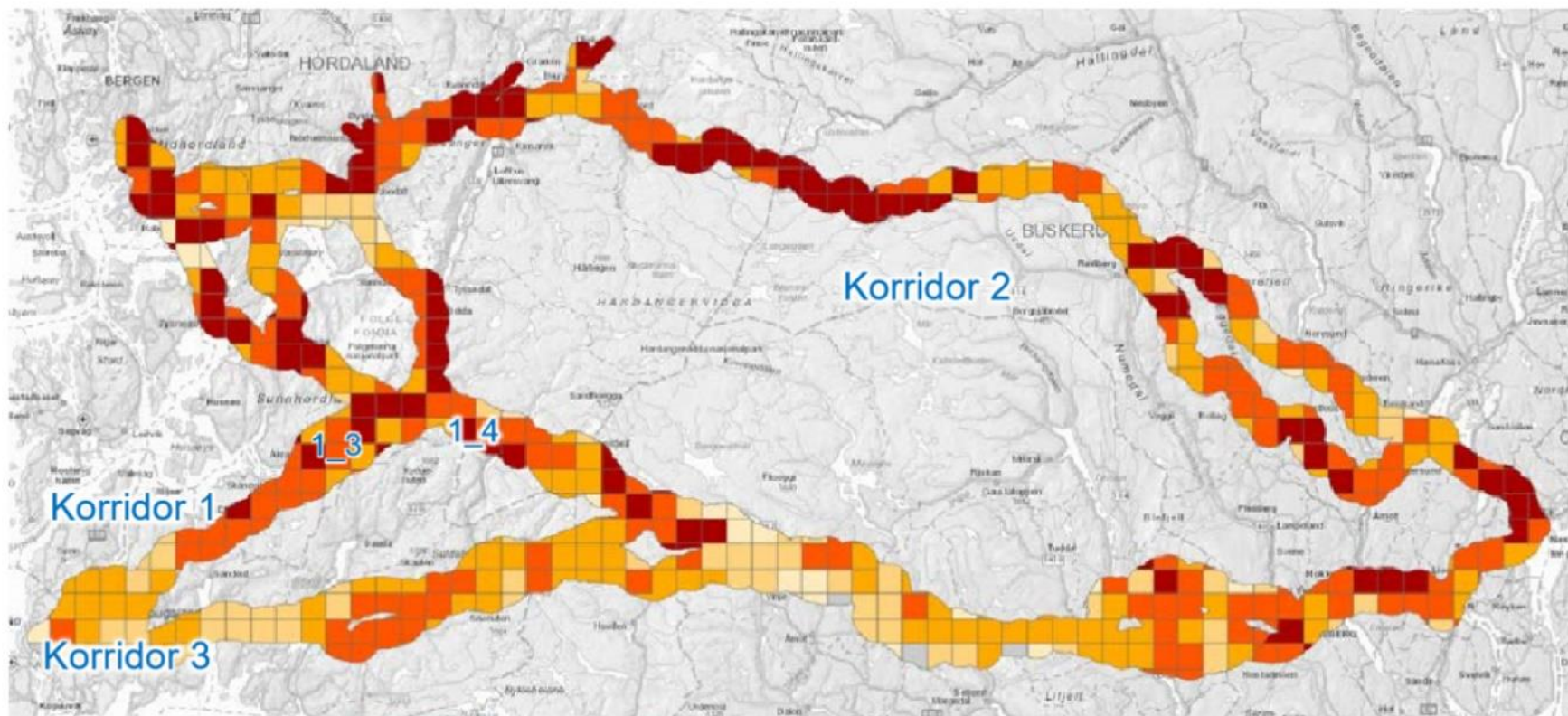
Verdi	Uten betydning	Noe verdi	Middels verdi	Stor verdi	Svært stor verdi
Tilpasset strategisk nivå	Lav verdi		Middels verdi	Høy verdi	
Forvaltningsprioritet	Skal ikke utredes		Forvaltningsprioritet	Høy forvaltningsprioritet	Høyeste forvaltningsprioritet
Viktighet/ betydning for fagtemaet			Regional betydning	Regional/ nasjonal betydning	Nasjonal/ internasjonal betydning/ Unikt
Sammenhenger og funksjoner			Sammenhengen og funksjoner er mindre tydelig	Viktige sammenhenger og funksjoner	Særlig viktige sammenhenger og funksjoner
Bruksfrekvens			Betydning for flere (lokalt viktig)	Betydning for mange (regionalt viktig)	Betydning for svært mange (nasjonalt viktig)

Figur 4-11 Kriterier for verdisetting av delområder. Kilde SVVs V712

Når områdets verdier er kartlagt vil korridorens påvirkning vurderes med tanke på hvilket konfliktpotensial som oppstår som følge av endringene i arealbruken ved etablering av samferdselstiltak. I områder hvor en kartlegger at konfliktpotensialet er betydelig og kunnskapsgrunnlaget er mangelfullt, vil det være mulig å gjøre målrettet kartlegging/feltarbeid for å øke kunnskapsgrunnlaget og dermed redusere et eventuelt konfliktpotensial gjennom videre bearbeiding og utforming av korridoren.

Samfunnsøkonomisk analyse (sammenstilling)

Vurdering av konfliktpotensial for alle utredningsfag og nytte-kostnadsanalysen, gir grunnlag for en overordnet samfunnsøkonomisk analyse. Resultatet av den samfunnsøkonomiske analysen danner grunnlag for rangeringen av de alternative korridorene. I den sammenheng er det fornuftig å utarbeide et konfliktkart som beskrevet i V712.



Figur 4-12 Eksempel på konfliktkart gjort som en overlayanalyse. Vurdering av konfliktpotensial synliggjøres med fargeskala fra gul til mørk rød etter antall verdiområder som overlapper.

I en tverrfaglig iterasjon mellom tekniske fag, økonomifag og miljøfag kan det utvikles relevante og realistiske korridorer og grunnlag for en samlet rangering av korridorene. Vurderingen må omfatte både forskjeller i konfliktpotensialet mellom korridorene og forskjeller i måloppnåelse.

Gjennom en slik arbeidsprosess kan en også oppnå tidlige avklaringer om konflikter med miljøinteresser på regional/nasjonalt nivå, som også er et krav i forskrift om konsekvensutredning.

Vurdering av utredningsplikten

Utredningsplikten etter plan- og bygningsloven med tilhørende forskrift om konsekvensutredning er oppfylt også dersom forenklet metode for konsekvensanalyse legges til grunn ved utvikling av kommunedelplan

for en korridoravklaring. Kommunedelplanen må nødvendigvis følges opp med retningslinjer for videre oppfølging ved utarbeidelse av reguleringsplan med konsekvensutredning av tiltaket.

4.3.6 Andre avklaringer knyttet til korridorvalg

- Bompenger – utredninger og fysiske tiltak
- Omkjøringsveier – trafikkstyringssystem
- Se på muligheten til å kjøre parallelle prosesser for å spare tid;
 - grunnnerv
 - arkeologiske registreringer
 - vannovervåkning
 - fravikssøknader

4.4 Utforming av tiltaket og arealbruk (reguleringsplan)

4.4.1 Planoppstart og planprogram for reguleringsplan

Innenfor den korridoren som er vedtatt starter arbeidet med reguleringsplan(er). Det er i denne planfasen ny arealbruk og utformingen av det konkrete tiltaket avklares. Ettersom det kun er korridorvalg som er utredet i kommunedelplanfasen, vil det være krav om konsekvensutredning av reguleringsplanen og prosessen starter vanligvis med utarbeidelse av planprogram. Ved fastsetting av

planprogrammet vil det være viktig å få avklart hvor detaljert reguleringsplanen skal være – hvilke verdier og interesser som skal skjermes, samtidig som det gis handlingsrom for videreutvikling av gode tekniske løsninger i byggefasen. Planprogrammet definerer hvilke temaer som skal konsekvensutredes og hvilken metodikk som skal benyttes i konsekvensutredningen.



Figur 4-13 Planprosess for reguleringsplan med planprogram hvor korridor er vedtatt i KDP

I de tilfellene hvor korridor er vedtatt i forbindelse med fastsetting av planprogram uten etterfølgende kommunedelplan, vil det ikke være nødvendig å utarbeide nytt planprogram for reguleringsplanarbeidet.

Forutsetningen er at det til planprogrammet er utarbeidet en strategisk KU for rangering av korridorer og fastsatt rammer for arbeidet med senere reguleringsplaner – jf. KU-forskriften § 32.



Figur 4-14 Planprosess for reguleringsplan hvor korridor og videre utredningsbehov er avklart i fastsatt planprogram

Etter plan- og bygningsloven § 12-8 skal det ved oppstart av en reguleringsprosess alltid avholdes et formelt oppstartmøte med kommunen, når forslagsstiller er andre enn kommunen selv. I møtet avklares og avtales blant annet følgende:

- Kommunen orienterer om overordna føringer, formidler forventninger til planløsninger (eksempelvis detaljeringsgrad på plankartet)
- Kommunen klargjør krav til prosess (eventuell politisk behandling ved oppstart), medvirkning, dokumentasjon osv.
- Spørsmålet om tiltakshaver kan gjennomføre planarbeidet etter § 3-7
- Diskutere spesielle forutsetninger om alternativer, innenfor rammene av overordnede planavklaringer. Spesielt om hvordan planprogrammet kan brukes for å avklare forutsetninger som ikke er på plass.
- Klarsignal til å varsle planoppstart (kommunen kan ikke avslå dette), hvem skal motta varselet osv.

- Tentativ framdrift: forventede leveranser, milepæler for prosess

Møtet skal dokumenteres med et referat. De fleste kommuner har gode maler for dette.

For en reguleringsplan skal registrerte grunneiere og festere i planområdet, og så vidt mulig andre rettighetshavere i planområdet samt naboer til planområdet, når de blir direkte berørt, på hensiktsmessig måte underrettes:

- Om at planarbeidet tas opp (§ 12-8)
- Om forslag til reguleringsplan med opplysning om hvor det er tilgjengelig (§ 12-10)
- Særskilt ved brev når planen er vedtatt. Underretningen skal inneholde opplysninger om klageadgangen og frist for klage (§ 12-12).

4.4.2 Detaljeringsgrad og teknisk grunnlag for utforming av reguleringsplan

Formålet med det tekniske grunnlaget for en reguleringsplan er i hovedtrekk:

- Å dimensjonere tiltakets fotavtrykk (grunnlag for å tegne ut plankartet)
- Dokumentere at løsningene er gjennomførbare og at arealbruken er nødvendig for å få bygget tiltaket
- Grunnlag for å vurdere og beskrive konsekvensene av tiltaket (virkninger for miljø og samfunn)
- Skaffe nødvendig hjemmelsgrunnlag for å få ervervet areal

Handlingsrom i planen

Det har tidligere vært vanlig å utarbeide det tekniske grunnlaget for store samferdselsprosjekter i reguleringsplanfase med et høyt detaljeringsnivå. Bakgrunnen for dette har blant annet vært interne krav hos tiltakshaver. Det har vært tradisjon for å utarbeide plankart med mange underformål, som detaljert har vist tiltakets inndeling (eksempelvis egne formål for veibane, midtdeler, gang- og sykkelvei, grøntareal langs vei, tekniske anlegg osv.).

En utfordring ved å regulere med høy detaljeringsgrad er at grunnlaget har høyere usikkerhet enn detaljeringen av tiltaket gir uttrykk for. Det gjøres begrenset med forundersøkelser i reguleringsplanfase, og det er svært sannsynlig at ny informasjon i utbyggingsfasen fører til at noen tekniske detaljer må endres. Dette kan eksempelvis være informasjon om fjellkvalitet som gjør at en fjellskjæring blir slakere enn forutsatt i reguleringsplan, eller at et tunnelpåhugg må flyttes flere meter. Dersom plankartet er laget uten rom for slike justeringer, vil det blir nødvendig med endringer av reguleringsplanen.

For å unngå mange endringer av reguleringsplanen som følge av usikkert grunnlag, er det en fordel å utarbeide plankartet med rom for å justere tekniske løsninger i utbyggingsfasen. Dette vil også bidra til å utnytte entreprenørkompetansen og slik finne gode løsninger både med hensyn til anleggsgjennomføring, teknisk funksjon, terrengtilpasning, innovasjonsmuligheter og driftsfase. Et slik handlingsrom kan sikres gjennom å legge inn et ekstra areal til veiformål og til midlertidig anleggsområder på steder der det er sannsynlig at det blir justeringer i utbyggingsfasen. Dette kan være særlig aktuelt ved kryssområder, tunnelpåhugg (portalområder), ved bruer/kulverter og områder med dårlige grunnforhold.

I tettbygde strøk eller i områder der tiltaket kommer i konflikt med annen arealbruk eller viktige miljøhensyn, bør plankartet avgrenses mer nøyaktig og ikke ta mer areal enn nødvendig av hensyn til omgivelsene. Det er helt sentralt å avklare med planmyndigheten hvor stort handlingsrom en plan kan ha, helst så tidlig som mulig i planprosessen. Dette må også kommuniseres ut til andre berørte parter, slik at det ikke blir grunnlag for misforståelser og feil forventninger til planforslaget.

For å fatte et planvedtak, må planmyndigheten ha tilstrekkelig informasjon om tiltaket og tiltakets virkninger til å vite hva de vedtar. Dersom tiltaket ikke har et detaljert teknisk grunnlag, og planen legger opp til stort handlingsrom for utforming, høyder og plassering i terrenget, vil det kunne oppstå ulike forventninger hos planmyndighet, berørte parter og tiltakshaver til det ferdig bygde anlegget. Føringer i planbestemmelsene kan benyttes for å sikre viktige hensyn og gi planmyndigheten og berørte parter en forutsigbarhet for utformingen av det ferdig bygde anlegget.

Eksempler på forhold som kan angis i plankart og planbestemmelser:

- Det kan angis maksimum høyde i plankartet for viktige punkt/områder (for eksempel maksimum høyde på overgangsbru i et kryssområde, høyeste punkt på en fylling eller et område for permanent masselagring)
- Det kan vises typiske tverrsnitt i planbestemmelsene som viser hvordan tiltaket er tenkt utformet (helningsgrad på fyllinger/skjæringer, grøftebredder, plassering av gjerder/rekkverk/belysning osv.)
- Det kan legges inn bestemmelsesområder i plankartet, med tilhørende planbestemmelser som fastsetter funksjonskrav. Slik kan den tekniske løsningen fortsatt endres, men funksjonen til løsningen må opprettholdes. Dette kan eksempelvis være krav om lysåpning og fri høyde for en kryssing av en bekk, eller at en friluftslivskryssing må tilpasses stinettet i nærheten.

Grunnlag for ekspropriasjon

Oreigningslova § 2 har krav om at det skal kunne dokumenteres at eiendomsinngrepet både er helt nødvendig og at det utvilsomt er mer til nytte enn skade. En plan som ikke viser hva som blir konsekvensene for grunneier vil ikke gi grunnlag for ekspropriasjon. Først og fremst må planen være så detaljert at det går fram hvilke areal som skal erverves, det vil si hvilket areal som trengs for å gjennomføre tiltaket. Dersom planen ikke tar stilling til anleggets utforming, både i plan og i høyde, så kan det bli spørsmål om det regulerte arealet til samferdselsformål er helt nødvendig for gjennomføringen av tiltaket.

I fleksible planer uten bruk av underformål og hvor det er lagt inn en arealbuffer, vil det være viktig at planbeskrivelsen er tydelig på behovet for arealet som er avsatt i plankartet – plankartet kan også suppleres

med mer detaljerte skisser i planbeskrivelsen. Dersom den vedtatte planen likevel ikke oppfattes som tilstrekkelig tydelig til at den kan danne grunnlag for ekspropriasjonsvedtak, kan dette detaljeres på annen måte ved at det foretas en separat vurdering av om tiltaket er helt nødvendig og mer til nytte enn skade. Om det er behov for slike tilleggsdetaljer må vurderes i hver enkelt sak.

Byggesøknad

Tradisjonelt har reguleringsplaner for store samferdselstiltak vært utformet basert på et teknisk grunnlag med høy detaljeringsgrad. Det har derfor vært praksis at det gjennom reguleringsplanen har vært gitt tillatelse til bygging uten krav om byggesøknad for bruer, kulverter, tekniske bygg ved tunnel osv.

Når handlingsrommet i planen skal være stort, vil det være unødvendig å detaljere tiltakene så mye at krav om byggesøknad unngås. Gjennomføring av søknadsprosessen for bruer, konstruksjoner mv. kan overføres til entreprenør ved utbygging.

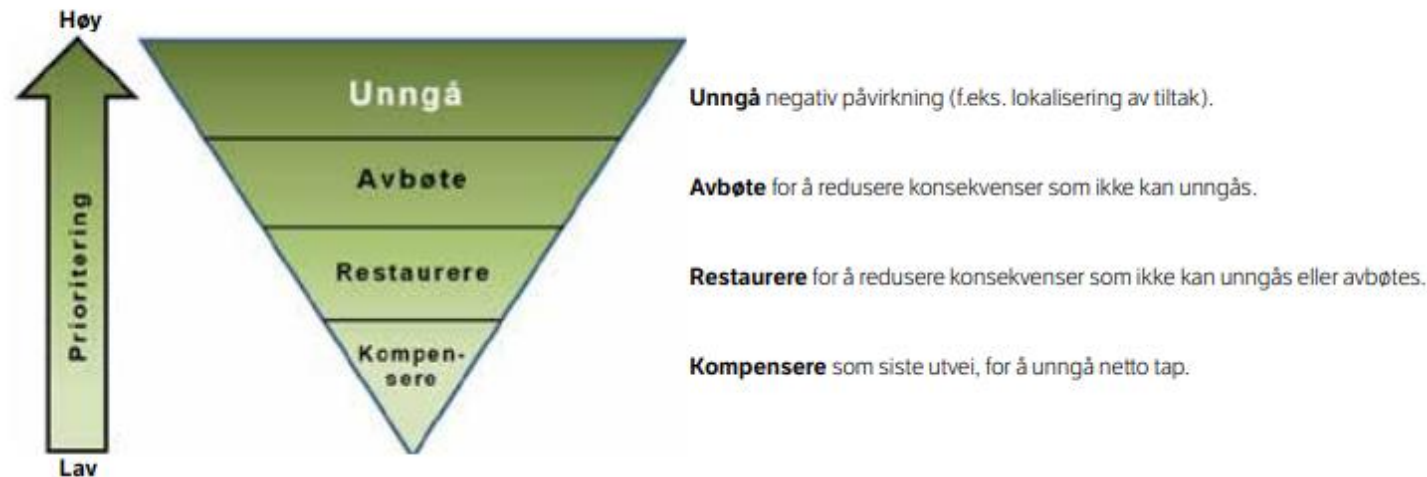
Dersom tiltaket prosjekteres (teknisk grunnlag med høy nøyaktighetsgrad som kan benyttes til utbyggingsfasen) samtidig med at reguleringsplanen utarbeides, er det mulig å få tillatelse til bygging samtidig som reguleringsplanen vedtas. Dette er særlig aktuelt dersom det er en entreprenør som har ansvar for reguleringsplanfase og utbyggingsfase, og reguleringsplanen har få konflikter og det er sannsynlig at det fattes et vedtak på planforslaget uten større endringer.

