



Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

Henvendelse til: Stine Jarslett
Tlf.:
Faks:
E-post: Stine.Jarslett@jbv.no

Dato: 02.12.2013
Saksref.: 201306064-6
Deres ref.:
Vedlegg:

Besøksadresse:
Stortorvet 7, Oslo

Postadresse:
Postboks 4350
NO- 2308 Hamar

postmottak@jbv.no

Sentralbord:
05280

Org. Nr.:
971 033 533 MVA

Bankgiro:
76940501888

jernbaneverket.no

Høringsuttalelse fra Jernbaneverket

1. Innledning

Det vises til Miljøverndepartementets høringsbrev og høringsnotat 9. september 2013 om forslag til endringer i plandelen i plan- og bygningsloven. Frist for å komme med høringsuttalelse er satt til 9. desember 2013.

Jernbaneverkets høringsuttalelse fremgår av dette brevet.

2. Forslag til endringer i plbl. § 12-4 Rettsvirkning av reguleringsplan

Endringsforslaget går ut på å forlenge tidsfristen i plbl. § 12-4 femte ledd for å sette i gang tiltak med grunnlag i plan som er fremmet med bakgrunn i privat reguleringsforslag etter plbl. § 12-11. De tiltak Jernbaneverket utfører er i all hovedsak offentlige tiltak som Jernbaneverket har et forvaltningsansvar for å gjennomføre. Slike tiltak er ikke omfattet av tidsfristen i plbl. § 12-4 femte ledd. Dette endringsforslaget vil derfor i relativt liten grad berøre Jernbaneverket direkte.

Jernbaneverket anser det i utgangspunktet som hensiktsmessig at kommunene gis anledning til å forlenge fristen for å sette i gang tiltak med grunnlag i plan som er fremmet med bakgrunn i privat forslag. Hovedregelen bør imidlertid fortsatt være at fristen er fem år, noe som bør komme fremkomme av bestemmelsens ordlyd. En lengre frist enn dette bør bare kunne gis unntaksvis. Det bør videre fremkomme av lovteksten, eventuelt sies noe i forarbeidene, om hvilke hensyn som vil kunne være relevante i kommunens vurdering. Det antas at det ikke kun er økonomiske hensyn som vil kunne være relevante. En frist på 10 år – som bør være den maksimale frist som kan gis slik departementet har foreslått - bør være forbeholdt de helt spesielle tilfelle.

Jernbaneverket viser som begrunnelse for sitt syn om at hovedregelen fortsatt bør være fem år bla til formålet om oppdaterte planer. Det vises også til at det fortsatt vil være adgang etter loven til eventuelt å forlenge fristen med inntil to år av gangen. Før eventuell slik forlengelse må kommunen gå aktivt inn og vurdere om planen fortsatt

bør gjennomføres slik den er vedtatt eller om den bør endres. Et nytt politisk flertall vil ha mulighet eksempelvis til å legge bedre til rette for trygge infrastrukturløsninger, grønne drag og lunger etc enn enkelte reguleringsplaner i utgangspunktet legger opp til. En hovedregel om femårsfrist vil også gjøre det lettere for kommunene å følge opp eventuelle nye statlige planretningslinjer mv. Statens Havarikommisjon for transport har i en konkret sak fra 2010 pekt på at en del kommuner i for liten grad legger vekt på sikker kryssing av jernbanen når nye byggeområder reguleres, noe Jernbaneverket slutter seg til. En femårsfrist vil således kunne være en nyttig «ventil» i arbeidet med å gi omgivelsene mer trafikksikre løsninger, eksempelvis hindre økt bruk av planoverganger og redusere faren for ulovlig ferdsel i spor.

