

# Effektivare planering av vägar och järnvägar

*Betänkande av Transportinfrastrukturkommittén*

*Stockholm 2010*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2010:57

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-598 191 91  
Ordertel: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.  
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Caisa Ekberg,  
Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Elanders Sverige AB  
Stockholm 2010

ISBN 978-91-38-23434-1  
ISSN 0375-250X

# Till statsrådet Åsa Torstensson

Den 19 mars 2009 bemyndigade regeringen statsrådet Åsa Torstensson att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att effektivisera planeringsprocessen för byggande av transportinfrastruktur. Regeringen beslutade samtidigt om direktiv för kommittén (Dir. 2009:16).

Med stöd av bemyndigandet förordnades generaldirektören Bo Bylund den 19 mars 2009 att vara ordförande i kommittén. Som ledamöter förordnades från och med den 19 mars 2009 riksdagsledamoten Annelie Enochson (kd), politiske sekreteraren Mikael Gustafsson (v), kommunalrådet Ann-Mari Nilsson (c), riksdagsledamoten Pia Nilsson (s), riksdagsledamoten Jan-Evert Rådström (m), riksdagsledamoten Karin Svensson Smith (mp) och riksdagsledamoten Lars Tysklind (fp).

Som huvudsekreterare anställdes från och med den 11 maj 2009 landskapsarkitekten Per-Magnus Nilsson. Som sekreterare anställdes från och med den 1 juli 2009 kammarrättsassessorn Åsa Ståhl.

Civilingenjören Anders Bength har från och med den 29 april 2009 varit konsult till kommittén.

Kommittén har antagit namnet Transportinfrastrukturkommittén (N 2009:03).

Kommittén överlämnar härmed betänkandet *Effektivare planering av vägar och järnvägar* (SOU 2010:57). Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i september 2010

*Bo Bylund*

*Annelie Enochson*

*Ann-Mari Nilsson*

*Jan-Evert Rådström*

*Lars Tysklind*

*Mikael Gustafsson*

*Pia Nilsson*

*Karin Svensson Smith*

*/Per-Magnus Nilsson*

*Åsa Ståhl*

# Innehåll

<b>Förkortningar och förklaringar .....</b>	<b>11</b>
<b>Sammanfattning .....</b>	<b>13</b>
<b>Författningsförslag .....</b>	<b>19</b>
1. Förslag till lag om ändring i väglagen (1971:948) .....	19
2. Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg .....	42
3. Förslag till lag om ändring i miljöbalken .....	55
4. Förslag till lag om ändring i fastighetsbildningslagen (1970:988) .....	58
5. Förslag till lag om ändring i anläggningslagen (1973:1149) .....	61
6. Förslag till lag om ändring i minerallagen (1991:45) .....	63
7. Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900) .....	65
<b>1 Kommitténs uppdrag och arbete .....</b>	<b>69</b>
1.1 Kommitténs uppdrag .....	69
1.2 Kommitténs arbete .....	70

<b>2</b>	<b>Bakgrund.....</b>	<b>73</b>
2.1	En översikt över gällande regler .....	73
2.1.1	Fysisk planering av vägar och järnvägar.....	73
2.1.2	Allmänt om tillämpningen av miljöbalken på vägar och järnvägar.....	76
2.1.3	Kommunal fysisk planering enligt plan- och bygglagen (1987:10).....	77
2.1.4	Efterföljande prövningar .....	78
2.2	Förändringar .....	79
2.3	Internationell utblick .....	80
2.3.1	Inledning.....	80
2.3.2	Danmark.....	81
2.3.3	Finland .....	84
2.3.4	Norge.....	85
2.3.5	Storbritannien .....	86
2.3.6	Nederländerna.....	88
<b>3</b>	<b>Kommitténs utgångspunkter .....</b>	<b>89</b>
3.1	Bakgrunden till uppdraget .....	89
3.2	Transportpolitikens mål.....	91
3.3	Kommitténs problemlista .....	92
3.4	Kommitténs principiella syn på den fysiska planeringsprocessen .....	96
<b>4</b>	<b>Den fysiska planeringen i praktiken – hur lång tid tar det och vad kostar det? .....</b>	<b>101</b>
4.1	Inledning.....	101
4.2	Tidsåtgång för planeringsprocessen.....	104
4.3	Kostnader för planeringsprocessen.....	109
<b>5</b>	<b>Den enskildes perspektiv .....</b>	<b>113</b>
5.1	Kommitténs uppdrag .....	113
5.2	Enskilda påverkas när vägar och järnvägar planeras .....	113