Det er viktig med et godt samarbeid med planmyndigheten. Eksempelvis vil kommunene som byggesaksmyndighet avgjøre hva som er tilstrekkelig detaljert avklart i plansak for å unnta saken søknadsplikt.

4.4.3 Konsekvensutredninger

Det er normalt ikke krav om konsekvensutredning i en reguleringsplan hvis tiltaket allerede er konsekvensutredet i tidligere planfase. Store statlige samferdselsprosjekter vil normalt være i en størrelsesorden som krever konsekvensutredning på kommunedelplannivå. Med en overordnet konsekvensutredning for kommunedelplan på korridornivå, vil det oppstå behov for konsekvensutredning på prosjektnivå/tiltaksnivå for reguleringsplan.

I reguleringsplanfasen vil det komme nærmere avklaringer om arealbehov knyttet til eksempelvis bygge- og anleggsområder, deponiområder, rensebasseng og liknende. Det vil også være behovet for å synliggjøre spesifikke skadereduserende tiltak i tråd med tiltakshierarkiet.



Figur 4-15 Illustrasjon av tiltakshierarkiet - hentet fra Meld. St. nr. 14 (2015-2016)

Utredningsplikt/forholdet til KU-forskriften

Konsekvensutredningen har til hensikt å vise virkningene av planforslaget. Det må gjøres en vurdering av hvilke faktorer det er relevant å konsekvensutrede i den enkelte reguleringsplan (jf. KU-forskriften § 21).

KU-forskriftens § 17 stiller krav om at utredninger og feltundersøkelser skal følge anerkjent metodikk og utføres av personer med relevant faglig kompetanse. For hvert enkelt tema som skal konsekvensutredes må det gjøres en vurdering av hensiktsmessig metodikk for utredningen, hvor stort omfang utredningen må ha og hvilket innhold som er nødvendig for å få fram virkningen for temaet. Det anbefales at

fagpersonene som skal gjennomføre utredningen utarbeider beskrivelse av metodikk og omfang for sitt tema i planprogrammet.

Metodikk for konsekvensutredninger

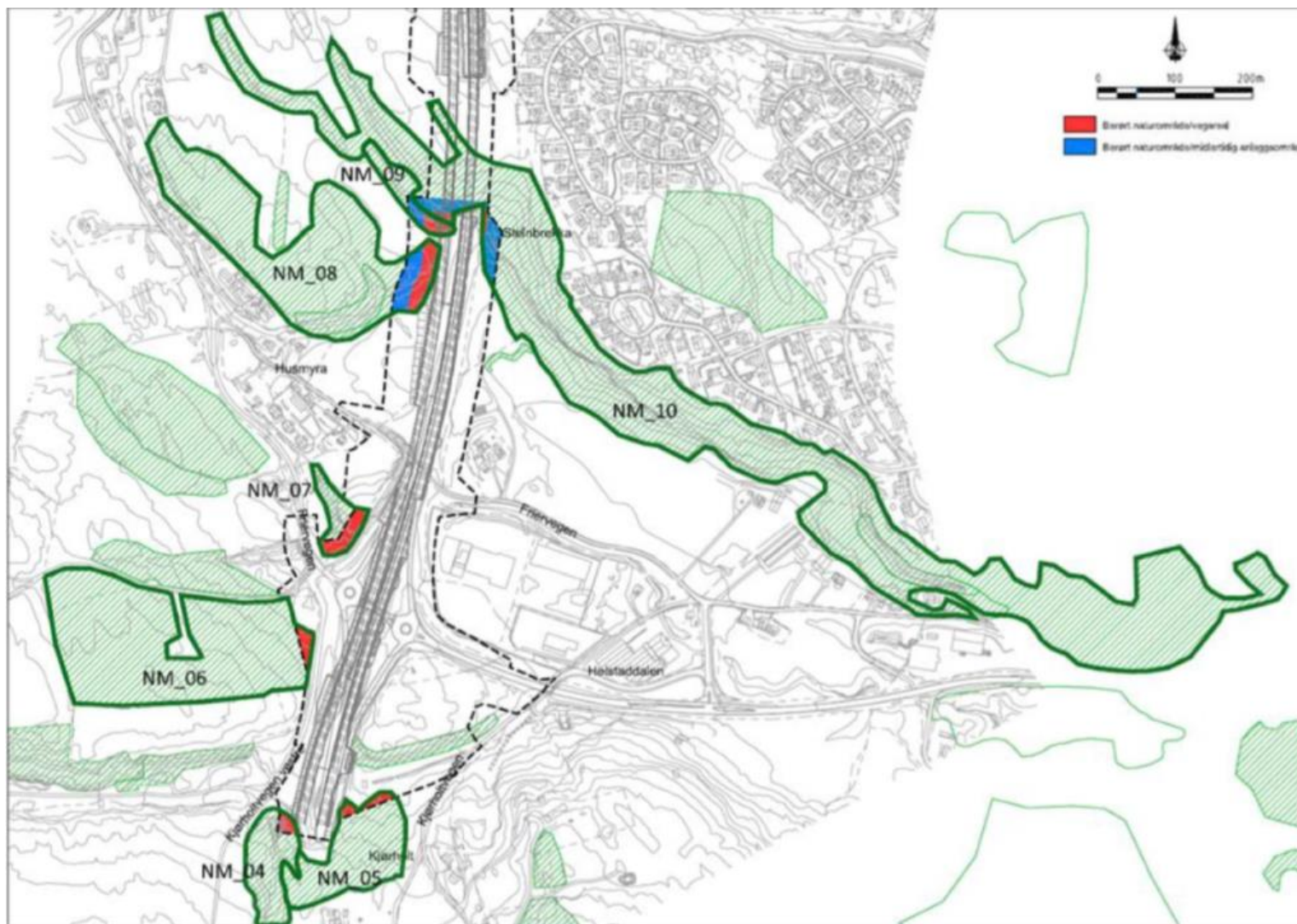
For store samferdselsprosjekter er det vanlig å ta utgangspunkt i metodikken beskrevet i Statens vegvesens håndbok V712 ved konsekvensutredning for ikke-prissatte tema. Håndbok V712 er best egnet til å synliggjøre konsekvenser av ulike alternativ der formålet er å komme fram til en anbefaling av et alternativ for videre planlegging (som regel i kommunedelplanfase). Metodikken er mindre egnet for å synliggjøre konsekvenser der det kun er et alternativ, og inkluderer ikke alle tema som skal utredes. Se også Miljødirektoratets KU-veileder M-1941 (desember 2020).

Før reguleringsplanfasen er det fastsatt en korridor som tiltaket skal planlegges innenfor og det er som regel kun et planforslag som skal fremmes. Det anbefales å ta utgangspunkt i Miljødirektoratets veileder M-1324/2019, *Konsekvensutredninger: anerkjent metodikk og databaser for innlegging av data*, ved valg av metodikk for utredning av de enkelte KU-temaene i reguleringsplanen.

Eksempel på fremstilling av konsekvensutredninger

Konsekvensutredningen skal vise planforslagets virkninger for miljø og samfunn. Det er viktig at konsekvensutredningen av ulike tema fremstilles slik at planmyndigheten, øvrige myndigheter og interessenter kan forstå virkningen av tiltaket. Bruk av illustrasjoner, kart og oppsummeringstabeller kan være hensiktsmessig for å raskt gi en oversikt over tiltakets konsekvenser for ulike tema.

Eksempelet på neste side er hentet fra *Rap-067 Utredning av reguleringsplanens virkninger på naturmangfold. Vurdering etter naturmangfoldloven §§ 8-12* fra reguleringsplanarbeidet for E18 Langangen-Kjørholt. For å fremstille konsekvensen av tiltaket for tema naturmangfold, er det utarbeidet kart som viser permanent og midlertidig inngrep i naturtypelokaliteter. I kartet er naturtypelokalitetene vist med grønne flater på et dempet bakgrunnskart. Tiltaket er vist med sort stiplet linje, arealer som blir berørt permanent er vist med rød flater, og arealer som er midlertidig berørt er vist med blå flater. Illustrasjonen supplerer en beskrivende tekst med omtale av hvilke deler av lokaliteten som blir berørt og konsekvensen for lokaliteten. I tillegg er det laget en oppsummeringstabell som viser prosentvis arealbeslag i de ulike naturtypelokalitetene som blir berørt.



Figur 4-16 Eksempel på fremstilling av konsekvenser for naturmangfold i prosjektet E18 Langangen-Kjørholt, fra dagstrekningen Kjørholt-Steinbrekka.

Arkeologiske registreringer

I store samferdselsprosjekter er det vanskelig å unngå inngrep i automatisk fredete kulturminner, og for å få gjennomført prosjektet vil det være behov for å få frigitt kulturminnene som blir berørt.

For å få kunnskap om hvilke kulturminner som vil bli berørt av planforslaget, er det som regel behov for å gjøre arkeologiske registreringer. Det er kulturminnemyndigheten avgjør om behov for og omfang av arkeologiske registreringer. Registreringene kan kun gjøres i feltsesongen (vanligvis i april/mai-september/oktober), og kan være

4.4.4 Vurdere behov for fravik fra Vegnormalen og andre standarder

Vegnormalene N100, N101, N200, N400, N401, N500 og N601 er hjemlet i forskrift til veglovens § 13. Dersom krav i håndbøkene skal fravikes, er det Statens vegvesen ved Vegdirektoratet som har myndigheten til å fravike kravene for riksveier, mens fylkeskommunen har tilsvarende myndighet for fylkesveger. Søknader om fravik fra håndbøkene skal være ferdig behandlet av Statens vegvesen før forslag til reguleringsplan legges ut til offentlig ettersyn.

4.4.5 Andre avklaringer knyttet til veisystem

Bompengefinansiering av tiltaket

For å få til raskere utbygging av veier, kan en mulighet være å finansiere hele eller deler av utbyggingen med bompenger. Dersom det skal være bompengefinansiering av en utbygging, må saken gjennom en lokalpolitisk behandling (i kommune og fylkeskommune) før Stortinget behandler en stortingsproposisjon. Fylkeskommunen garanterer for bompengeselskapets låneopptak, og skal derfor behandle bompengesaken. Ofte gjennomføres den lokalpolitiske behandlingen etter at reguleringsplanen for tiltaket er vedtatt, men

tidkrevende dersom planområdet har et stort potensial for funn av automatisk fredete kulturminner. Det anbefales å starte dialog med kulturminnemyndigheten tidlig i oppstartsfasen av reguleringsplanarbeidet for å få igangsatt arkeologiske registreringer så raskt som mulig. Det er ofte hensiktsmessig å ha tett dialog med kulturminnemyndigheten underveis i planarbeidet, slik at arealene som skal registreres tilpasses planens avgrensning. Det kan også dukke opp nye funn som skal inn i kunnskapsgrunnlaget for konsekvensutredningen, og som kan påvirke vurderingen av tiltakets virkning.

Søknadsprosessen bør startes så tidlig som mulig for å ikke forsinke planprosessen. Dersom arbeidsopplegget i denne rapporten brukes for en jernbaneplan, eller dersom en veiplan medfører behov for tiltak på jernbanenettet, må en vurdere behovet for godkjenninger etter og eventuelle fravik fra tilsvarende standarder i jernbanesektoren (teknisk regelverk for baneanlegg).

arbeidet kan startes tidligere. Den formelle prosessen for å komme fram til en vedtatt proposisjon i Stortinget er tidkrevende, og det er en fordel å starte med arbeidet så tidlig som mulig.

Trinnene fram mot å få vedtatt en bompengeproposisjon, og dermed kunne starte utbyggingen av et bompengeprosjekt er i hovedtrekk slik:

- Tiltakshaver gjør en vurdering (en mulighetsstudie) for å undersøke om prosjektet er gjennomførbart

- Mulighetsstudien sendes til de berørte kommunene og fylkeskommunene som stemmer over om de ønsker at bompengefinansieringen skal utredes videre
- Dersom det blir flertall ved behandling i kommunene og fylkeskommunene, lages det en detaljert plan for bompengefinansieringen. I denne planen foreslås blant annet plassering av bommer, konsekvenser for øvrig veinett vurderes (trafikklekkasje til sideveinett) og ulike bomtakster vurderes.
- Den detaljerte planen for bompengefinansiering blir behandlet av kommuner og fylkeskommuner. Dersom de ønsker at bompengefinansieringen skal gjennomføres, fatter de et prinsippvedtak.
- Tiltakshaver lager et endelig forslag til bompengeordning som må godtas av berørte kommuner og fylkeskommuner, og så sendes saken til Samferdselsdepartementet
- Samferdselsdepartementet legger søknaden fram til Stortinget som en stortingsproposisjon
- Stortinget stemmer over forslaget (inkludert vedtak av priser for bompasseringer og plassering av bomstasjoner)
- Dersom forslaget får flertall, skrives det avtaler mellom de som inngår i avtalen og utbyggingen av prosjektet kan starte

Trafikksikkerhetsrevisjoner

Etter krav i forskrift om sikkerhetsforvaltning av veginfrastrukturen (vegsikkerhetsforskriften) skal det gjennomføres trafikksikkerhetsrevisjoner i forbindelse med gjennomføring av alle veiprosjekter på som inngår i det transeuropeiske veinettet i Norge (TEN-T-veinettet).

I § 4, 4. ledd står det at «*Trafikksikkerhetsrevisjoner skal utgjøre en integrert del av utformingen av vegprosjektet under prosjekteringen, i fasen umiddelbart før vegen tas i bruk, samt i den innledende bruksfasen.*»

Det er ikke definert at det skal gjennomføres en trafikksikkerhetsrevisjon i reguleringsplanfasen, men at det skal gjennomføres som en del av utformingen av veiprosjektet. Arealbruk avklares i reguleringsplanfasen, og trafikksikkerhetsrevisjonen kan avdekke forhold som krever løsninger som påvirker arealbruk. Det anbefales derfor å gjennomføre en trafikksikkerhetsrevisjon i arbeidet med utviklingen av veigeometri i reguleringsplanfasen.

Omklassifisering av veinett

Bygging av en ny vei vil som regel føre til at avlastet veinett får en endret funksjon når den nye veien åpnes for trafikk. Dersom endringen fører til at avlastet veinett skal få en ny status (eksempelvis endres fra europavei til fylkesvei) er det nødvendig å gjennomføre en formell prosess etter veglovens § 7:

«*Etter at fylkeskommunen – i Oslo kommunen – har uttala seg, kan departementet gjere vedtak om at riksveg skal leggjast ned eller gjerast om til fylkesveg eller til kommunal veg. Etter at kommunen har uttala seg, kan fylkeskommunen gjere vedtak om at fylkesveg skal leggjast ned eller gjerast om til kommunal veg. Kommunen kan gjere vedtak om at kommunal veg skal leggjast ned. Vedtak etter første og andre ledd kan likevel ikkje settast i verk utan at vegen oppfyller tekniske krav etter nærare retningslinjer gitt av departementet.*»

I og med at omklassifisering av veinettet skal behandles av ny veieier, anbefales det å forberede prosessen med omklassifisering i reguleringsplanfasen. Standard på avlastet veinett, og om det blir behov for endringer som krever reguleringsplan, vil være aktuelle tema.

Navnsetting av nytt veinett

Alle bygninger som skal brukes til boligformål, fritidsformål, næringsvirksomhet eller offentlig eller publikumsrettet virksomhet, skal ha veiadresse med husnummer (adressenummer). Nye vei, og avlastet vei som får ny funksjon, skal navngis, dersom det ligger slike bygninger og funksjoner til veien. Etter lov om egedomsregistrering (matrikkelloven) er det kommunen som fastsetter offisiell adresse, herunder navn på nye veier. Det er viktig å ta opp spørsmålet med

4.5 Utbygging – tekniske detaljer

4.5.1 Byggesaksbehandling

Generelt

Både offentlige veianlegg etter veglova og jernbaneanlegg etter jernbaneloven er, på visse vilkår, unntatt fra byggesaksbehandling mv. Unntakene fra krav i plan- og bygningsloven er noe mer omfattende for tiltak etter veglova enn for tiltak etter jernbaneloven. Se byggesaksforskriften (SAK10) § 4-3 og veiledning til denne.

For tiltak etter begge lover gjelder det blant annet at tiltak skal være «detaljert avklart» i reguleringsplan for at unntakene i plan- og bygningsloven om søknadsplikt skal gjelde. Det er redegjort nærmere i veiledningen til SAK10 om hva som menes med «detaljert avklart». Veiledningen viser også til temaveiledning «offentlige veianlegg og byggesak» (HO-2/2006) og «jernbaneanlegg og byggjesak» (HO-

kommunen tidlig, slik at kommunen får tilrettelagt en god prosess om et tema som ofte er følelsesladet. For ytterligere informasjon, se

<https://www.sprakradet.no/globalassets/vi-og-vart/publikasjoner/navnsetting-av-gater-og-veier.pdf>

Trafikkavvikling og omkjøringsveier

Som en del av planforslaget bør det synliggjøres hvordan avvikssituasjoner skal håndteres. Det kan være viktig for kommunen og fylkeskommunen (som veieier) å vite hvilke veier som skal benyttes dersom det skjer en ulykke, eller dersom det er behov for å stenge ny vei ved omfattende vedlikeholdsarbeid. Bruk av kommunalt eller fylkeskommunalt veinett til omkjøring kan utløse krav om fysiske tiltak som kan kreve reguleringsplan, og bør avklares samtidig med planforslaget for ny vei.

1/2005). Temaveiledningene var ikke gyldige etter 2010, men er ikke erstattet av nye. Etter som departementet /Direktoratet for byggkvalitet viser til disse fra veiledningen til SAK10, må det antas at temaveiledningene fortsatt skal brukes der hvor de passer.

Tiltakshaver har selv ansvar for å vurdere om tiltaket er «detaljert avklart» før byggearbeidene blir satt i gang. Kompetansen til å avgjøre dette ligger hos kommunen som bygningsmyndighet. Det må skilles mellom «offentlige veianlegg» og «jernbaneanlegg» og øvrige deler av tiltaket, dvs. disse anleggene omfatter ikke hele tiltaket. Det er dermed ikke hele tiltaket som er unntatt søknadsplikt mv. I temaveiledning HO-2/2006 heter det «Dersom det i reguleringsplan er ønske om å detaljere reguleringsplanen slik at vegtiltaket blir unntekte

frå byggesaksbehandlinga, er det viktig å vere merksam på at dette medfører mindre handlingsrom i den vidare prosjekteringa, og at det kan føre til behov for ny planbehandling ved endring av tilhøve der byggesaksbehandlinga elles ville vere tilstrekkelig».

Rivning av bygninger, konstruksjoner og anlegg innenfor planområdet omfattes av unntakene, forutsatt at rivning er et ledd i utbygging av anlegget og objektet inngår i planområdet. Bygninger som skal rives, markeres med eget symbol i reguleringsplanen. Det er likevel vanlig med en «en bloc» søknad om rivning som typisk inngår i innledende arbeider i et prosjekt. Dette er først og fremst for å fastsette vilkår for behandling av rivningsavfall, istandsetting av tomt og eventuell kulturhistorisk dokumentasjon av nærmere angitt bygg (jf kulturminneloven § 25 om meldeplikt for byggverk eller anlegg oppført før 1850).