Jernbaneverket mener for øvrig at det kunne vært hensiktsmessig om det i loven var presisert hva som menes med «privat reguleringsforslag» og at begrepet benyttes konsekvent. Begrepet synes i dag å bli benyttet på noe ulik måte i de ulike bestemmelser. I plbl. § 12-3 benyttes begrepet «private forslag» om forslag til detaljregulering fra private, tiltakshavere, organisasjoner og andre myndigheter. Jernbaneverket oppfatter det slik at begrepet «private reguleringsforslag» i de fleste andre sammenhenger brukes på annen måte på den måten at planforslag fra offentlige myndigheter om utbygging som de har et forvaltningsansvar for å utføre ikke er omfattet. Dette gjelder eksempelvis plbl. § 12-4 femte ledd som viser til § 12-11. Det fremgår av forarbeidene og lovkommentaren at kommunens tidsfrist for å behandle planforslaget ikke gjelder reguleringsplaner om offentlig utbygging.

Etter Jernbaneverkets oppfatning fremstår det for øvrig som lite heldig at kommunens tidsfrist for å behandle planforslaget ikke gjelder reguleringsplaner om offentlig utbygging, og det bør vurderes å endre dette. Etter Jernbaneverkets oppfatning tilsier dessuten alle reelle hensyn at offentlige myndigheter bør ha en adgang til å kunne kreve fremlagt et avslag fra kommunen om å fremme et planforslag om offentlig utbygging for kommunestyret, jf. § 12-11 siste punktum. Det er noe uklart om dette gjelder i dag. Om det skulle være slik at det ikke foreligger en slik adgang i dag, bør det vurderes å endre dette. I denne sammenheng påpekes at Jernbaneverket - etter ønske fra den aktuelle kommune - i mange tilfeller går med på å regulere mer enn såkalte samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur slik at man derfor er utenfor anvendelsesområde til plbl. § 3-7 tredje ledd hvor Jernbaneverket har en adgang til selv å legge planforslag ut på høring.

3. Forslag til endringer i bestemmelsene om planprogram og konsekvensutredninger

3.1 Endringsforslag § 4-1 første ledd og annet ledd

Bestemmelsen fastsetter i hvilke tilfeller/for hvilke arealplaner det skal utarbeides et planprogram som grunnlag for planarbeidet. Dette gjelder for alle regionale planer og kommuneplaner, og for reguleringsplaner som kan få vesentlige konsekvenser for miljø og samfunn.

Forslaget om endring går ut på at det i loven åpnes for at det i forskrift kan gjøres unntak fra kravet om utarbeidelse av planprogram som beskrevet i avsnittet over. Unntak vil kunne gjøres for nærmere bestemte planer og/eller i nærmere bestemte situasjoner og vil gi større fleksibilitet. Det er noe uklart, men ut i fra det som står innledningsvis under Vurdering av endringsbehovet forstår Jernbaneverket det slik at det eksempelvis vil kunne gjøres unntak fra kravet om utarbeidelse av planprogram

hvor det er uklart om en reguleringsplan kan få vesentlige konsekvenser for miljø og samfunn. De tilfellene hvor det synes mest aktuelt å gjøre unntak synes å være i de tilfellene hvor spørsmålet om en plan kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn først reises i forbindelse med høringen av planforslaget. Det synes hensiktsmessig at det gis adgang til å gjøre unntak for kravet om utarbeidelse av planprogram i slike tilfelle, og slikt unntak synes regelmessig å burde kunne gis i disse tilfellene. Hvorvidt og i hvilken utstrekning unntak skal kunne gis i andre tilfelle er mer uklart.

Av plbl. § 4-1 annet ledd det følger at forslag til planprogram skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn senest samtidig med varsling av planoppstart. Før planoppstart må således forslagsstiller – hvor det er en problemstilling - ha gjort seg opp en oppfatning av om en reguleringsplan kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn da forslag til planprogram i så fall må utarbeides. Spørsmålet om en reguleringsplans virkninger vil imidlertid i det konkrete tilfellet kunne være vanskelig å avklare på dette tidspunktet. Hvor spørsmålet rent faktisk er usikkert, synes det hensiktsmessig at det skal kunne gis unntak fra kravet om planprogram også i disse tilfellene. Det vil muligens være behov for å angi nærmere hva som skal til for at unntak skal kunne gis i slike tilfelle.