5.3	Större möjligheter att få fastighet inlöst.....	115
5.4	Samråd och överklagande .....	118
5.4.1	Gällande regler.....	118
5.4.2	Ett effektivt samråd och rätten att överklaga .....	122
<b>6</b>	<b>En effektivare sammanhållen fysisk planeringsprocess .</b>	<b>125</b>
6.1	Kommitténs uppdrag.....	125
6.2	Gällande regler .....	125
6.3	Kopplingen mellan ekonomisk och fysisk planering.....	126
6.4	Enklare hantering av små och okomplicerade projekt.....	129
6.5	En effektivare sammanhållen fysisk planeringsprocess .....	133
6.6	Undantag från kravet på miljökonsekvensbeskrivning .....	142
6.7	Gemensam planering av vägar och järnvägar.....	145
6.8	Förenklade förfaranden vid planering enligt väglagen och banlagen.....	147
6.8.1	Nuvarande möjligheter till förenklade förfaranden.....	147
6.8.2	Förenklat förfarande för ändring av vägplaner och järnvägsplaner .....	150
6.8.3	Förenklat förfarande för vissa vägplaner och järnvägsplaner av liten betydelse.....	152
6.8.4	En vägplan ska alltid fastställas .....	155
6.8.5	Förenklade förfaranden till följd av planering enligt PBL.....	156
6.8.6	Undantaget för industrispår och hamnspår uteslutande på egen fastighet förtydligas .....	158
6.9	Tillämpningen av 6 kap. miljöbalken .....	160
6.10	Förlängning av giltighetstiden för väg- och järnvägsplaner.....	163
6.11	Några mindre ändringar av väglagen och banlagen.....	165

<b>7</b>	<b>Förändringar av tillåtlighetsprövningen.....</b>	<b>167</b>
7.1	Kommitténs uppdrag .....	167
7.2	Dagens tillåtlighetsprövning.....	167
7.2.1	Gällande regler .....	167
7.2.2	Handläggningstider.....	169
7.2.3	Problem med dagens reglering.....	169
7.3	Regeringen ska avgöra vilka projekt som ska prövas .....	172
7.4	Prövningstidpunkt, underlag och rättsverkan .....	177
7.5	Tillåtlighetsprövningen i den nya planeringsprocessen .....	182
7.6	Förenklad handläggning av tillåtlighetsärenden.....	184
7.7	Länsstyrelsen ska få tillåta mindre avvikelser från tillåtlighetsbeslut .....	186
<b>8</b>	<b>Samordning och samverkan .....</b>	<b>191</b>
8.1	Kommitténs uppdrag .....	191
8.2	Gällande regler.....	191
8.2.1	En enklare plan- och bygglag .....	191
8.2.2	Ny instansordning för PBL-ärenden .....	192
8.2.3	Den kommunala planeringen enligt PBL .....	193
8.2.4	Den statliga kontrollen .....	195
8.3	Förhållandet mellan väglagen/banlagen och PBL .....	196
8.3.1	PBL-kommitténs diskussion.....	196
8.3.2	Ingen generell utbytbarhet mellan väglagen/banlagen och PBL.....	200
8.4	Samordning och samverkan.....	202
8.4.1	Ökad samordning och samverkan.....	202
8.4.2	Samspelet mellan stat och kommun.....	204
8.5	Spårväg och tunnelbana.....	214
8.5.1	Bakgrund .....	214
8.5.2	PBL ska räcka för spårväg och tunnelbana .....	215
8.6	Reglering i väg- och järnvägsplan ska ersätta efterföljande beslut och anmälningar .....	219