Vei:

Begrepet «offentlige veianlegg» omfatter alt som er en naturlig del av et veianlegg, herunder også bruer, tunneler, støyskjermer, forstøtningsmurer, fergekaier, rasteplasser, omlegging av ledninger, elektriske installasjoner, ventilasjonsanlegg, avkjørsler (også private avkjørsler) og riving av bygninger og anlegg. Bygning som inngår i veianlegg omfattes ikke av unntaket og underlegges alminnelig byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven. Her gjelder alminnelige unntak fra byggesaksreglene for mindre bygninger mv. som kan oppføres uten søknad.

Hva som er å forstå som «detaljert avklart» er omtalt i temaveileder. Generelt gjelder dette plassering og utforming av alle konstruksjoner, som bruer, tunnelportaler, underganger og kulverter, støttemurer, støyskjermer og støyvoller.

Bane:

I begrepet «jernbaneanlegg» inngår følgende elementer: Kjørevei og spor (underbygning/overbygning), rasoverbygg, kontaktledningsanlegg, signalanlegg, teleanlegg, master, trafokiosker (banestrømforsyning og elektro), jernbanebruer, overgangsbruer, planoverganger, plattformer og tilhørende ramper, fundamenter for jernbaneanlegget, støttemurer, gjerder, støyskjermer og støyvoller, massetak, fyllinger, skjæringer, grøfter, tunneler, tunnelportaler, tverrslag, kulverter, skilt som er nødvendige for jernbanens drift, massedeponier, anleggs- og driftsveier, samt andre midlertidige anleggstiltak. Følgende elementer trenger ikke å være detaljert avklart i plan: Alle jernbanetekniske installasjoner, som spor, kontaktledningsanlegg, signalanlegg, teleanlegg, master og fundament, kabelkanaler, skilt.

Oppsummering

For å unngå byggesaksbehandling av store konstruksjoner, må de være redegjort for i reguleringsplanen, som regel i et tegningshefte. Det blir ofte gjort endringer gjennom videre prosjektering. Dette kan være som følge av ny kunnskap, eller at valgt entreprenør har et annet – og bedre – forslag til løsning. Utstrakt bruk av prefabrikkerte konstruksjoner med standard utforming vil generelt forenkle dokumentasjons- og søknadsprosessen, men likevel må plassering være avklart i reguleringsplanen.

Kontraktsstrategien i prosjektet er kanskje slik at entreprenøren er gitt en frihet til å finne de gode løsningene. Reguleringsplanen er da bevisst ikke spesielt detaljert. Valget står mellom å legge arbeid i å detaljere byggetekniske løsninger på et tidlig stadium, med sikte på å unngå byggesaksbehandling, eller å utsette detaljering og forutsette byggesaksbehandling. Tendensen er at det sistnevnte velges.

4.5.1 Felles behandling av reguleringsplan og byggesak

Plan- og bygningsloven åpner for felles behandling av reguleringsplan og byggesak. Parallell behandling innebærer at søknaden om rammetillatelse kunngjøres sammen med oppstart av planarbeidet, og legges ut til offentlig ettersyn/varsles sammen med det utarbeidede planforslaget. Fordelene med parallell behandling er at man kan spare saksbehandlingstid. En kan unngå dobbeltarbeid med dokumentasjon, utbygger slipper å varsle naboene særskilt om byggeprosjektet, og for

4.5.2 Avklaringer etter annet lovverk

Statens vegvesen er et myndighetsorgan som bl.a. kan fatte vedtak om skilt, veioppmerking m.m. etter vegtrafikkloven med skiltforskrifter og normaler, godkjenning av tunnel før bygging og før åpning etter tunnelsikkerhetsforskriften § 4, godkjenning av konstruksjoner, vedtak knyttet til søknad om fravik etter forskrift til veglova § 13 og skiltforskriften § 13 m.m. Nye Veier må ha godkjenning og tillatelse fra offentlig myndighet for sin virksomhet, på linje med det andre utbyggere må ha. Det gjelder også godkjenning, tillatelser, dispensasjoner m.m. som Statens vegvesen er tillagt myndighet til å gjøre vedtak om.

Tillatelse etter forurensningsloven er aktuelt for anleggsfasen (anleggskonsesjon), for masselagringsområder og for håndtering av driftsvann fra veitunnel.

de berørte, naboer og andre, vil det være tilstrekkelig å avgi merknader til planen/tiltaket én gang. Kommunen får fordel av én felles saksbehandlingsprosess. Andre myndigheter vil avgi uttalelse, eventuelt gi godkjenning etter sitt regelverk, i én operasjon. I store samferdselsprosjekter er det neppe aktuelt med slik samordnet behandling. Problemstillinger knyttet til plan vil være vesentlig større og viktigere enn byggesaksspørsmål.

Omlegging av overføringsledninger for elektrisitet forutsetter tillatelse etter energiloven. En traséavklaring i reguleringsplan vil normalt forenkle saksbehandlingen.

Vilkår etter annet lovverk vil i de fleste tilfellene være avklart ved behandling av reguleringsplanen. Det gjelder f.eks. dispensasjon fra forskriftsfredninger (naturvernområder og kulturminner) og fra automatisk fredete kulturminner, og vilkår for dispensasjon. Tiltak i vassdrag kan unntaksvis utløse krav om egen søknadsprosess etter vannressursloven.

4.5.3 Håndtering av avvik fra reguleringsplan

I de aller fleste tilfellene ved utbygging av store samferdselsanlegg oppstår det avvik fra regulerte løsninger. Dette kan være knyttet til større behov for midlertidige anleggsområder, at regulerte løsninger ikke lar seg realisere eksakt som forutsatt pga grunnforhold, at det er regulert urimelig kostbare løsninger, at det kommer opp nye og gode tekniske løsninger osv. Det anbefales på det sterkeste å ha en tett dialog med planmyndigheten underveis i utbyggingsfasen og diskutere behov for reguleringsendringer fortløpende, og avklare videre prosess om endringene.

Generelt er det to måter å håndtere slike situasjoner på; dispensasjon fra reguleringsplanen eller endring av den. Hvis det er snakk om at endringen er varig (permanent), bør omregulering og ikke dispensasjon være svaret. Ofte er det slik at det oppstår mange, både større og mindre, avvik fra reguleringsplanen underveis i utbyggingsfasen. Behov for planendring må tas opp med kommunen, i egenskap av planmyndighet, fortløpende og i forkant av gjennomføring. Aktuelle situasjoner er:

- Ligger endringen utenfor planområdet? Da må både grunneier og berørte myndigheter varsles. Det må også vurderes om arkeologiske registreringer må gjennomføres.

- Omregulering til samferdselsformål innenfor planområdet? Da må berørte grunneiere varsles.
- Vesentlig endring i løsning innenfor areal regulert til samferdselsformål, f.eks. vertikal- eller horisontalkurvatur, bruplassering og brulengde, omfang av utfylling, kortere tunneler? Varsling av myndigheter og organisasjoner som antas å kunne bli berørt av eller ha synspunkter på endringen.

Det er opp til kommunen å vurdere videre prosess. Slike saker håndteres ofte som mindre endringer, med adgang til delegert vedtak i kommunen, men kan også være behov for ny fullverdig prosess. Berørte parter respons er avgjørende for kommunens vurdering.

«Oppsamlingsheat» med flere mindre endringer er ikke uvanlig. Kommunens saksbehandling bli vesentlig enklere. Det er også vanlig med en omregulering når anlegget er ferdig, en såkalt «as built»-regulering. Derved kan en fange opp alle endringer og eventuelle dispensasjoner, og ikke minst få fastsatt endelige eiendomsgrenser og avgrensing av arealformål.

5 UTFORMING AV KOMMUNEDELPLAN

5.1 Detaljering

I vårt forslag til effektivisering av planprosessen for store samferdselstiltak, er hovedgrepet å rendyrke arbeidet med valg av korridor i kommunedelplanfasen. Det innebærer at hensikten med plandokumentene er å få avklart valg av korridor og få «reservert» nok areal til utforming av reguleringsplan. I tillegg kan det være behov for å gi føringer for arbeidet med reguleringsplan. Det kan være viktige forutsetninger som må på plass for at den valgte korridoren skal være akseptabel med tanke på tilpasninger til lokalmiljø og i forhold til viktige miljøhensyn.

En slik ambisjon om å ikke lage kommunedelplanen mer detaljert enn det som er nødvendig for å fastsette korridor, vil være i tråd med intensjonen i plan- og bygningsloven § 3-1 tredje ledd, som klargjør at planleggingen skal bygge på økonomiske og andre ressursmessige forutsetninger for gjennomføring, og ikke være mer omfattende enn nødvendig.

For planer som gjelder større samferdselsanlegg, vil det ofte være hensiktsmessig å avklare rammene for anlegget (lokalisering, trasé, standard, tunnelomfang med mer) gjennom en egen kommunedelplan.

5.2 Plankart

Formålet med en kommunedelplan for et samferdselstiltak er å båndlegge en korridor – slik at det ikke kommer konkurrerende/motstridene arealbruk før reguleringsplanen avklarer arealbruken i detalj. Korridoren vises i plankartet som hensynssone H710 etter plan- og bygningsloven § 11-8 d):

Det er viktig at planleggingen av store samferdselstiltak skjer koordinert med det øvrige planarbeidet i kommunen. Når framtidig trasé ikke er avklart og dessuten ligger langt fram i tid, bør de aktuelle korridorene sikres mot arealbruk som vil gjøre en senere utbygging vanskelig. Arealsikringen kan gjøres med båndlegging ved bruk av hensynssone etter § 11-8 bokstav d) *båndlegging for regulering etter plan- og bygningsloven*. Slik båndlegging varer i 4 år, men kan om nødvendig etter søknad forlenges med 4 år.

For kommunedelplaner er det ikke aktuelt å bruke arealformål for å definere selve samferdselsanlegget. Dette er planer som framstilles i mindre målestokk hvor linjesymbol brukes, jf. tegnereglene i kartforskriften. Når linjesymbol brukes vil det si at veitraséen avsettes med linjesymbol for ny fjernvei eller hovedvei. I tillegg bør det framgå av planbeskrivelsen og eventuelt i bestemmelsene til planen hvilken veistandard som er forutsatt, og presiseres at nøyaktig plassering og utstrekning vil bli fastlagt gjennom reguleringsplan.

«Sone for båndlegging i påvente av vedtak etter plan- og bygningsloven eller andre lover, eller som er båndlagt etter slikt rettsgrunnlag, med angivelse av formålet.

Båndlegging i påvente av vedtak etter plan- og bygningsloven eller andre lover er tidsbegrenset til fire år, men kan etter søknad til departementet forlenges med fire år.»

Det skal ikke båndlegges unødvendig mye areal, men sonen skal gi rom for å kunne utvikle en god trasé i reguleringsplanfasen.

I båndleggingssonen vil veilinja bli vist med linjesymbol (markert med tykk, rød strek), bruer er markert med en tykkere strek og tunneler med stiplet linje, kryssområder er markert med en rød firkant og lokalveier som inngår i den nye kryssløsningen, er markert med en tynnere rød linje. Kollektivknutepunkt er vist som en rød sirkel. Det vises ei eksempellinje som er en av flere mulige innenfor båndlagt korridor - linja vil derfor ikke være bindende for den endelige utformingen av veianlegget innenfor båndleggingssonen.

Båndleggingen betyr at området får et generelt bygge- og deleforbud i 4 år fra planen er vedtatt. Bygge- og deleforbudet skal gi nødvendig tid til å få utarbeidet en reguleringsplan som avklarer arealbruken i detalj,

uten at det gjennomføres tiltak som kan være til hinder for planleggingen og utbyggingen av tiltaket.

Med hjemmel i plan- og bygningsloven § 11-9 er det mulig å gi bestemmelser for båndleggingssonen med krav om reguleringsplan og forhold som skal avklares og belyses i videre reguleringsplanarbeid. Det kan også gis bestemmelser om rekkefølgekrav, funksjonskrav og miljøkvalitet. Flere bestemmelser vil gjelde for hele båndleggingssonen, men særlig miljøkrav og funksjonskrav kan det være aktuelt å knytte til mindre delområder – disse er markert på plankartet og er en slags «hensynssoner» innenfor båndleggingssonen merket i plankartet med H710_X. Båndleggingssonen har med andre ord en underinndeling der det er behov for særskilte bestemmelser (arealspesifikke krav til utformingen av reguleringsplanen).

PBL. § 11-8 HENSYNSSONER

d. Båndleggingssone

 H710 - Båndlegging etter PBL

Særskilte bestemmelser vedr:

H710_1 - Kryss og lokalveger

H710_2 - Drikkevann

H710_3 - Nærmiljø

H710_4 - Viltpassasjer

H710_5 - Kulturarv

H710_6 - Naturmangfold

H710_7 - Kvikkleire

H710_8 - Jordvern

 H720 - Båndlegging etter naturmangfoldloven

 H740 - Båndlegging etter energiloven

JURIDISKE LINJER OG SYMBOLER

	Planens avgrensning
	Hensynssonegrense
	Fjernveg (F)
	Fjernveg, bru (F)
	Fjernveg, tunnel (F)
	Samleveg (F)
	Vegkryss (F)
	Kollektivknutepunkt (F)

Målestokk (A2) - 1:15 000

Ekvidistanse 5m / 1m



Figur 5-1 Typisk tegnforklaring til plankartet for en kommunedelplan for fastsetting av korridor

Fordi kartforskriften krever at det angis arealformål under båndleggingssonen må arealformålene i gjeldende kommuneplan legges inn. Dette innebærer at arealformålene også må vises i

tegnforklaringen, men det legges inn en tekst om at dette er eksisterende formål som i gjeldende plan.

PBL § 11-7 AREALFORMÅL (Eksisterende formål som i gjeldende kommuneplan)

1. Bebyggelse og anlegg

-  Bebyggelse og anlegg (1001)
-  Boligbebyggelse (1110)
-  Sentrumsformål (1130)
-  Kjøpesenter (1140)
-  Forretninger (1150)
-  Tjenesteyting (1160)
-  Fritids- og turistformål (1170)
-  Råstoffutvinning (1200)
-  Næringsvirksomhet (1300)
-  Idrettsanlegg (1400)
-  Andre typer beb., anl (1500)
-  Grav- og umelund (1700)
-  Komb. beb. og anl. form. (1800)

2. Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur

-  Veg (2010)
-  Samf.anl., tekn. infrastr., areal (2001)
-  Bane (2020)
-  Kollektivknutepunkt (2070)
-  Parkeringsplasser (2080)

3. Grønnstruktur

-  Grønnstruktur (3001)
-  Naturområde (3020)
-  Friområde (3040)

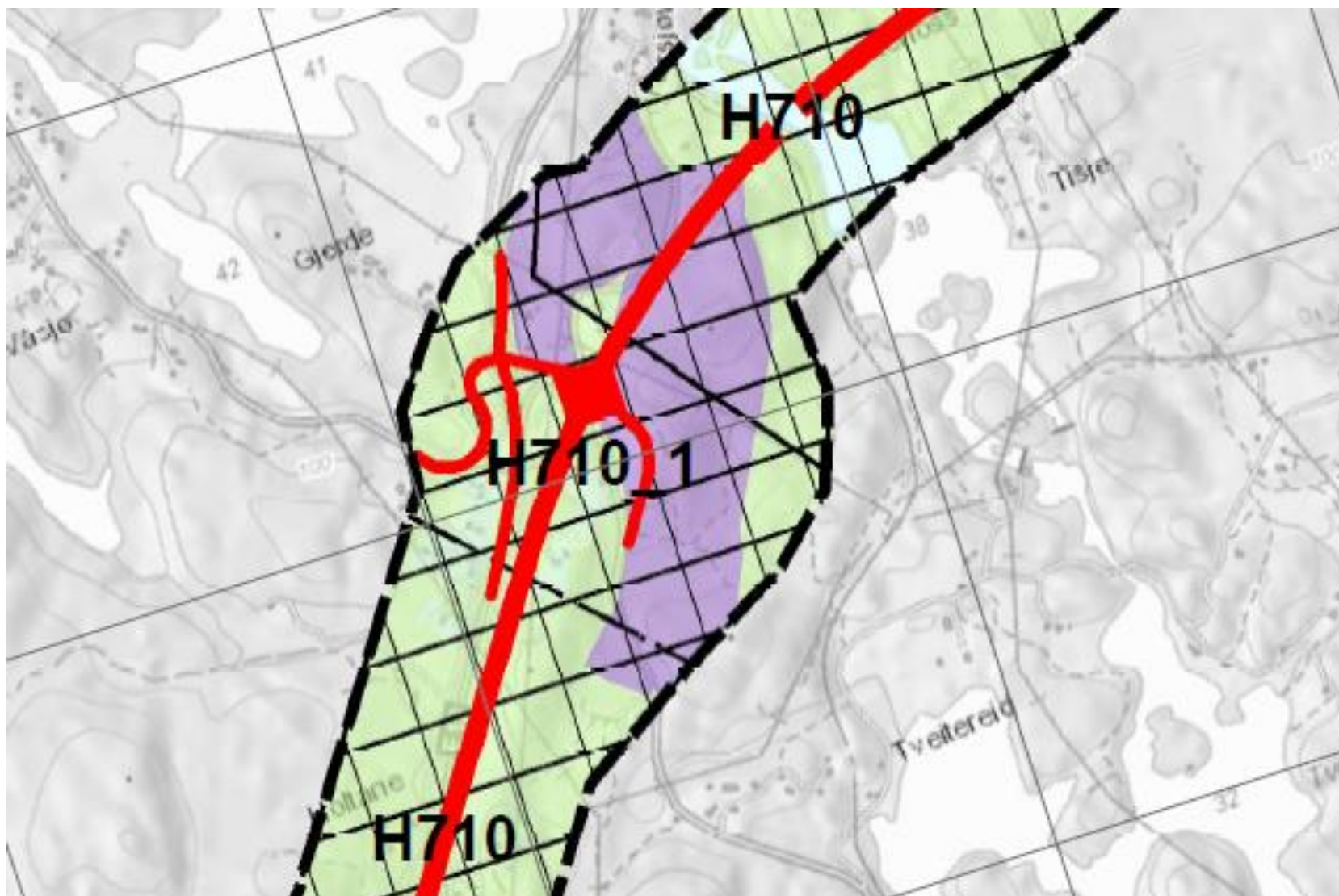
3. LNFR

-  LNRF generell (5000)
-  LNRF (5001)
-  LNRF, tiltak for stedb. næring (5100)
-  LNRF, spredt bol., frit., nær.beb. (5200)
-  LNRF, spredt boligbeb. (52140)
-  LNRF, spredt næringsbeb. (5230)