Om unntak for kravet om utarbeidning av planprogram gis av kommunen eller ikke i en slik situasjon, vil forslagsstiller følgelig kunne ha behov for å få en avklaring av tidlig i prosessen og før varsling av planoppstart er planlagt. Etter Jernbaneverkets vurdering vil det muligens kunne være hensiktsmessig å knytte frister til når en avgjørelse om unntak fra kravet til planprogram skal foreligge fra kommunens side dersom forslagsstiller ber om en slik avgjørelse.

Hvor kommunen først har gitt unntak fra kravet om planprogram, må det være slik at kommunen ikke kan gjøre retrett med hensyn til dette. Skulle det senere under planbehandlingen vise seg at reguleringsplanen kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, så kan ikke kommunen da kreve at forslagsstiller likevel utarbeider planprogram og således må “begynne fra start”. Forslagsstiller vil måtte kunne gå rett på konsekvensutredning.

Det antas for øvrig at unntak fra kravet om utarbeidning av planprogram for reguleringsplaner fortsatt skal kunne gjøres når disse er i samsvar med kommuneplanens arealdel eller områderegulering og hvor virkningene er tilfredsstillende beskrevet i overordnet plan. Dette er imidlertid noe uklart. Hvilke eventuelle andre tilfeller det skal kunne gjøres unntak er også uklart. Nevnte forhold bør klargjøres.

3.2 Endringsforslag § 12-9 første og tredje ledd

Hva gjelder de foreslåtte endringer til § 12-9 første ledd, vises til det som er sagt under punkt 3.1 over.

Det er videre foreslått at det skal inntas en formulering i bestemmelsens tredje ledd om at kommunen avgjør om planprogram skal fastsettes. I kommentarene til endringsforslaget er det uttalt at problemstillingen om hvorvidt kommunen kan unnlate å fastsette et planprogram for reguleringsplaner har vært reist og vurdert av Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling i en konkret sak, og departementet har på denne

bakgrunn kommet til at det vil være fordelaktig at det går fram av lovbestemmelsen at kommunen kan unnlate å fastsette planprogram.

Slik Jernbaneverket forstår det var situasjonen i den konkrete saken at forslagsstiller hadde utarbeidet planprogram i samsvar med lovens kriterier, og spørsmålet var om kommunen kunne la være å fastsette planprogrammet fordi kommunen ikke ønsket en slik regulering som planprogrammet knyttet seg til. Lovavdelingen kom under noe tvil til at en kommune antakelig ikke har plikt til å fastsette planprogram for en privat planlegging av en detaljregulering i tilfeller der kommunen ikke ønsker det påtenkte tiltaket.

At kommunen skal kunne la være å fastsette et planprogram dersom den ikke ønsker den påtenkte reguleringen, synes i utgangspunktet hensiktsmessig. Det er særlig hensynet til å unngå unødig ressursspille som tilsier dette. Nevnte hensyn tilsier etter Jernbaneverkets oppfatning i utgangspunktet at dersom det er slik at kommunen ikke ønsker en gitt regulering, så bør kommunen gi uttrykk for dette så tidlig som overhodet mulig i prosessen. Det utelukkes ikke at forholdene i en konkret sak vil kunne ligge slik an at det – slik at man unngår unødig ressursspille - må kunne kreves at kommunen gir uttrykk for at de ikke ønsker den påtenkte reguleringen allerede *før* det utarbeides planprogram. Når det er sagt, har dette også en annen side. Kommunen bør ikke presses til å ta en forhastet beslutning med hensyn til om den ønsker en regulering eller ikke. Det kan tenkes at en regulering som på et tidlig stadium umiddelbart synes mindre interessant ved en mer grundig gjennomgang på et senere tidspunkt i prosessen hvor man har fått et bredere grunnlag for vurdering likevel er noe kommunen kan ønske å vedta. Kommunen bør derfor bruke adgangen til å la være å fastsette planprogram med varsomhet da en forhastet beslutning om ikke å fastsette et planprogram kan skape uønskede problemer og forkludre planprosessen både for forslagsstiller og kommunen.

Etter Jernbaneverkets oppfatning bør det i loven eller i forarbeidene sies i hvilke tilfeller kommunen kan la være å fastsette planprogram. Er det bare i de tilfellene hvor kommunen ikke ønsker den reguleringen planprogrammet knytter seg til at den kan beslutte ikke å fastsette planprogrammet eller kan den det også i andre tilfelle? Kan kommunen eksempelvis også la være å fastsette planprogrammet dersom programmet etter kommunens vurdering er mangelfullt eller det etter kommunens vurdering er slik at reguleringen ikke har slike virkninger at planprogram er påkrevd?

Hva gjelder virkningene av at planprogram eventuelt ikke fastsettes, har Jernbaneverket merket seg det som står avslutningsvis i Justis- og beredskapsdepartementets lovavdelings uttalelse i saken fra 2010 hvor tilfellet altså var at kommunen ikke ønsket den påtenkte reguleringen. Fra uttalelsen siteres de to siste avsnittene:

«Miljøverndepartementet har i sin redegjørelse framholdt at en privat aktør har adgang til å fremme et privat detaljreguleringsforslag som etter § 12-9 er underlagt krav om planprogram, også i tilfeller hvor kommunen har besluttet ikke å fastsette slikt planprogram. Departementet gir uttrykk for at planforslaget i slike tilfeller like fullt må ha en konsekvensutredning, og at det er naturlig at forslagsstilleren i planarbeidet tar utgangspunkt i det forslag til planprogram som ble fremmet for kommunen. Dersom kommunen i et slikt tilfelle skulle ønske å gå videre med det private planforslaget, må kommunen

ifølge departementet fastsette det planprogrammet som har ligget til grunn for konsekvensutredningen, slik at «formalitetene blir brakt i samsvar med kravene i KU-forskriften». Under de gitte forutsetningene må det etter vår mening i stedet forholde seg på følgende måte:

Den private part kan fortsette sin egen planlegging i håp om at kommunen ved en senere anledning vil være interessert i å følge opp planleggingen av det påtenkte tiltaket i samsvar med lovens saksbehandlingsregler. I så fall fastsetter kommunen planprogram etter at et forslag har vært på høring og lagt ut til offentlig ettersyn, jf. § 12-9. Det vil bero på omstendighetene i hvilken grad den planleggingen og de utredninger den private part eventuelt har utført i mellomtiden, vil tjene til å oppfylle det planprogrammet som fastsettes. Under denne synsvinkelen er det kommunens avgjørelse om å gå videre med forslaget etter bestemmelsene i § 12-9 som markerer «oppstart av planarbeidet», jf. § 12-9 andre ledd, og som utløser plikten til å utarbeide et planprogram.»

Jernbaneverket er av den oppfatning at det bør vurderes om det av lovens ordlyd bør fremkomme hva som er virkningene av at kommunen eventuelt ikke fastsetter et planprogram. Det bør i alle fall sies noe om dette i forarbeidene.

Avslutningsvis under dette punktet finner Jernbaneverket grunn til å ta opp en problemstilling som ikke kan ses å være berørt i departementets høringsnotat. Jernbaneverket kan oppleve forsinkelser dersom for eksempel en kommune er sterkt uenig i trasévalg, den mener at Jernbaneverket bør regulere mer enn de rene samferdselstiltak eller den har øvrige mer eller mindre velbegrunnede innvendinger til innholdet i planen og viser dette ved å unnlate å fastsette planprogram. Et spørsmål er derfor om det bør oppstilles et unntak fra regelen om at kommunen kan la være å fastsette planprogram hvor det dreier seg om offentlige tiltak/reguleringsplan fra offentlige myndigheter om utbygging som de har et forvaltningsansvar for å utføre.