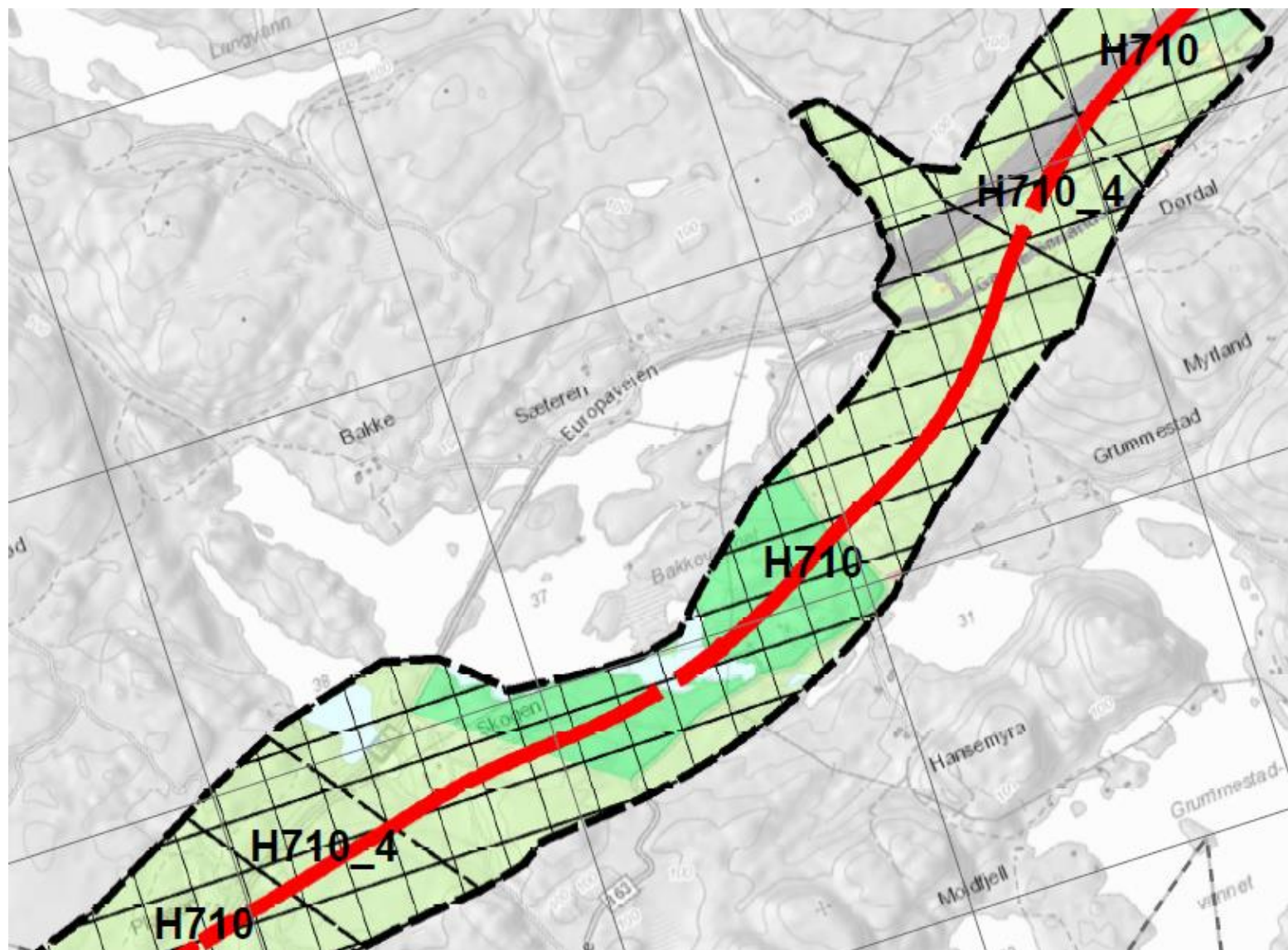
6. Bruk og vern av sjø og vassdrag

-  Bruk og vern, sjø, vassdr., strands. (6001)
-  Sjø og vassdr., småbåthavn (6230)
-  Sjø og vassdr., drikkevann (6500)
-  Sjø og vassdr., friluftsomr. (6700)

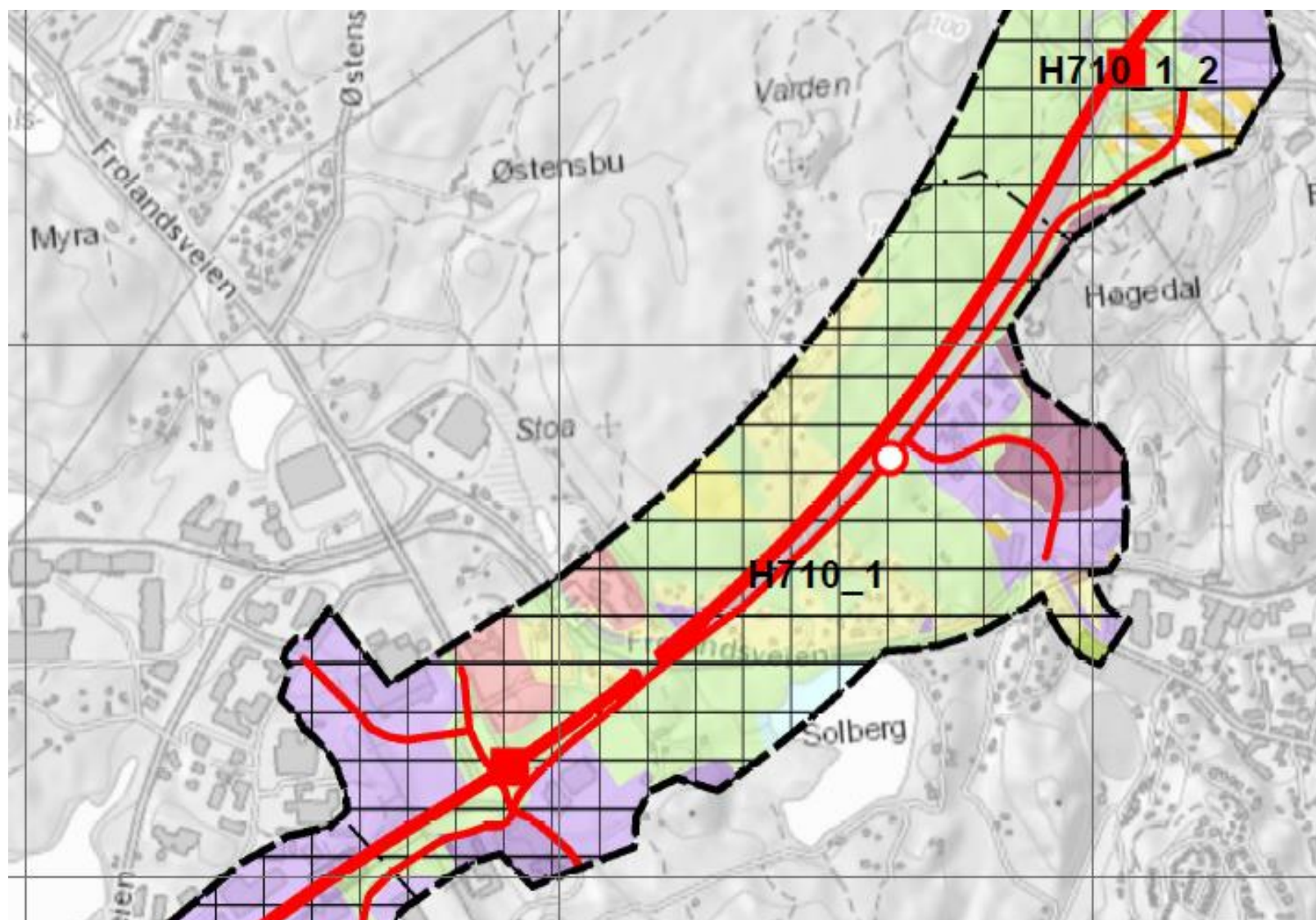
Figur 5-2 Tegnforklaring som viser arealformålene i gjeldende kommuneplan innenfor båndleggingssonen



Figur 5-3 Kartutsnitt som viser kryss med tilstøtende lokalveier. Det er gitt bestemmelser med krav til utforming av reguleringsplan for kryssområdet (H710_1)



Figur 5-4 Kartutsnitt som viser viltpassasjer (H710_4)



Figur 5-5 Kartutsnitt som viser kryssområder og kollektivknutepunkt (H710_1). Det vises også område med kombinasjon av bestemmelser om kryss og sikring av drikkevann (H710_1_2)

Som illustrert i karteksemplene ovenfor gir plangrepet med en underinndeling av båndleggingssonen H710_X der det er behov for særskilte bestemmelser (arealspesifikke krav til utformingen av reguleringsplanen), et ryddig og lettlest plankart.

Et alternativ kan være å bruke egne hensynssoner etter plan- og bygningsloven § 11-8: «*Kommuneplanens arealdel skal i nødvendig utstrekning vise hensyn og restriksjoner som har betydning for bruken av areal. Hensyn og forhold..., kan markeres i arealdelen som hensynssoner med tilhørende retningslinjer og bestemmelser. Det kan angis flere soner for samme areal.*»⁷

Problemet med å bruke flere ulike hensynssoner i kombinasjon med båndleggingen av korridoren, er at plankartet vil få flere ulike skravurer på samme areal – noe som kan være lite lesbart og vanskelig å tolke.

5.3 Planbestemmelser

5.3.1 Generelle bestemmelser - ikke knyttet til arealformål

Plangrepet er å sikre en korridor som båndleggingssone i plankartet etter plan- og bygningsloven § 11-8 d). Det angis ikke nye areal til samferdselsformål. Når det ikke er bruk av arealformål, betyr det at muligheten til å gi bestemmelser er begrenset til å gi generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel med hjemmel i plan- og bygningsloven § 11-9:

Kommunen kan uavhengig av arealformål vedta bestemmelser til kommuneplanens arealdel

Det kan gis bestemmelser til hensynssoner for sikrings- og faresoner (§ 11-8 a)), men det kan kun gis retningslinjer til hensynssoner for å sikre miljø (§ 11-8 c) *Sone med særlig hensyn til landbruk, reindrift, mineralressurser, friluftsliv, grønnstruktur, landskap eller bevaring av naturmiljø eller kulturmiljø).*

Samlet sett anbefaler vi derfor ikke å bruke hensynssoner etter plan- og bygningsloven § 11-8 så lenge det samme kan oppnås med en underinndeling av båndleggingssonen og bruk av planbestemmelser etter § 11-9. I tillegg er også hjemlene til å gi bestemmelser mye videre i § 11-9 sammenliknet med § 11-8.

1. *krav om reguleringsplan for visse arealer eller for visse tiltak, herunder at det skal foreligge områderegulering før detaljregulering kan vedtas,*
2. *innholdet i utbyggingsavtaler, jf. § 17-2,*
3. *krav til nærmere angitte løsninger for vannforsyning, avløp, avrenning, veg og annen transport i forbindelse med nye bygge- og anleggstiltak, herunder forbud mot eller påbud om slike løsninger, og krav til det enkelte anlegg, jf. § 18-1. Det kan også gis bestemmelse om tilrettelegging for forsyning av vannbåren varme til ny bebyggelse, jf. § 27-5,*

⁷ Kommuneplanens arealdel, veileder KMD

4. rekkefølgekrav for å sikre etablering av samfunnsservice, teknisk infrastruktur, grønnstruktur før områder tas i bruk og tidspunkt for når områder kan tas i bruk til bygge- og anleggsformål, herunder rekkefølgen på utbyggingen,
5. byggegrenser, utbyggingsvolum og funksjonskrav, herunder om universell utforming, leke-, ute- og oppholdsplasser, skilt og reklame, parkering, frikjøp av parkeringsplasser etter § 28-7 og utnyttning av boligmassen etter § 31-6,
6. miljøkvalitet, estetikk, natur, landskap og grønnstruktur, herunder om midlertidige og flyttbare konstruksjoner og anlegg,
7. hensyn som skal tas til bevaring av eksisterende bygninger og annet kulturmiljø,
8. forhold som skal avklares og belyses i videre reguleringsarbeid, herunder bestemmelser om miljøoppfølging og -overvåking.

I kommunedelplaner for store samferdselsprosjekter vil det særlig være bestemmelser knyttet til nummer 1, 3, 4, 5 og 8 som er aktuelt.

Nedenfor er det vist et eksempel på en struktur hvor det både gis bestemmelser som gjelder for hele båndleggingssonen og bestemmelser som er begrenset til kartfesta delområder:

- Omfanget av båndleggingen (§ 11-9, nr. 1)

5.3.2 Bestemmelser og retningslinjer knyttet til hensynssoner

I tillegg til generelle bestemmelser kan det også gis bestemmelser til noen av hensynssonene etter § 11-8.

For store samferdselsprosjekter vil bruk av bestemmelser til sikrings-, støy- og faresoner være aktuelt:

- Krav til nærmere angitte løsninger (§11-9, nr. 3)
- Rekkefølgekrav (§ 11-9, nr. 4)
- Funksjonskrav til veianlegget (§ 11-9, nr. 5):
 - Som gjelder hele planområdet (H710)
 - Som gjelder for kartfesta delområder (H710_X):
 - H710_1 Kryss og lokalveier
 - H710_2 Drikkevann
 - H710_3 Nærmiljø
 - H710_4 Viltpassasjer
 - H710_5 Kulturarv
 - H710_6 Naturmangfold
 - H710_7 Faresone kvikkleireskred
 - H710_8 Jordvern
- Utredningskrav (§ 11-9, nr. 8)

Innenfor sonen som er båndlagt for framtidig regulering av samferdselsanlegget kan det være arealer som allerede er båndlagt etter annet lovverk – for disse arealene er det også § 11-8 d) som skal benyttes. Det kan for eksempel være:

- verneområder båndlagt etter naturmangfoldloven – H720
- kulturminnefredninger etter kulturminneloven – H730
- transmisjonsnettledninger etter energiloven – H740

Hensynssone § 11-8 a): *Sikrings-, støy- og faresoner med angivelse av fareårsak eller miljørisiko. Det kan gis bestemmelser som forbyr eller setter vilkår for tiltak og/eller virksomheter, jf. § 1-6, innenfor sonen.*

For store samferdselsprosjekt kan det være aktuelt å bruke hensynssoner med bestemmelser for å sikre at det tas hensyn til flom, ras og skred, kraftledninger og vannforsyning.

Det kan også være aktuelt å vurdere bruk av hensynssoner etter § 11-8 c) *Sone med særlig hensyn til landbruk, reindrift, mineralressurser, friluftsliv, grønnstruktur, landskap eller bevaring av naturmiljø eller kulturmiljø, med angivelse av interesse.*

Til denne kategorien hensynssoner er det bare hjemmel til å gi retningslinjer.

5.4 Planbeskrivelse

Det skal utarbeides en planbeskrivelse for kommunedelplanen. Krav til planbeskrivelse og planbeskrivelsens formål, er bestemt gjennom plan- og bygningsloven §11-5 tredje ledd:

«Kommuneplanens arealdel skal omfatte plankart, bestemmelser og planbeskrivelse hvor det framgår hvordan nasjonale mål og retningslinjer, og overordnede planer for arealbruk, er ivarett»

I tillegg er det knyttet en konsekvensutredning til planforslaget. I henhold til KU-forskriften § 17 skal konsekvensutredningen normalt inngå i planbeskrivelsen. Det skal utarbeides et ikke-teknisk sammendrag av konsekvensutredningen.

Med det anbefalte plangrepet hvor kommunedelplanen skal begrenses til vedtak om korridor etter en utredning av relevante og realistiske alternativer, vil det være en fordel om

Ved bruk av hensynssoner er det i henhold til lovteksten snakk om hensyn og restriksjoner som har betydning for bruken av areal. I en kommunedelplan hvor det kun båndlegges en korridor for videre utarbeidelse av en reguleringsplan for tiltaket, avsettes det ikke arealformål. Bruken av hensynssoner vil derfor ikke være særlig egnet. De hensynene som skal tas må avklares nærmere i forbindelse med utarbeidelse av reguleringsplan, og det er da mer hensiktsmessig å gi generelle bestemmelser om forhold som skal avklares og belyses i videre reguleringsplanarbeid, jf. plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 8.

konsekvensutredningen presenteres i en egen rapport som får fram alternativene, samlet rangering og anbefaling av korridorvalg. I planbeskrivelsen tas det ikke-tekniske sammendraget inn og i tillegg beskrives planforslagets virkninger for miljø og samfunn med fokus på områder med gjenværende konfliktpotensial. I planbeskrivelsen bør det brukes utfyllende tekst, temakart og arealregnskap for å få fram planens virkninger/konsekvenser.

Omfanget og detaljeringsgraden i planbeskrivelsen må vurderes konkret i hver enkelt kommunedelplan, men noen felles prinsipper kan legges til grunn for utformingen av dokumentet:

- Planbeskrivelsen skal innledningsvis ha en tydelig begrunnelse for prosjektet/tiltaket – samfunnets behov som skal ivaretas.
- Planbeskrivelsen skal ha et forståelig språk og være så kortfattet og poengtert som mulig av hensyn til leseren. Med unntak av berørte myndigheter, er leseren ikke en fagperson, men en

- lokalpolitiker (altså i de fleste tilfellene beslutningstakeren), organisasjoner eller berørte innbyggere.
- Planbeskrivelsen skal ha en tydelig og logisk kapittelinndeling som gjør det lett å finne fram i dokumentet.
 - Planbeskrivelsen skal kunne leses selvstendig, uten å måtte lese underlagsrapporter.
 - Illustrasjoner og skisser kan erstatte tekst (forutsatt at de er tydelige og får fram budskapet).

- Konklusjoner i fagrapporter bør gjengis, slik at det ikke er nødvendig å sette seg inn i alle vedlegg.
- Dersom planforslaget berører flere kommuner, kan det utarbeides en felles planbeskrivelse for tiltaket – dette må avklares med berørte kommuner eller interkommunalt plansamarbeid.

Forslag til disposisjon som et utgangspunkt for planbeskrivelse på kommunedelplannivå:

- 1 Sammendrag
- 2 Innledning
 - Bakgrunn/historikk
 - Prosjektets mål
 - Formålet med en kommunedelplan og konsekvensutredning
 - Overordna beskrivelse av planområdet
- 3 Planprosess og medvirkning
 - Formell planprosess
 - Medvirkning
- 4 Forhold til andre planer
 - Nasjonale og statlige føringer, retningslinjer og forutsetninger
 - Regionale og lokale planer
- 5 Vurderte alternativer
 - Kort om tekniske premisser som er lagt til grunn i korridorsøk
 - Omtale av vurderte og forkastede alternativer
 - Beskrivelse av alternativer som er konsekvensutredet og hvorfor disse er valgt
- 6 Beskrivelse av planforslaget
 - Gjengi kort utredningskrav i planprogrammet og hvor disse er svart ut, gjerne i tabellform
 - Kort forklaring til formål i plankart og utforming og innhold i planbestemmelsene
 - Beskrivelse av planforslagets utforming

- 7 Virkninger for miljø og samfunn
 - Sentrale tema i konsekvensutredningen gjengis kort
 - Kort beskrivelse av dagens situasjon for hvert tema (miljøtilstand)
 - Tematisk beskrivelse av planforslagets virksomheter (kan gjerne gjøres kommunevis dersom planforslaget går gjennom ulike kommuner)
- 8 Samlet konsekvens av planforslaget
 - Kort oppsummering av prissatte og ikke-prissatte konsekvenser, samt eventuelle tilleggsutredninger
 - Gjengi sammenstilling av samfunnsøkonomisk analyse
 - Kort oppsummering fra ROS-analysen Omtale av usikkerheter i prosjektet som kan påvirke konsekvensutredningen
- 9 Vurdering av måloppnåelse og anbefaling
 - Oppsummering av planforslagets måloppnåelse, gjerne i tabellform
 - Forslagsstillers helhetlige vurdering og anbefaling
 - Behov for videre oppfølging av planen – hva må utredes og følges opp i neste planfase?
- 10 Vedlegg
 -

6 UTFORMING AV REGULERINGSPLAN

6.1 Detaljering

En reguleringsplan har som hensikt å fastsette juridisk bindende arealbruk, gi grunnlag for grunnnerverv og avklare nødvendige hensyn til samfunn og miljø. Det er ikke en gjennomførings- eller utbyggingsplan. Før utbygging kan gjennomføres må det innhentes mer detaljert kunnskap om grunnforhold, utforming av konstruksjoner, fundamentering, rassikring med mer – disse detaljene optimaliseres i prosjekteringsfasen.

Det er derfor et ønske om å sikre handlingsrom i reguleringsplankart og planbestemmelser, slik at det i prosjekteringsfasen er tilstrekkelig handlingsrom til å utvikle og finne de optimale løsningene innenfor rammene av vedtatt reguleringsplan. Samtidig skal planforslaget gi forutsigbarhet for planmyndigheten, andre myndigheter og berørte parter slik at løsningene som blir bygget, ikke avviker vesentlig fra løsningene som forelå da planen ble vedtatt. Reguleringsplanen danner også rammene for grunnnerverv og om nødvendig grunnlaget for ekspropriasjon.

Vi foreslår at handlingsrommet kan sikres ved to hovedgrep:

- Begrense bruken av underformål til arealformålet samferdselsanlegg.
- Legge inn ekstra areal til veiformål og til midlertidige anleggsområder i plankartet ved områder der det er sannsynlig at det blir justeringer i utbyggingsfasen (eksempelvis ved kryssområder, tunnelpåhugg, konstruksjoner, områder med dårlige grunnforhold o.l.).

Vi foreslår at en ikke bruker underformål, men i stedet sikrer viktige hensyn gjennom bruk av bestemmelsesområder, funksjonskrav og maks kotehøyder. I tillegg kan noen linjer fra teknisk underlag (veigeometrien) legges som et illustrerende underlag i plankartet.

Som et utgangspunkt reguleres hele veiltaket til samferdselsanlegg - veiformål, og det legges på en buffersone utenfor veigeometrien (veigeometrien er grunnlaget for uttegning av plankartet). Buffersonens bredde må vurderes konkret ut ifra stedlige forhold og hvor stor grad av usikkerhet og konflikt det er (fjellkvalitet, grunnforhold, konflikt med naturmangfold, kulturminner, annen arealbruk osv.).

I tettbygde strøk eller i områder der tiltaket kommer i konflikt med annen arealbruk eller viktige miljøhensyn, bør plankartet avgrenses mer nøyaktig og ikke ta mer areal enn nødvendig av hensyn til omgivelsene. Her vil det være aktuelt å benytte flere underformål og øke detaljeringen dersom planmyndigheten ønsker det. Mulighetene for optimalisering og endring av tekniske løsninger vil være mindre dersom det er knapt med areal, og reguleringsplankartet kan detaljeres mer. Det er mulig å ha ulik detaljeringsgrad av plankartet innenfor samme plan.

Hvor stor buffersone planmyndigheten vil akseptere må avklares på et tidlig tidspunkt i planprosessen og gjerne tas opp som et tema allerede i oppstartsmøtet (jf. kapittel 4.4.1).

Utenfor veiformålet avsettes en tilstrekkelig sone for anleggsgjennomføring. Det stilles krav i bestemmelsene om at den

midlertidige anleggssonen skal tilbakeføres/istandsettes etter at anlegget er avsluttet. Bredden på anleggssonen må tilpasses både konkrete behov i anlegget og tilpasses der det er andre viktige arealinteresser.

I forbindelse med grunnnerverv kan det bli aktuelt med ekspropriasjon dersom frivillig salg ikke er mulig å få til. Vedtatt reguleringsplan er

6.2 Plankart

Et plankart kan i teorien bestå kun av arealformål til samferdselsanlegg - vei og planavgrensning, men det vil i de fleste tilfeller være hensiktsmessig med ytterligere detaljering. Arealformålet skal gi lesere av planen en første, felles forståelse av hvilke typer inngrep som er tillatt. Hvilke interesser eller farer som foreligger markeres enten med hensynssoner eller bestemmelsesgrenser/områder.

Angivelse kun av hensynssone eller bestemmelsesgrenser uten angivelse av underliggende arealformål er ikke tilstrekkelig i henhold til kartforskriften. Midlertidige anleggsområder avsettes som bestemmelsesområder. Dersom en ikke har grunnlag for å ta stilling til en endring av arealbruken etter at anlegget er ferdig, bruker en arealformålet i gjeldende arealplan.

Juridiske linjer, punkt og påskrift skal lette forståelsen av planen og angi relevante begrensninger for arealformålene. De er bindende, men for å oppnå ønsket handlingsrom i planen, kan bestemmelsene angi målenøyaktighet. For eksempel kan bestemmelsene angi at veigeometrien er vist på plankartet med en nøyaktighet på +/- 2 meter. Da kan plassering av veien justeres i byggesak med inntil 4 meters avvik fra vist geometri i reguleringsplanen.

grunnlaget for vedtak om ekspropriasjon. Plandokumentene må da dokumentere konkret behov for arealer som skal eksproprieres. Dette kan være en utfordring når plankartet er gitt en enkel og fleksibel utforming uten nærmere angitte underformål. Det er derfor viktig at planbeskrivelsen tydelig redegjør for behovet for de arealene som er regulert til vegformål og til midlertidig anleggsområde.

Juridiske linjer skal ikke benyttes som illustrasjon. Dersom en i tillegg ønsker å illustrere planen, kan dette gjøres i en egen illustrasjonsplan og eventuelt andre illustrasjoner. Illustrasjoner er retningsgivende, men kan også gjøres bindende gjennom bestemmelser.

Ved utarbeidelse av reguleringsplan for store samferdselsprosjekter er det primært følgende arealformål som er aktuelt:

Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur (§ 12-5 nr. 2)

herunder areal for veg, bane, lufthavn, havn, hovednett for sykkel, kollektivnett, kollektivknutepunkt, parkeringsplasser, trasé for nærmere angitt teknisk infrastruktur.

Det skilles ikke mellom offentlig og privat vei i plankartet. Gjennom bestemmelser etter § 12-7 nr. 14 kan det angis om vegformålet er privat eller offentlig vei.

Underformål til samferdselsanlegg

Det er mulig å lage underformål som viser detaljene i veigeometrien og nødvendige tilhørende funksjoner. For å unngå en detaljeringsgrad som ikke tar hensyn til usikkerheten i det tekniske grunnlaget og som medfører et omfattende behov for mindre reguleringsendringer,

anbefales det å unngå bruk av underformål der det ikke er strengt nødvendig.

Det vil sjeldent være behov for detaljering av veiformålet knyttet til konstruksjoner og kryssområder. Et annet spørsmål er om det vil være behov for å skille mellom selve kjørebane og de anleggene på sidearealet som er nødvendige elementer i veiprojekt.

Skjæringer og støttemurer, grøfter, tekniske installasjoner (mindre tekniske bygg) og andre restarealer langs veien kan reguleres til underformålet *annen veg-/banegrunn – tekniske anlegg*.

Sidearealer til veianlegget kan omfatte skråningsutslag, grøfter, ulike sikkerhetssoner, arealer for beplantning som skal eies av veieier og

6.2.1 Forslag til enkel standard for plankart

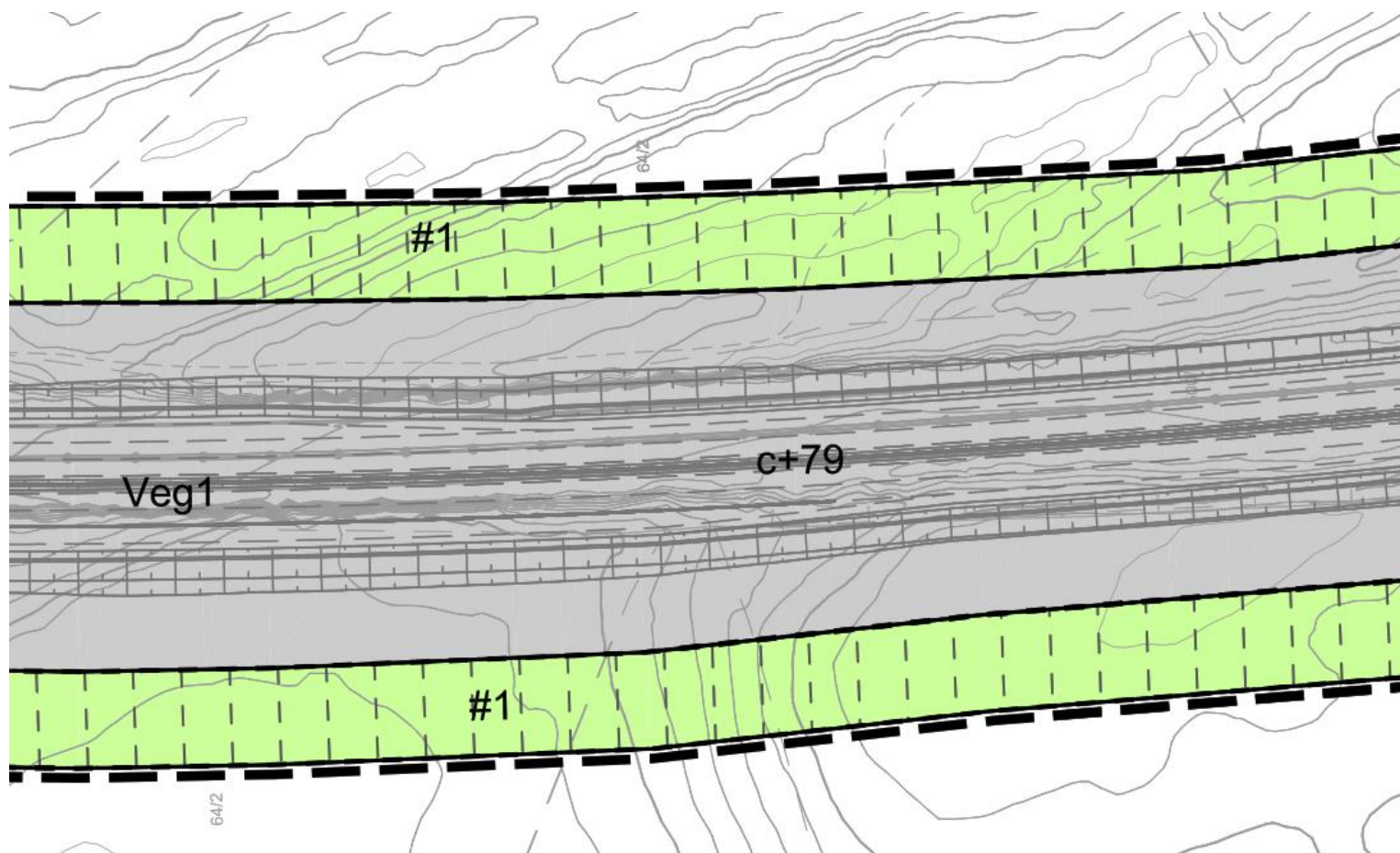
Planeksempelet i figur 6-1 er utarbeidet på bakgrunn av drøftingene over. Her er det vist en fast bredde på avsatt veiformål utenfor beregnet skjærings- og fyllingsutslag. Dette forutsetter at det ikke er konflikt med andre arealbruksinteresser. For å unngå eller redusere konflikter er det mulig å smale inn veiformålet, men det må selvsagt ikke gå på bekostning av reguleringsplanens gjennomførbarhet. Vertikalgeometrien på veien kan ha stor betydning for omfanget av terrenginngrep og for utstrekningen av støypåvirkningen fra veien. I karteksempelet er det angitt en kotehøyde for senterlinje vei. For å sikre et visst handlingsrom og mulighet for optimalisering i byggefasen,

som er nødvendige for å opprettholde veiens funksjonalitet. Slike areal skal normalt reguleres til vegformål selv om de funksjonelt også inngår i grønnstrukturen eller LNF(R). Slike arealer kan reguleres til underformålet *annen veg-/banegrunn – grøntareal*.

Så lenge arealet er nødvendig for å opprettholde veien funksjonalitet og skal erverves av veieier, ser vi ikke noen grunn til å benytte underformålet annen veggrunn. Dersom det er spesielle funksjonskrav eller miljøhensyn en ønsker å ivareta, vil det være mer fleksibelt å benytte hensynssoner eller bestemmelsesområder, eller på annet vis redusere et generelt handlingsrom, for de arealene hvor slike hensyn er aktuelle.

kan det være aktuelt å gi bestemmelser om at angitt høyde kan fravikes med f.eks. +/- 2 meter.

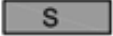
Utenfor veiformålet er det avsatt et midlertidig anleggsbelte. Dette kan breddejusteres tilsvarende som for veiformålet, som vist på karteksemplet. Alternativt kan en gjøre en konkret vurdering av behovet langs linja for areal til ulike rigg- og anleggsfunksjoner. Anleggsområdet avsettes som bestemmelsesområde (#1) og beholder det formålet som allerede er avsatt i gjeldende arealplan – i karteksempelet er det landbruksformål.



Figur 6-1 Forslag til enkel standard på plankart uten bruk av underformål

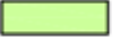
PBL § 12-5 AREALFORMÅL

2.SAMFERDSELSANLEGG OG TEKNISK INFRASTRUKTUR

-  Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur
-  Veg

Tegnforklaringen til venstre viser de arealformålene, hensynssonene og bestemmelsesområdene som benyttes i kartfigurene i dette kapittelet.

5. LANDBRUKS-, NATUR OG FRILUFTSLIV

-  LNFR areal for nødvendige tiltak for landbruk og reindrift og gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag

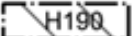
Både hjemmelsgrunnlaget i plan- og bygningsloven og benevnelse i henhold til kartforskriften (SOSI-standard) framgår av tegnforklaringen.

6. BRUK OG VERN AV SJØ OG VASSDRAG

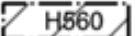
-  Bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsone

PBL § 12-6 HENSYNSSONER

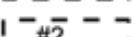
a.1) Sikringssoner

-  Andre sikringssoner

c) Sone med angitte særlig hensyn

-  Bevaring naturmiljø

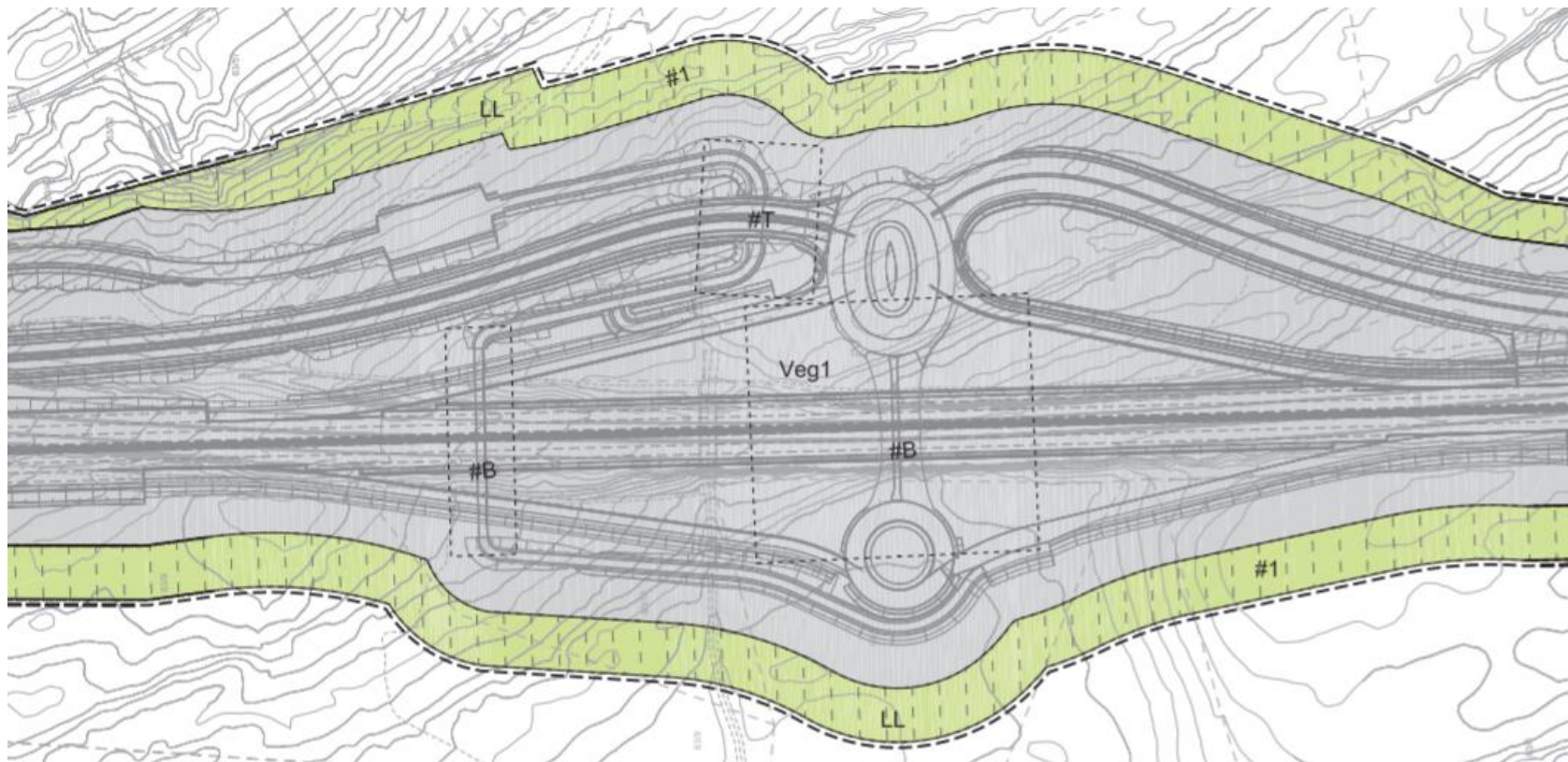
PBL § 12-7 OMRÅDE BESTEMMELSER

-  Bestemmelsesområde
-  Anlegg- og riggområde - midlertidig anleggsområde
-  Bestemmelsesområde

6.2.2 Prinsipp for kryss

Planskilte veikryss er ganske kompliserte konstruksjoner med ramper, bruer og kulverter. På samme måte som for prinsippskissen i fig. 6-1, benyttes det ikke underformål. For å dokumentere behovet for arealet avsatt til vegformål, er det i eksempelet i figur 6-2 lagt inn en

illustrerende veigeometri fra det tekniske grunnlaget til planforslaget. Videre er det satt av bestemmelsesområder der hvor det skal være bruer og kulverter – tilhørende bestemmelser vil gi konkrete funksjonskrav til utformingen av disse konstruksjonene.