For statlig plan, jf. plbl. § 6-4, vil det være Miljøverndepartementet som er planmyndighet og som derfor fastsetter planprogrammet. Jernbaneverket er videre kjent med at det for noen planarbeider vil kunne være aktuelt at en annen myndighet enn den som er planmyndighet for den aktuelle plantypen, fastsetter planprogrammet slik dette fremkommer av departementets lovkommentar. Dette kan eksempelvis være aktuelt dersom planen omfatter flere kommuner eller fylker, eller dersom nasjonale eller viktige regionale hensyn tilsier det. Det antas at dette vil kunne være aktuelt også om man ikke i utgangspunktet legger opp til at arealplanen skal være en statlig plan. I mange tilfeller vil det imidlertid ikke være aktuelt eller hensiktsmessig at Miljøverndepartementet eller annen offentlig myndighet enn planmyndigheten fastsetter planprogrammet ved planlagt offentlig utbygging (enten dette skjer ved samferdselsplan eller detaljreguleringsplan).

Oppsummert er det derfor ønskelig at det vurderes om det i bestemmelsen om at kommunen avgjør om planprogram skal fastsettes skal gjøres unntak for reguleringsplan som gjelder offentlige utbygging som nevnt slik at kommunene i slike tilfeller ikke kan la være å fastsette planprogrammet.

3.3 *Endringsforslag § 14-2*

Endringsforslaget går ut på at planmyndigheten skal kunne gjøre unntak fra kravet om utarbeiding av melding med forslag til utredningsprogram. Det er noe uklart i hvilke tilfelle unntak skal kunne gis og for hvilke tiltak og planer. Av det som fremgår under Vurdering av endringsbehovet synes som om unntak skal kunne gis for vedlegg II-tiltak (forutsetningsvis KU-forskriften vedlegg II) hvor det er usikkert om tiltaket kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Utgangspunktet etter loven er at i de tilfelle hvor tiltaket omfattes av kravet til konsekvensutredning, kreves det at det i tidlig fase og *før planforslag eller søknad sendes inn*, utarbeides en melding med forslag til utredningsprogram. Man anser det imidlertid som mer hensiktsmessig og mer effektivt at spørsmålet om vedlegg II-tiltak har vesentlige konsekvenser (hvor det er uklart), og hvilke krav til dokumentasjon som må stilles for at virkningene skal bli tilfredsstillende belyst, avklares som en integrert del av behandlingen av søknaden.

At det åpnes for at det kan gjøres unntak fra kravet om utarbeiding av melding med forslag til utredningsprogram for ovennevnte type tiltak synes hensiktsmessig, og muligens bør unntak regelmessig kunne gis i slike tilfelle. Det vises her til Jernbaneverkets kommentarer under punkt 3.1 over. Det bør for øvrig enten i lovens ordlyd eller i forarbeidene presiseres for hvilke tiltak og planer det kan gjøres unntak og hvilke momenter som vil kunne være relevante i vurderingen av om unntak skal gis.

Det gjentas her at hvor kommunen har gitt unntak fra kravet om utredningsprogram, må det – som anført hvor det gis unntak for kravet til planprogram, jf. punkt 3.1 over - være slik at kommunen ikke kan gjøre retrett med hensyn til dette. Skulle det senere under planbehandlingen vise seg at reguleringsplanen kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, så kan ikke kommunen da kreve at forslagsstiller likevel utarbeider utredningsprogram. Forslagsstiller vil måtte kunne gå rett på konsekvensutredning.

3.4 *Endringsforslag § 12-10*

Endringsforslaget går ut på at det inntas en kategorisk regel om at dersom reguleringsplanen er underlagt krav om konsekvensutredning etter § 4-2, skal konsekvensutredningen følge planforslaget. Det kan ikke ses at det er foreslått endringer i kravet om konsekvensutredninger.

Det vil som kjent i enkelte tilfelle kunne være uklart om en reguleringsplan er underlagt krav om konsekvensutredning eller ikke, først og fremst for såkalte «vedlegg II-tiltak». Hvorvidt slike tiltak kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn – som er det springende punkt med hensyn til om de må konsekvensutredes – vil kunne tenkes å bli avklart og eventuelt også reist først under høringen av planforslaget. Dette forstås å være hovedbegrunnelsen for forslagene om at det i gitte tilfeller skal kunne gjøres unntak fra kravet om planprogram og utredningsprogram.