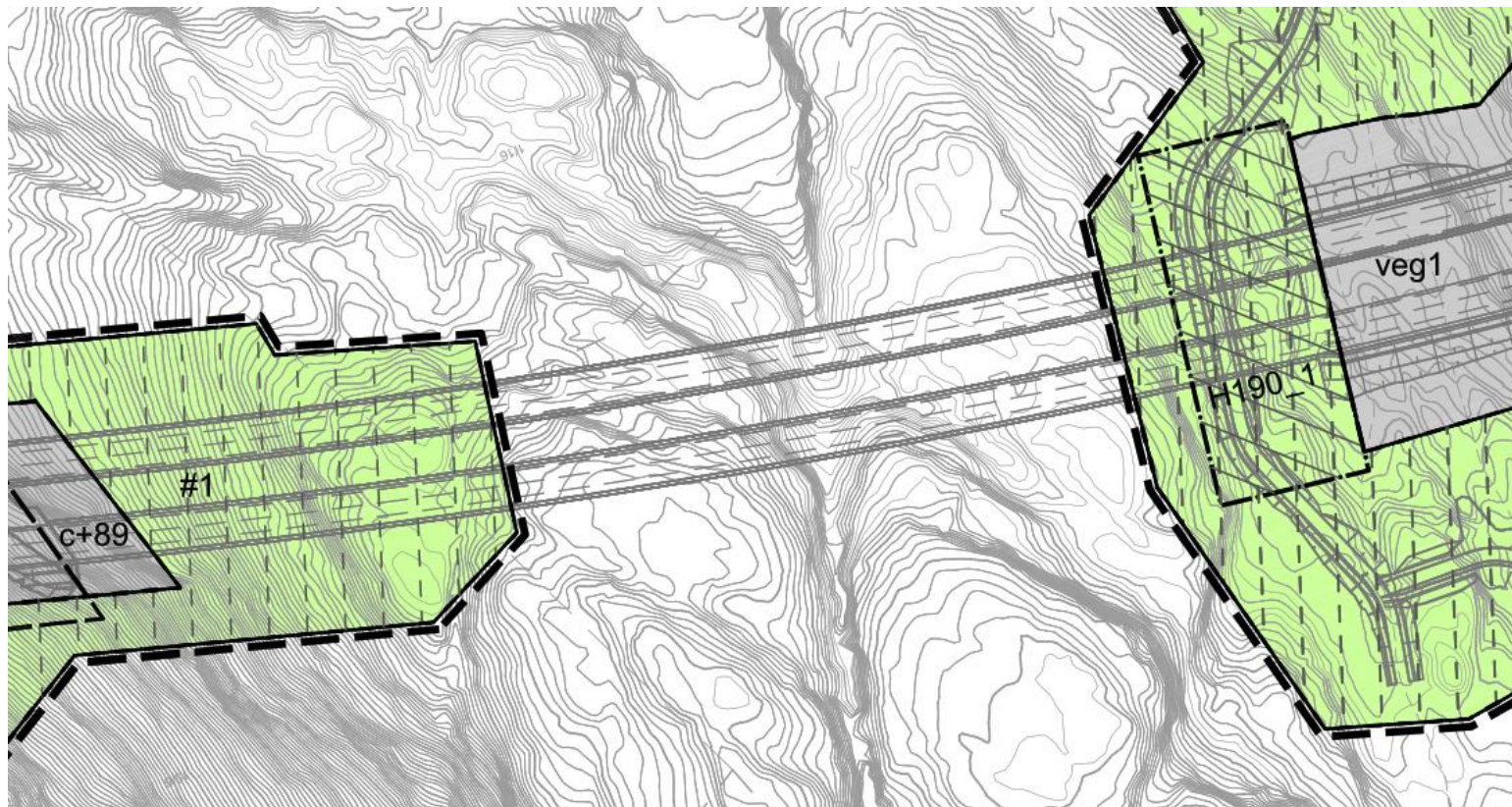


Figur 6-2 Kryssområdene følger hovedprinsippet uten underformål, men bruer og kulverter kan markeres med bestemmelsesområder. Veigeometrien legges på som en forklarende illustrasjon.

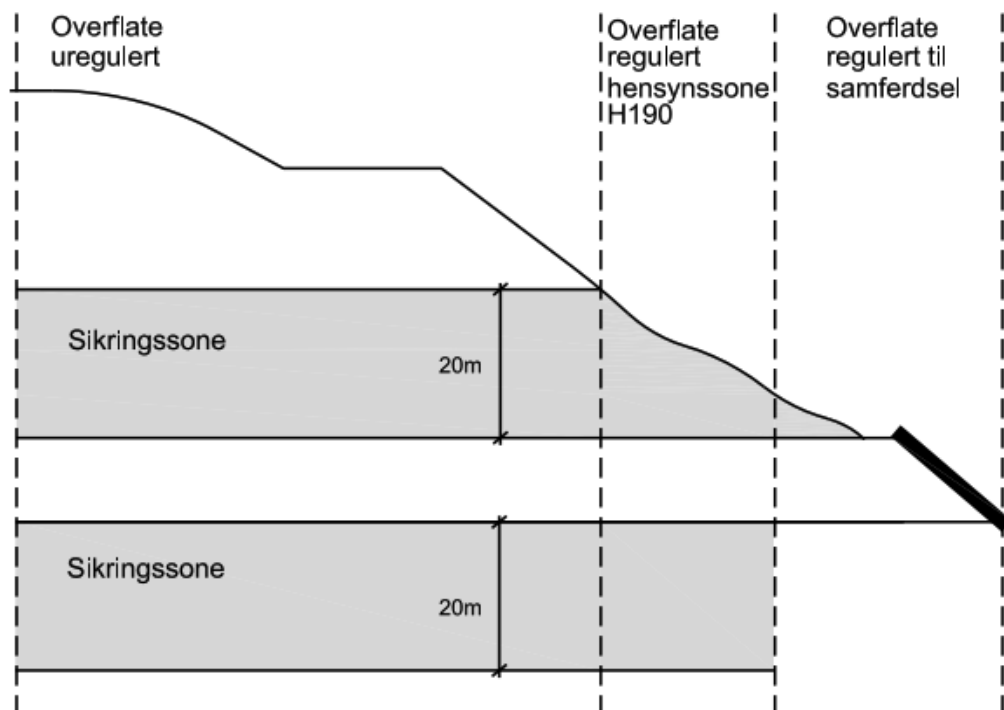
6.2.3 Prinsipp for tunneler

Tunneler reguleres i vertikalnivå 1, men det er behov for sikkerhetssone over tunnelen for å hindre at tekniske tiltak som f.eks. grunnboringer, grunnvannsforsyning og energibrønner skader tunnelen. I henhold til kartforskriften skal det alltid vises et arealformål under hensynssoner. I praksis betyr det at en gjengir arealformålene i gjeldende arealplaner. Det er uproblematisk utenfor byggesonen hvor det kun er LNFR-område, jf. fig. 6.5.

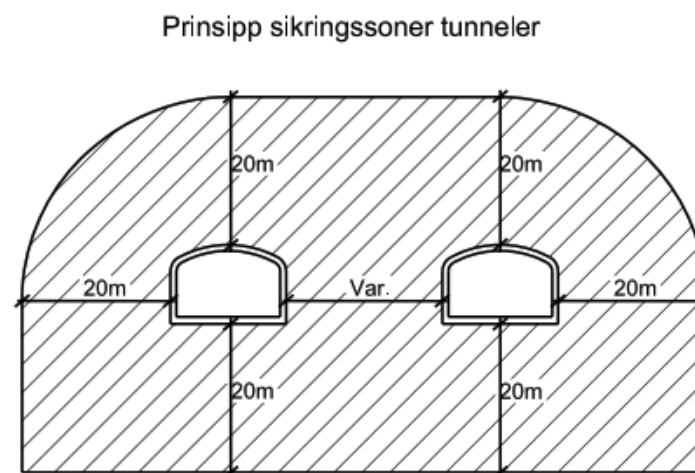
I komplekse byggesoner derimot kan det være urimelig arbeidskrevende å gjengi arealformålene i gjeldende reguleringsplan. Løsningen er da å ikke regulere tunnelen i vertikalnivå 2, men kun vise veigeometrien som en illustrasjon (fig. 6.3) – sikkerhetssonen vises da som profiltegninger innfelt i plankartet, jf. fig. 6.4.

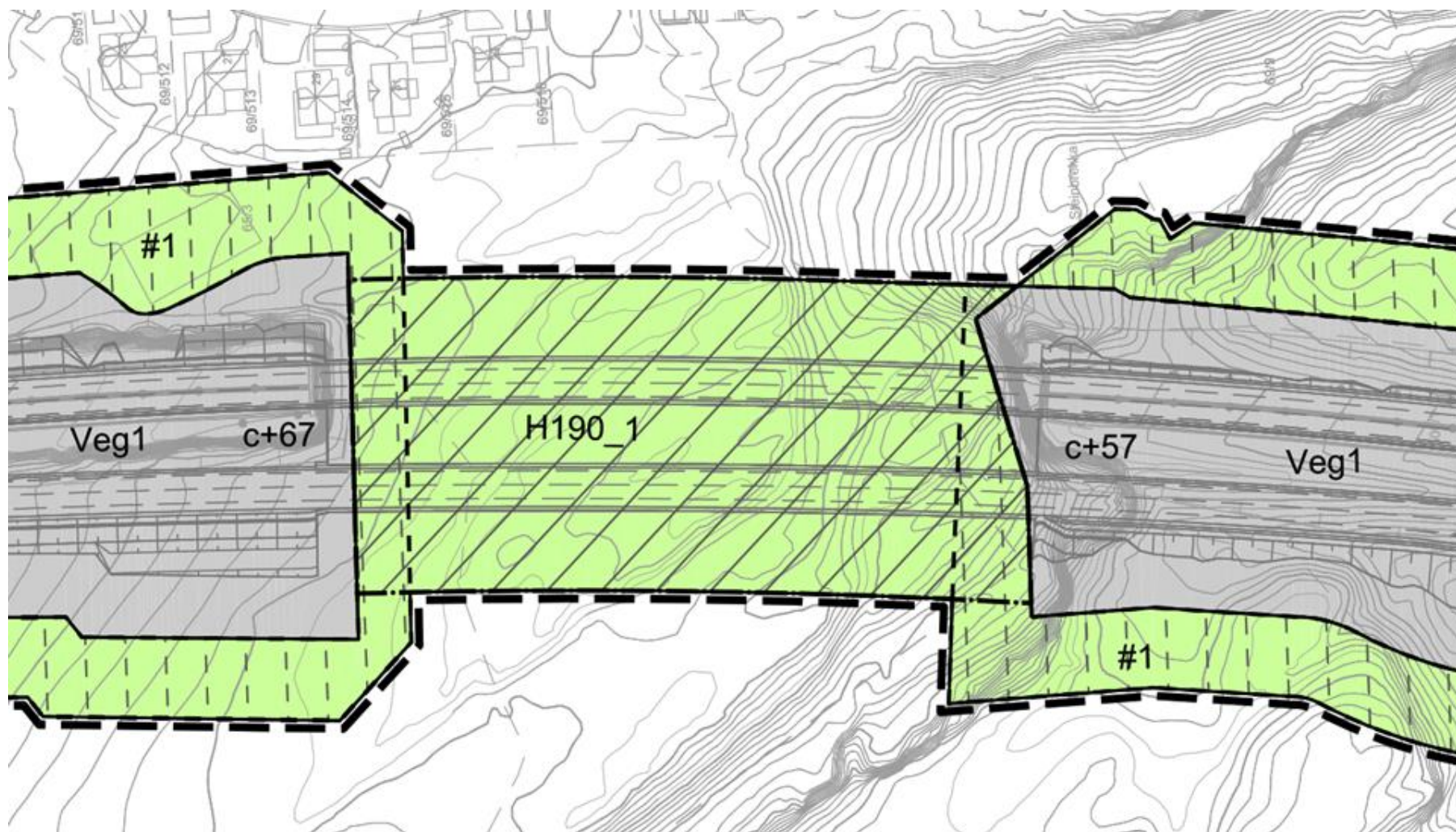


Figur 6-3 Tunnel vises normalt ikke som arealformål i vertikalnivå 2. Veigeometrien legges inn som en illustrasjon for å vise sammenhengen i veilinja



Figur 6-4 Tunnelens sikkerhetssoner vises på profiltegninger som legges inn i plankartet



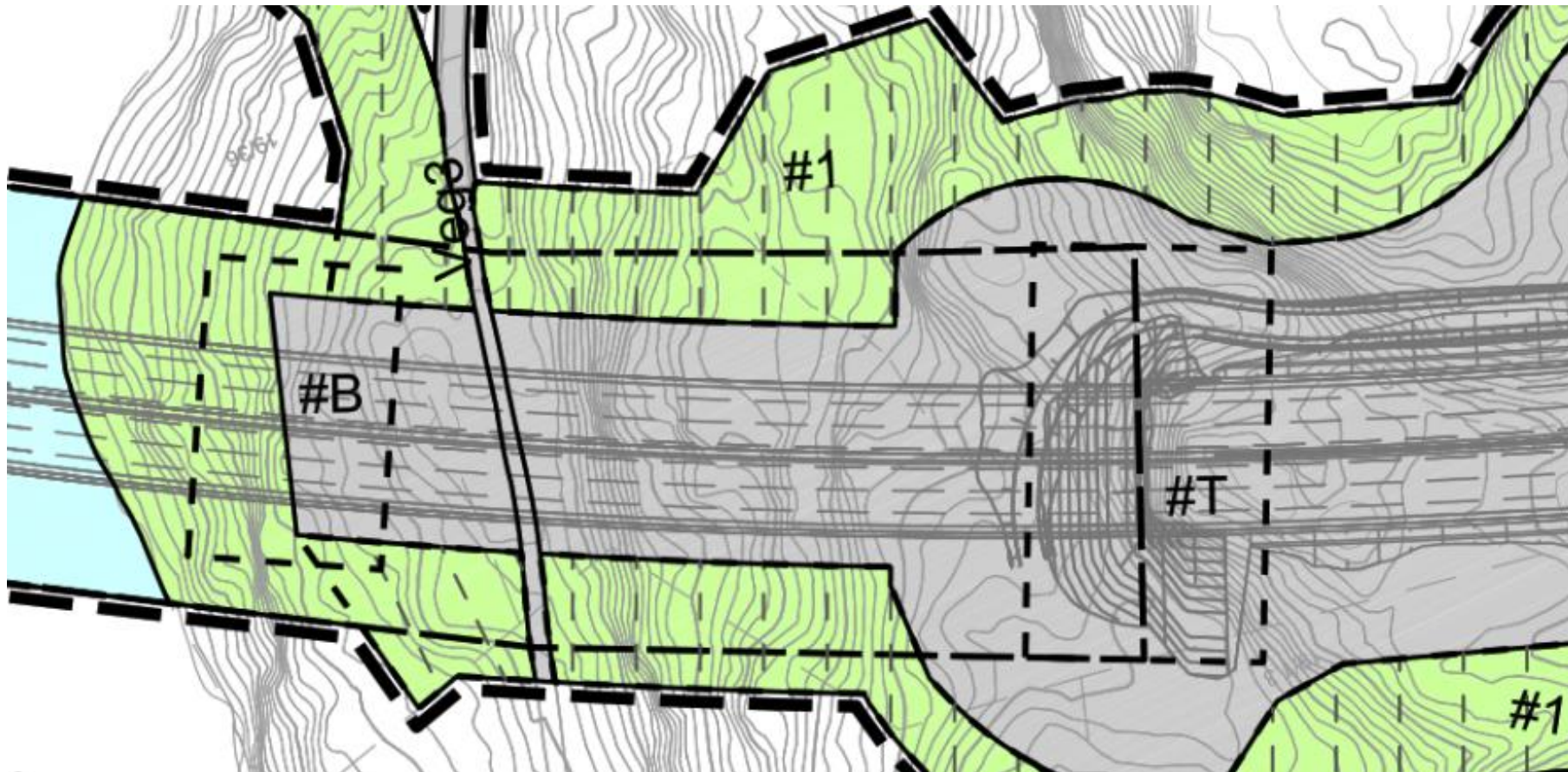


Figur 6-5 Når fjelloverdekningen er mindre enn sikkerhetssonen legges det inn en hensynssone i vertikalnivå 2

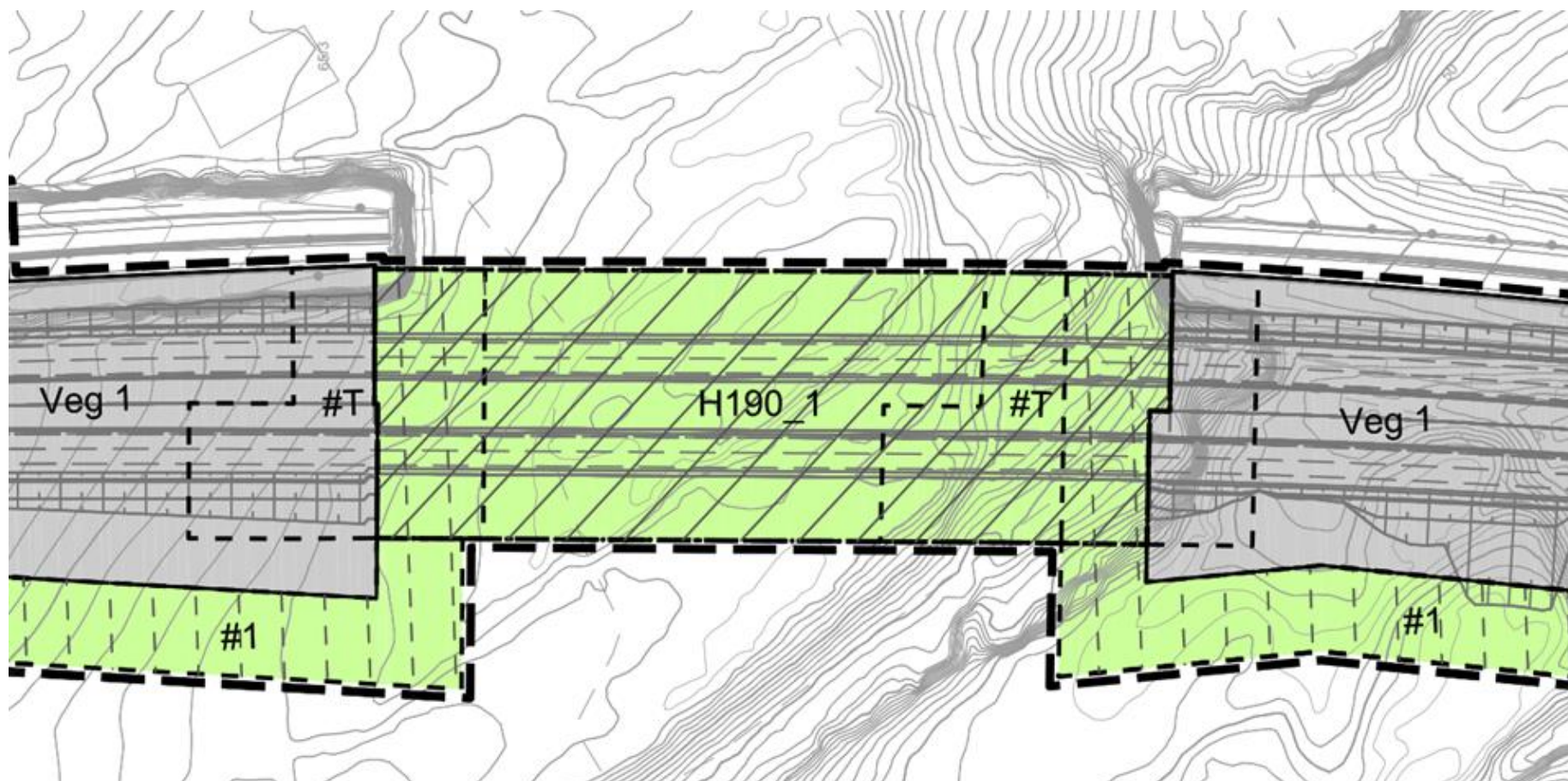
6.2.4 Handlingsrom ved brukar og tunnelmunnninger

Ved brukar og tunnelmunnninger er det ofte krevende å beregne på reguleringsplannivå hvordan den endelige konstruksjonen kommer til å bli. En for stram regulering fører ofte til behov for omregulering etter at anlegget er ferdig. Det er derfor nødvendig å legge inn en fleksibilitet i

disse områdene – det kan løses med bestemmelsesområder hvor det gis rom for nødvendige optimaliseringer i byggefasen – se figur 6-6 #B for brufundament og figur 6-6 og 6-7 #T for tunnelportal.



Figur 6-6 Eksempel på bestemmelsesområde #B som sikrer handlingsrom for plassering av brukar

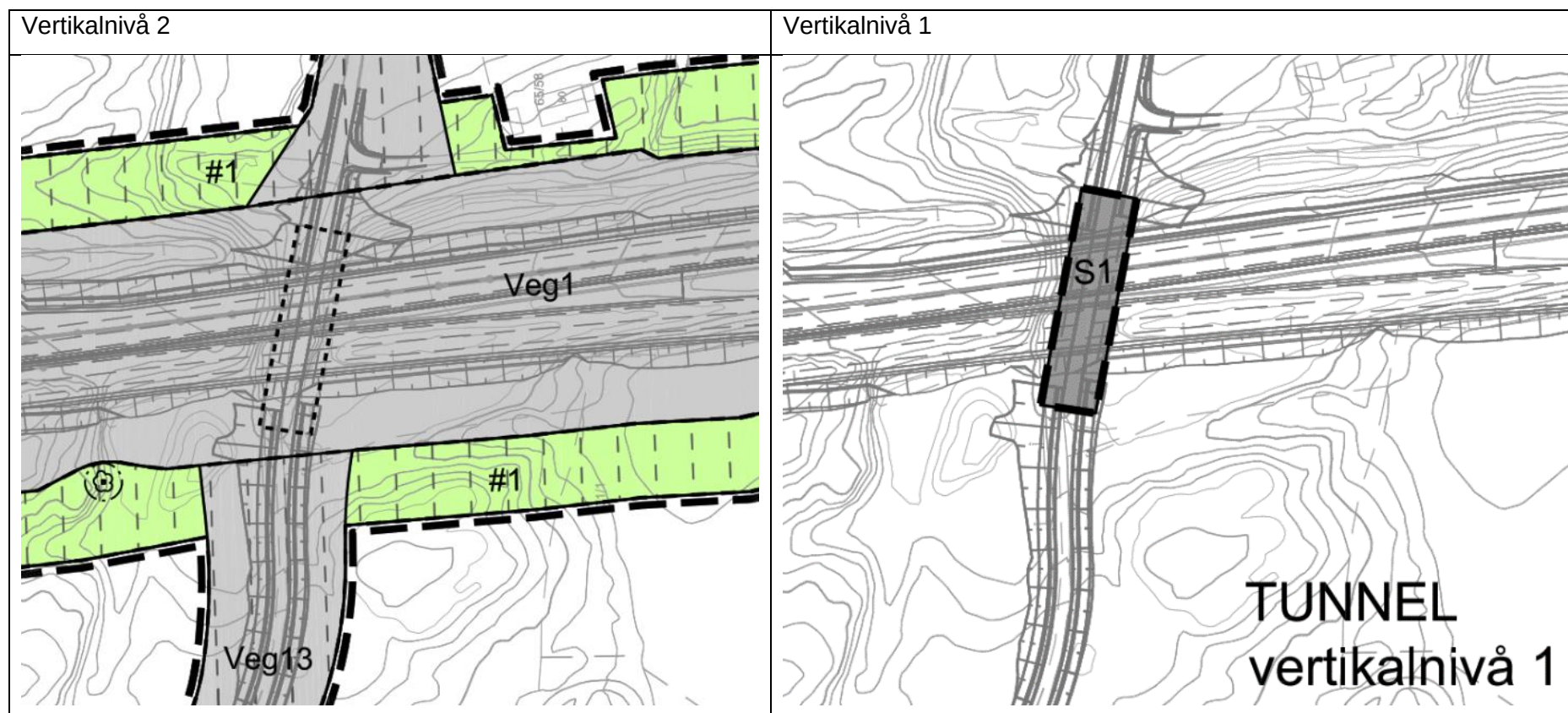


Figur 6-7 Eksempel på bestemmelsesområde #T som sikrer handlingsrom for plassering av tunnelportal

6.2.5 Kryssing av eksisterende veier

Dersom det er behov for å sikre ikke statlige veier (fylkesveier, kommunale veier og privatveier) som krysser den nye hovedveien, kan

det løses ved å regulere i to vertikalnivåer. Figur 6-8 viser et eksempel med privat vei som krysser i kulvert.

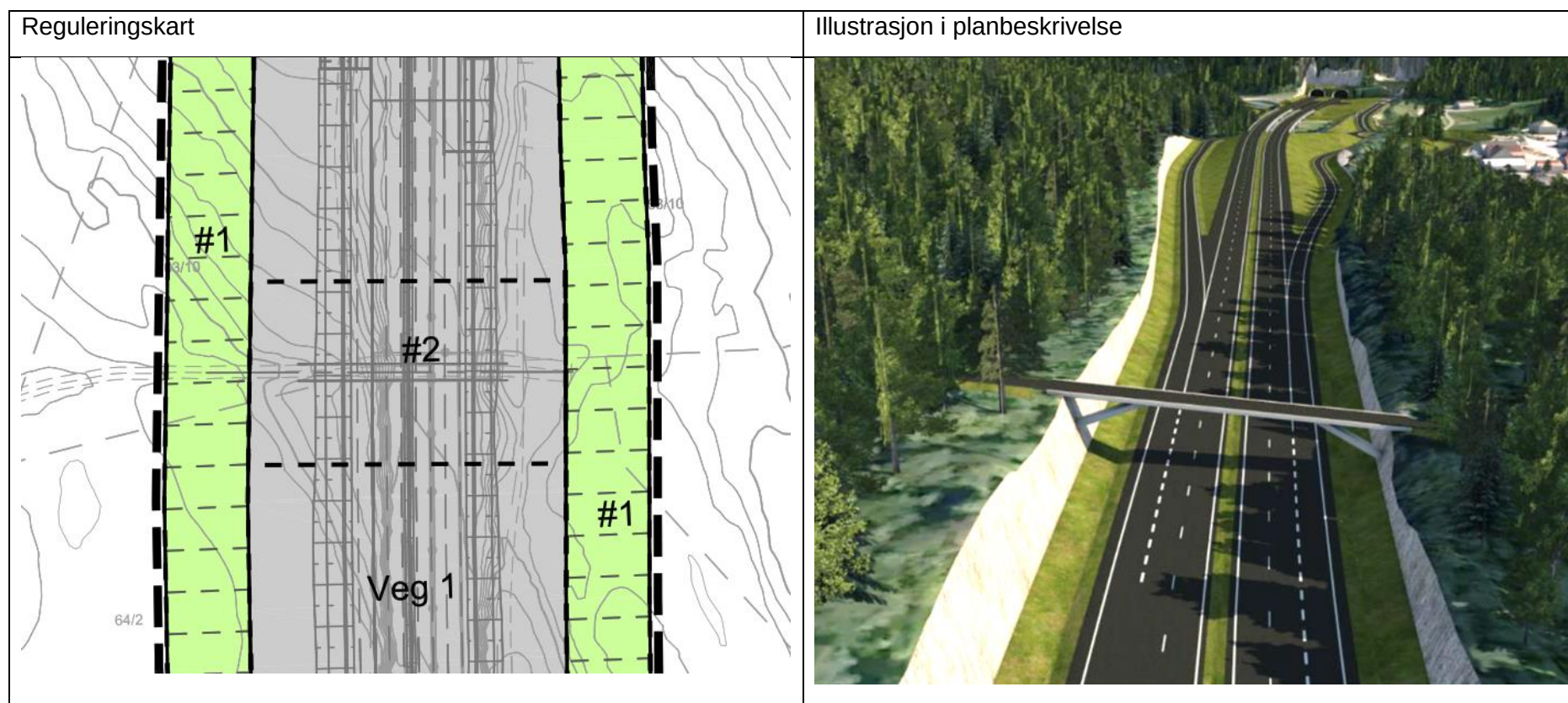


Figur 6-8 Eksempel på regulering av privat gårdsvei i kulvert

6.2.6 Sikre viktige funksjoner

For sikre viktige funksjoner innenfor arealet som er regulert til ny hovedvei, kan det benyttes bestemmelsesområder med funksjonskrav og rekkefølgekrav.

I figur 6-9 er det vist et eksempel med en viktig turvei som krysser ny hovedvei. Funksjonskravene kan også tydeliggjøres med illustrasjoner i planbeskrivelsen. Planbeskrivelsen inngår som en del av de lovpålagte plandokumentene og er dermed også forpliktende.

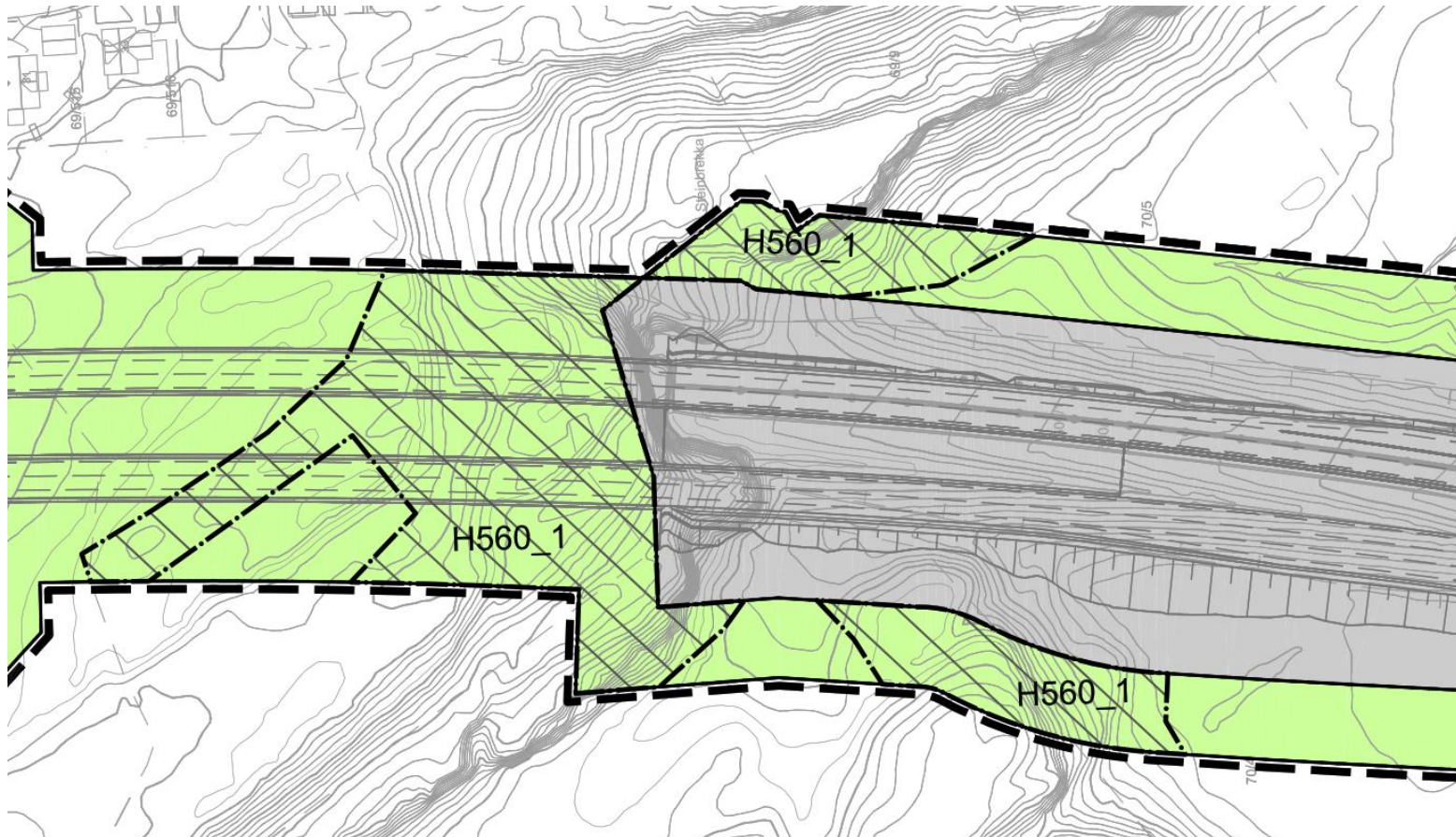


Figur 6-9 Eksempel på bestemmelsesområde #2 for å sikre funksjonskrav til turveikryssing

6.2.7 Sikre miljøverdier

Innledningsvis i dette kapittelet ble det påpekt at det kan være nødvendig å snevre inn bredde på veiformålet og anleggsbeltet dersom det er konflikt med miljøverdier. Et alternativ til dette er å vise de verdifulle arealene som hensynssone med bestemmelser om hvilke

verdier det er i området og at en ved videre prosjektering skal søke å minimalisere inngrep i hensynssonen. I fig. 6-10 er det vist et eksempel med hensynssone H560 for å sikre verdifulle naturtyper.



Figur 6-10 Eksempel på bruk av hensynssone H560_1 for å sikre hensynet til verdifull naturtype

6.3 Planbestemmelser

Plan- og bygningslovens § 12-7 gir hjemmel til å fastsette reguleringsbestemmelser til arealformål og hensynssoner i reguleringsplan. Paragrafen gir i 14 punkter en ramme med en uttømmende oppregning av hvilke forhold bestemmelsene kan inneholde. Bestemmelser skal alltid ha hjemmel i plan- og bygningsloven. Bestemmelsen skal supplere arealformålene og hensynssonene som er vist på reguleringsplankartet. En reguleringsplan skal kunne gi direkte grunnlag for byggesaksbehandling, og bestemmelsene til reguleringsplan er med på å fastlegge forhold som det ikke er mulig eller hensiktsmessig å fastlegge i plankartet.

Til plankart med regulering av veiformål uten underformål, blir det bestemmelser som styrer viktige elementer i veianlegget f.eks. veistandard, ramper, tunneler, bruer, havarinisjer/ stopplommer, gang- og sykkelveier og overgangsbruer. Samtidig kan funksjonskravene gi et «slingringsmonn» til plassering og utforming av veianlegget.

Et eksempel på en slik bestemmelse:

Veg (Veg1 – Veg5 - betegnelsene er påført formål på plankartet)
Linjene i plankartet er kun for illustrasjon og er ikke juridisk bindende. Vei høyder som er vist i plankartet tillates justert med +/- 2,0 meter. Arealet tillates benyttet til veg og alle tilhørende elementer for vegens funksjon. Typiske elementer er veg, tunneler, portaler, ramper, midtdele, kulverter, bruer, kollektivholdeplasser, havarinisjer/stopplommer, gang- og sykkelveger, fortau, overgangsbruer, underganger, innretninger for tekniske installasjoner

og konstruksjoner for drift av veganlegget, støyskjermer, viltgjerder og driftsveger for landbruket.

Arealet tillates også benyttet til trafikkøyer, grøfter, grøntareal i kryssområdene, grøntareal mellom kjørebane og mellom veg og gang- og sykkelveger.

For å sikre at viktige hensyn blir ivaretatt selv om de tekniske løsningene endres, kan det legges inn funksjonskrav. Dette kan for eksempel være at lysåpningen på en bekkekryssing skal være av en viss størrelse, at fiskens frie vandring sikres ved omlegging av bekker, at en viltkryssing skal ha en bredde på x antall meter mellom viltgjerdene, eller at det skal være mulig for landbrukskjøretøy å kjøre over ei overgangsbru. På denne måten kan viktige hensyn sikres uten at det er bestemt hvilken type konstruksjon som skal bygges.

I utgangspunktet er bestemmelsene knyttet til arealformålene, men det er også mulig å gi bestemmelser til hensynssoner (se fig. 6-10). Dersom en ønsker å gi bestemmelser på tvers av arealformålsgrenser og som samtidig ikke kan knyttes til en hensynssone, kan det legges inn bestemmelsesgrenser/områder i plankartet. Innenfor bestemmelsesområdet kan det knyttes bestemmelser – både bestemmelser om arealspesifikke funksjonskrav til veianlegget og rekkefølgebestemmelser kan være aktuelle.

Hvis det ikke er lagt inn byggegrenser i plankartet, gjelder veglovas generelle byggegrenser. Da er byggegrensen 50 - 100 meter til riksvei (fra veiens midtlinje). Dersom en ønsker en annen byggegrense, kan det innarbeides i reguleringsplanen. Det kan ikke gis bestemmelser om

byggegrense uten at den er vist i plankartet. Planens avgrensning må da omfatte byggegrensen – byggegrensen kan sammenfalle med planavgrensningen.

6.4 Planbeskrivelse

Det skal utarbeides en planbeskrivelse for reguleringsplanen. Krav til planbeskrivelse og planbeskrivelsens formål, er bestemt gjennom plan- og bygningsloven § 4-2 første og andre ledd:

«Alle forslag til planer etter loven skal ved offentlig ettersyn ha en planbeskrivelse som beskriver planens formål, hovedinnhold og virkninger, samt planens forhold til rammer og retningslinjer som gjelder for området.

For regionale planer og kommuneplaner 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.»

Store samferdselsprosjekter vil ha vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Planbeskrivelsen skal dermed gi en vurdering og beskrivelse av planens virkninger for miljø og samfunn. Det er svært viktig at virkningene kommer tydelig fram i planbeskrivelsen.