Etter Jernbaneverkets oppfatning synes det hensiktsmessig med en regel som innebærer at det kan gjøres unntak (også) i kravet om at konsekvensutredningen skal følge planforslaget hva gjelder vedlegg II-tiltak hvor det på dette tidspunktet er usikkert om de kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Det virker inkonsekvent om det kan gjøres unntak fra krav om planprogram og utredningsprogram under henvisning til at dette spørsmålet i noen tilfeller bli avklart først under høringen av planforslaget, men at unntak ikke skal kunne gjøres fra

bestemmelsen om at konsekvensutredning må foreligge når planforslaget sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn.

Problemstillingen her er bare når konsekvensutredning skal foreligge, ikke om konsekvensutredning må foretas. Slik Jernbaneverket forstår det foreslås ingen endringer i kravet om konsekvensutredning. Blir det på et senere tidspunkt avklart at reguleringsplanen kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, så må planen følgelig på det tidspunktet konsekvensutredes. Dersom det er gitt eller gis unntak fra kravet om planprogram og utredningsprogram, antas at forslagsstiller i så fall vil kunne gå rett på konsekvensutredning.

4. Forslag til endringer vedrørende tidsfrister

Jernbaneverket synes det er positivt at det tas initiativ til å innføre ytterligere frister i planbehandlingen slik at planprosessen forhåpentlig blir raskere og mer effektiv.

Hva gjelder de konkrete forslagene om tidsfrister, synes disse fornuftige. Hva gjelder forslaget om tidsfrist for behandling av reguleringsplaner, er det tale om en «bør» regel. Man har tatt høyde for at behandlingen av innsigelsessaker, hvor meglingsinngår, vil kunne ta lengre tid. Spørsmålet er om man i tillegg til foreslåtte frist kan ha en lengre, men absolutt frist også for slike tilfelle. Man ser ellers en fare for at slike saker trekker ut i tid.

Spørsmålet er om endringsforslagene er tilstrekkelige for å oppnå det ønskede målet om mer effektive planprosesser.

Jernbaneverket er av den oppfatning at det bør vurderes å innføre tidsfrister for flere forhold i planprosessen, herunder bør det – i tillegg til det som allerede er nevnt over – vurderes om det skal være frist for:

- Frist for kommunens fastsettelse av planprogram etter høring
- Frist for kommunens fastsettelse av utredningsprogram etter høring
- Frist for kommunen til å forelegge et avslag på å fremme reguleringsplanen for kommunestyret når dette er krevd av forslagsstiller (§ 12-11 siste punktum)
- Frist for kommunens behandling av kommuneplaner (som for reguleringsplaner)

Det reises også spørsmål om det bør fastsettes frist for kommunestyrets behandling/vedtakelse av kommuneplaner og reguleringsplaner. Hva gjelder innsigelsessaker, er det Jernbaneverkets klare oppfatning at det ikke er godt nok at Miljøverndepartementet har som mål at innsigelsessaker behandles innen så og så lang tid. Det bør etter Jernbaneverkets vurdering fastsettes en frist for departementets behandling av saken i loven. Dette er muligens det viktigste som kan gjøres da manglende vedtak i innsigelsessaker i flere tilfeller har forsinket planlagte tiltak med flere år, noe som er uheldig.

5. Rettinger og klargjøringer av andre deler av lovteksten

Jernbaneverket har ingen spesielle kommentarer til det som fremgår under punkt 2.4 om rettinger og klargjøringer.

6. Avslutning

Dersom det skulle være noen spørsmål til det som fremgår av denne høringsuttalelsen, kan seniorrådgiver Stine Jarslett i juridisk seksjon kontaktes.

Med hilsen

Torkil Eckhoff
juridisk direktør
Administrasjonsavdelingen, juridisk seksjon

Stine Jarslett
seniorrådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk

Kopi til: Samferdselsdepartementet