Omfanget og detaljeringsgraden i planbeskrivelsen må vurderes konkret i hver enkelt reguleringsplan, men noen felles prinsipper kan legges til grunn for utformingen av dokumentet:

- Planbeskrivelsen skal innledningsvis ha en tydelig begrunnelse for prosjektet/tiltaket – samfunnets behov som skal ivaretas.
- Planbeskrivelsen skal ha et forståelig språk og være så kortfattet og poengtert som mulig av hensyn til leseren – leseren er som regel ikke en fagperson, men en lokalpolitiker og/eller innbygger i en kommune.
- Planbeskrivelsen skal ha en tydelig og logisk kapittelinndeling som gjør det lett å finne fram i dokumentet.
- Planbeskrivelsen skal kunne leses selvstendig, uten å måtte lese underlagsrapporter.
- Illustrasjoner og skisser kan erstatte tekst (forutsatt at de er tydelige og får fram budskapet).
- Konklusjoner i fagrapporter bør gjengis, slik at det ikke er nødvendig å sette seg inn i alle vedlegg.
- Dersom planforslaget berører flere kommuner, bør det utarbeides en felles planbeskrivelse for tiltaket – dette må avklares med de involverte kommunene.

Forslag til disposisjon som et utgangspunkt for planbeskrivelse på reguleringsplannivå:

1 Sammendrag

- Kort sammendrag av planforslaget, gjerne delt inn i naturlig geografisk avgrensede delstrekninger/delområder
- Det kan vurderes å omtale ev. større optimaliseringer som er gjort etter foregående plannivå (kommunedelplan)
- I utgave etter offentlig ettersyn kan ev. endringer i planbeskrivelsen oppsummeres kort/stikkordsmessig

2 Innledning

- Bakgrunn/historikk
- Prosjektets mål
- Formålet med en reguleringsplan og konsekvensutredning

3 Planprosess og medvirkning

- Formell planprosess
- Medvirkning

4 Forhold til andre planer

- Nasjonale og statlige føringer, retningslinjer og forutsetninger
- Regionale planer
- Kommunale arealplaner i og ved planområdet

5 Beskrivelse av planforslaget

- Gjengi kort utredningskrav i planprogrammet og hvordan disse er svart ut, gjerne i tabellform
- Kort forklaring til formål i plankart og utforming og innhold i planbestemmelsene
- Beskrivelse av mulighetene for tilpassinger og optimaliseringer i byggefase innenfor planforslaget

- Kort om tekniske premisser, standardvalg, utforming

- Beskrivelse av hvorfor løsningene er valgt; ev alternative løsninger som er vurdert

- Beskrivelse av planforslagets utforming, gjerne inndelt i naturlig geografisk avgrensede delområder/delstrekninger

- Beskrivelse av planlagt anleggsgjennomføring (begrunnelse for midlertidig arealbeslag)

- Kort beskrivelse av miljøoppfølgingsprogrammet

- Videre oppfølging av planen (byggesak, øvrige tillatelser)

6 Virkninger for miljø og samfunn

- Sentrale tema i konsekvensutredningen gjengis kort

- Kort beskrivelse av dagens situasjon for hvert tema (miljøtilstand)

- Tematisk beskrivelse av planforslagets virkninger (kan gjerne gjøres kommunevis dersom planforslaget går gjennom ulike kommuner)

- Kort oppsummering fra ROS-analysen

- Omtale av usikkerheter i prosjektet eller kunnskapsgrunnlaget som kan påvirke konsekvensutredningen

7 Vurdering av måloppnåelse

- Oppsummering av planforslagets måloppnåelse, gjerne i tabellform

- Forslagsstillers helhetlige vurdering og anbefaling, inkludert samfunnsøkonomisk analyse

8 Vedlegg

Nasjonale maler for reguleringsplaner er tilgjengelig her: <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/plan/veiledning-om-planlegging/test-maler-for-behandling-av-reguleringsplaner/id2413265/>

7 MILJØOPPFØLGING

7.1 Generelt om miljøoppfølging

Norsk standard NS 3466:2009 *Miljøprogram og miljøoppfølgingsplan for ytre miljø for bygge-, anleggs- og eiendomsnæringen* skiller på begrepene miljøprogram og miljøoppfølgingsplan. Hensikten med miljøprogrammet er å fastlegge miljømålene for et prosjekt. Dette er tradisjonelt tilpasset et overordnet plannivå, altså kommunedelplan i samferdselsprosjekter. Miljøoppfølgingsprogrammet kan videreutvikles og spisses i reguleringsplanfasen. Miljøplanen (miljøoppfølgingsplanen) skal vise hvordan den konkrete miljøoppfølgingen av prosjektet skal foregå. Miljøplanen skal ligge til grunn for kontrakt ved inngåelse av totalentreprisekontrakt

Det er viktig gjennom hele plan- og utbyggingsprosessen å ha oversikt over potensielle miljørisiki som er identifisert eller som kan oppstå. ..

7.2 Miljøprogram for kommunedelplan og reguleringsplan

I kommunedelplan med KU bør det være fokus på prosjektets overordnede miljømål for å kunne velge den mest optimale korridoren. Miljøprogrammet bør derfor utarbeides tidligst mulig; i en kommunedelplanprosess allerede i forbindelse med planprogrammet, og miljømålene må synliggjøres sammen med prosjektets samfunnsmål (se kap. 4.3).

Grunnlag for et miljøprogram kan være

- Prosjekteiers overordnede miljøpolitikk
- Statlig og kommunal miljøpolitikk gitt i lover, forskrifter, myndighetskrav osv., som er relevant for prosjektet

I arealplansammenheng er dokumentasjon av systematisk miljøarbeid i prosjektet viktig overfor kommunen, miljømyndighetene og allmennheten. Prinsippet er at dokumentasjonen er tilgjengelig, men at eierskap og ansvar for oppfølging ligger hos tiltakshaver. Ved å gjennomføre tilstandskartlegging tidlig, kan en vinne tid i etterfølgende prosesser, f.eks. utslippssøknader.

Dokumentasjonen inngår i tiltakshavers miljøstyringssystem for å vise hvordan miljøhensyn er ivarettatt og innarbeidet i prosjektet. Det er derfor en viktig sammenheng til regelverket om systematisk miljø- og sikkerhetsarbeid; Byggherreforskriften (SHA), internkontrollforskriften (HMS), eventuelle tillatelser etter forurensningsloven osv. Dokumentasjonen vil være etterspurt ved tilsyn fra berørte myndigheter.

- Kjent kunnskap om viktige miljøtema/-problemstillinger, f.eks. etter innspill fra myndigheter

Miljøprogrammet skal etter Norsk standard inneholde

- Beskrivelse av prosjektet
- Forankring av miljøprogrammet i prosjektorganisasjonen og i andre systemer for miljøoppfølging
- Vurdering av miljøtemaer og deres relevans for prosjektet
- Fastsettelse av prosjektets miljømål
- Alternative tiltak og forslag til videre utredninger
- Beskrivelse av prosesser for endring av miljømålene

Miljøprogrammet skal revideres når ny kunnskap om miljøpåvirkninger kommer frem, eller det foretas endringer i prosjektet. Ved utarbeidelse av reguleringsplan innhentes det mer kunnskap om grunnforhold og miljøverdier. Dette gir grunnlag for en videreutvikling og spissing av miljøprogrammet.

Det anbefales å ha stor oppmerksomhet på prosjektets miljømål i tidlig planfase. Miljømålene kan angis som miljøkvalitet, utslippsmål eller

aktivitetsmål. I et miljøprogram for et stort og overordnet samferdselsprosjekt på kommunedelplannivå er det mest hensiktsmessig at målene i miljøprogrammet holdes på et overordnet, men rapporterbart nivå. Et eksempel på mål kan være at *Tiltaket skal redusere sine klimagassutslipp med 40 % i forhold til sammenlignbare samferdselsprosjekter*. Videre konkretisering og detaljering av miljømålene bør gjøres i reguleringsplanfasen og i miljøoppfølgingsplanen (se kap. 7.3).

7.3 Miljøoppfølging for prosjekteringsfase og anleggsgjennomføring

7.3.1 Miljøoppfølgingsplan

Miljøoppfølgingsplanen skal bygge på miljøprogrammet og føringene som er gitt i overordnet planfase (kommunedelplan og reguleringsplan) og vise hvordan den konkrete miljøoppfølgingen av prosjektet skal foregå ifølge NS3466. Dersom miljøprogram og miljøoppfølgingsplan skal være premissgivere i et samferdselsprosjekt, er det avgjørende at de blir utarbeidet til rett tidspunkt og at entreprenør blir informert om krav i disse gjennom tilbudsdokumentene.

Miljøoppfølgingsplan brukes til å dekke opp konkrete miljøtiltak som ikke kan håndteres i reguleringsplanen og for å sikre koplingen for miljøhensyn mellom reguleringsplanen og anleggsfasen. Miljøoppfølgingsplan utarbeides derfor med utgangspunkt reguleringsplanen, og er byggherrens styringsdokument med krav til hva som skal gjøres.

Miljøoppfølgingsplanen skal iht. Norsk standard inneholde

- Prosjekt, delprosjekter og faser miljøoppfølgingsplanen gjelder for.
- Forholdet mellom miljøoppfølgingsplan og prosjektets øvrige dokumenter (eksempelvis plandokumenter).
- Tiltak som ivaretar miljømålene.
- Oppfølging av miljømålene.

Kravene til innhold i miljøoppfølgingsplan i NS3466, som vist ovenfor, er rettet mot byggefase. På reguleringsplannivå er det mer hensiktsmessig å gjøre en risikovurdering av om miljømålene kan nås fremfor en endelig vurdering av måloppnåelse.

7.3.2 Miljøplan

Miljøoppfølgingsplanen kan brukes til å lage en tilpasset miljøplan slik som Statens Vegvesens plan for ytre miljø (YM-plan). Det anbefales at det lages en miljøplan istedenfor en miljøoppfølgingsplan for å forhindre forvirring når det kommer til likelydende navn på, og antall planer/programmer. Det er da viktig å ha en mal for miljøplan som tar inn i seg arbeidet som beskrives under 7.3.1 Miljøoppfølgingsplan.

Miljøplanen for samferdselsprosjekter hører som regel til anbudsprosessen og anleggsgjennomføringen for tiltaket. Miljøplanen er et rent byggherredokument som legges til grunn for beskrivelser og bestillinger i konkurransegrunnlaget for alle typer kontrakter i

7.3.3 Miljøsertifisering

Prosjekter i regi av Nye Veier skal sertifisere arbeid med FNs mål for bærekraftig utvikling etter metodikken til CEEQUAL, og «assessment type» skal være «Whole project» om mulig. CEEQUAL er en internasjonal sertifisering som ikke er tilpasset norske planprosesser. Arbeid med kommunedelplan ligger under området

bygggherrevirksomheten. Ytre miljø-tiltakene er utarbeidet som funksjonskrav så langt det er mulig i konkurransegrunnlaget. Det er byggherre som har ansvaret for oppfølging av forhold som angår ytre miljø.

Miljøtemaer som skal omhandles i miljøplanen er støy, vibrasjoner, luftforurensning, forurensning av jord og vann, landskapsbilde/bybilde, nærmiljø og friluftsliv, natur-miljø, kulturmiljø, energiforbruk, materialvalg og avfallshåndtering mm.

«Strategy», mens reguleringsplanarbeidet er en del av «Design». Det er nyttig å gjøre en «Interim design assessment» etter at planarbeidet er ferdig for å få en verifisering av arbeidet så langt.

8 SAMFUNNSSIKKERHET I AREALPLANLEGGINGEN

8.1 Generelt om risiko og sårbarhets-analyser

Det skal utarbeides risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser) for alle arealplaner for utbygging jfr. plan- og bygningsloven § 4-3.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps veileder

«Samfunnssikkerhet i kommunens arealplanlegging» brukes ved utarbeidelse av ROS-analyser. Noe av hovedhensikten med ROS-analyser er å «fremme samfunnssikkerhet ved å forebygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier mv.».

ROS-analyser gir en systematisk og overordnet gjennomgang av planområdet og det planlagte tiltaket. I analysen vurderes det hvilke uønskete hendelser som kan skje. Hendelsene vurderes med hensyn til sannsynlighet og konsekvens, til sammen gir det et overordnet risikobilde for planforslaget.

Analysen skal vurdere naturfare, dvs. risiko knyttet til naturgitte forhold som flom og skred, og virksomhetsrisiko. Analysen skal vurdere fare for skade på folks liv og helse, eiendom og stabilitet, dvs. infrastruktur og tjenestetilbud. Risiko knyttet til skade på ytre miljø vurderes i

8.2 ROS-analyse for kommunedelplan

Ved forberedende arbeider, f.eks. i forbindelse med utarbeidelse av planprogram, kan det gjøres en enkel, overordnet vurdering for å identifisere hvilken risiko og sårbarhet som finnes og som kan påvirke valg av løsning.

konsekvensutredning, i planbeskrivelsen eller i egen miljørisikoanalyse, ikke i ROS-analysen.

ROS-analysen omhandler permanent situasjon, etter gjennomføring av plan. Forhold i anleggsfase er regulert gjennom annet regelverk, blant annet byggherreforskriften. Hendelser i anleggsfasen analyseres derfor vanligvis ikke i ROS-analysen med mindre det kan gi virkninger etter anleggsfasen, eller det settes særskilte krav om dette fra fagmyndighetene eller kommunen.

ROS-analysen skal ende opp i en anbefaling om planområdet er egnet for utbygging med hensyn til samfunnssikkerhet og beredskap. Det skal alltid beskrives tiltak for å redusere risiko og sårbarhet og forslag til oppfølging. Det skal også redegjøres for hvordan tiltakene skal implementeres i planforslaget.

ROS-analysen skal også inneholde en vurdering av om kunnskapsgrunnlaget er tilstrekkelig for å vurdere risiko og sårbarhet, eller om ROS-analysen må følges opp gjennom nærmere kartlegginger.

På kommunedelplannivå skal ROS-analysen vanligvis gjennomføres som en overordnet analyse som vurderer og prioriterer ulike korridorer for å finne det best egnede utbyggingsområdet. Bakgrunnen for dette er at kommunedelplanen skal etterfølges av detaljreguleringsplaner for valgt korridor. Da vil også kunnskapsgrunnlaget om de aktuelle områdene traseen går gjennom være større. Det vil gi mulighet for

ROS-analyser med et høyere detaljnivå. Dette er også i tråd med føringene gitt av DSB (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2017).

Det kan imidlertid være vanskelig å finne et overordnet detaljeringsnivå som fagmyndighetene godtar. For kommunedelplanen for E18 Dørdal – Grimstad ble det valgt å bruke hendelsesbasert risikoanalyse for de foreslåtte korridorene og variantene. ROS-analysen ble gjort med grunnlag i eksisterende informasjon i databaser, foreliggende regionale ROS-analyser, samt enkelte grunnundersøkelser ved kjente fareområder. Det ble likevel etterspurt mer detaljering av risikoområdene og risikovurdering fra Fylkesmannen (nå Statsforvalteren) i Agder og NVE. Konflikten ble løst ved at den anbefalte korridoren i kommunedelplanen ble beskrevet mer detaljert

8.3 ROS-analyse for reguleringsplan

I arbeidet med reguleringsplaner vil det foreligge mer detaljert kunnskap om planområdet og tiltaket. Dette betyr at uønskede hendelser man ikke hadde tilstrekkelig kunnskap om i kommunedelplanen, kan være aktuelle i arbeidet med reguleringsplan. ROS-analyse for reguleringsplan vil følge opp viktige føringer fra kommunedelplanen, og det må gjøres en vurdering av om kunnskapsgrunnlaget er tilstrekkelig for å vurdere risiko og sårbarhet på et mer detaljert nivå, eller om det må gjøres nærmere kartlegginger. Som oftest vil det være behov for dette i store samferdselsprosjekter.

med egen risikovurdering og forslag til risikoreduserende tiltak for de neste planfasene. Det anbefales at dette gjøres i nye prosjekter, og at kapittelet om risikovurdering av anbefalt korridor gjengis i planbeskrivelsen. Når det er krav om både ROS-analyse og konsekvensutredning, skal ROS-analysen som hovedregel dokumenteres i konsekvensutredningen (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2017).

Selv om kunnskapsgrunnlaget ofte er noe mangelfullt på et overordnet plannivå (f.eks. er det sjeldent utført grunnboringer på dette nivået) er det svært viktig at man vurderer om kjente fareområder skal avsettes i plankart allerede i kommunedelplanen og at man setter krav om videre utredninger i planbestemmelsene.

I ROS-analyse for reguleringsplanforslag legges det til grunn at absolutte sikkerhetskrav skal ivaretas direkte i planforslaget (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2017). Dette gjelder blant annet båndleggingssoner/hensynssoner for fareområder i reguleringsplankart med tilhørende bestemmelser som ivaretar samfunnssikkerheten.

Kravet om ROS-analyse slår også inn ved endringer i reguleringsplan etter plan- og bygningsloven § 12-14 (tidligere «mindre endring») fordi det forutsettes at endring av eksisterende plan kan medføre endring i risiko og sårbarhet.

9 ORGANISERING AV PLANARBEIDET

9.1 Prosjekter over flere kommuner

Der et prosjekt går gjennom flere kommuner, legges det opp til parallelle og samordnete planprosesser. 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 departementet⁸. På grunn av 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.

9.2 Bruk av statlig arealplan

Statlig arealplan er aktuelt å bruke når lokale interesseløsninger gjør det vanskelig for kommunestyret å ta en planbeslutning, når det er motsetninger mellom interesse av nasjonal betydning knyttet til f.eks. jordvern/naturmangfold, kostnad/miljøhensyn, når staten ønsker å ha kontroll over framdrift i planarbeidet, eller når kommunen selv ber staten overta ansvaret som planmyndighet.

Det anbefales å identifisere og avklare denne typen konflikter tidlig og gjennom den ordinære planprosessen. Der statlige interesser står sterkt og uløselig mot hverandre, bør saken bringes til innsigelsesbehandling raskest mulig. Det er viktig å få fram kommunens prioritering i saken.

⁸ Samferdselsdepartementet er det mest aktuelle departementet

Anbefaling:

- For planlegging innen en kommune avklares prosess med kommunen. Utgangspunktet er at vei-/baneselskapet/etaten gjennomfører planleggingen etter plan- og bygningsloven § 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.

Anbefaling:

- Statlig arealplan er først og fremst aktuelt når staten selv ønsker styring med planprosessen, eller når kommunen ønsker at staten tar rollen som planmyndighet.
- Arealbrukskonflikter bør primært løses i den ordinære planprosessen, om nødvendig gjennom innsigelsesbehandling.

10 KILDER

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (april 2021). *Kommuneplanens arealdel*, veileder.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (september 2018). *Reguleringsplanveileder*.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (juni 2021). *Konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven*, veileder

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (juni 2014). *Medvirkning i planlegging*, veileder

Statens vegvesen, Vegdirektoratet. (februar 2018). *Konsekvensanalyser, Håndbok V712*, veiledning

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2017). *Samfunnssikkerhet i kommunens arealplanlegging*

Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven), LOV-2008-06-27-71, sist endret LOV-2019-06-21-68

Forskrift om konsekvensutredninger, FOR-2017-06-21-854, sist endret FOR-2018-12-20-2067