8.6.1	Utgångspunkter .....	219
8.6.2	Bygglov ska krävas i färre fall.....	221
8.6.3	Färre efterföljande beslut och anmälningar enligt miljöbalken.....	224
<b>9</b>	<b>Överklagande av väg- och järnvägsplaner .....</b>	<b>229</b>
9.1	Kommitténs uppdrag m.m. ....	229
9.2	Gällande regler .....	230
9.3	Bara den som varit aktiv ska få överklaga .....	230
9.4	Det som avgjorts vid tillåtlighetsprövningen ska inte prövas på nytt av regeringen.....	232
9.5	Överklaganderätt för Naturvårdsverket, regionplaneorgan och regionala kollektivtrafikmyndigheter .....	238
9.6	Delar av en överklagad plan ska kunna verkställas.....	240
9.7	Handläggningstiden bör bli kortare.....	242
<b>10</b>	<b>Ikraftträdande, övergångsbestämmelser och följdändringar .....</b>	<b>245</b>
10.1	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser.....	245
10.2	Följdändringar .....	248
<b>11</b>	<b>Konsekvenser.....</b>	<b>249</b>
11.1	Inledning.....	249
11.2	En förbättrad planeringsprocess enligt väglagen och banlagen .....	251
11.2.1	Tre planeringsskeden blir en process .....	251
11.2.2	Inget plankrav för små projekt .....	254
11.2.3	Ändrade förfaranderegler .....	255
11.2.4	Ändrade regler om överklagande.....	257
11.2.5	Likartade och tydligare lagregler för vägar och järnvägar .....	259
11.3	En förändrad tillåtlighetsprövning.....	262

11.4	Samordning och samverkan .....	263
11.5	Samhällsekonomiska effekter .....	267
11.6	Sammanfattning av ekonomiska konsekvenser .....	269
11.7	Förhållandet till EU-rättsliga krav .....	271
<b>12</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>275</b>
12.1	Förslaget till lag om ändring i väglagen (1971:948) .....	275
12.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.....	303
12.3	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken .....	329
12.4	Förslaget till lag om ändring i fastighetsbildningslagen (1970:988) .....	332
12.5	Förslaget till lag om ändring i anläggningslagen (1973:1149) .....	333
12.6	Förslaget till lag om ändring i minerallagen (1991:45) .....	334
12.7	Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900) .....	335
 <b>Bilagor</b>		
	<i>Bilaga 1</i> Kommittédirektiv (dir. 2009:16) .....	337
	<i>Bilaga 2</i> Bakgrundsmaterial.....	345
	<i>Bilaga 3</i> Handläggningstid för tillåtlighetsprövning .....	347
	<i>Bilaga 4</i> Avstående från tillåtlighetsprövning.....	351
	<i>Bilaga 5</i> Handläggningstid för överklagade planer.....	353

# Förkortningar och förklaringar

Art- och habitat-direktivet	Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, senast ändrat genom rådets direktiv 2006/105/EG
banlagen	lagen (1995:1649) om byggande av järnväg
bet.	betänkande
dir.	direktiv
Ds	departementsserien
Europa-konventionen	Europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
Fågeldirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar, ersätter rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar
JuU	Justitieutskottet
MKB	miljökonsekvensbeskrivning
MKB-direktivet	Rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, ändrat genom rådets direktiv 97/11/EG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/31/EG
Natura 2000	Det område som skyddas i enlighet med art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet
nya PBL	plan- och bygglagen (2010:900)

PBL	plan- och bygglagen (1987:10)
prop.	proposition
rskr.	riksdagsskrivelse
rättsprövningslagen	lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut
SEA-direktivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan
sektorplanering	planering enligt väglagen och banlagen
SFS	Svensk författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
vägplan	Termen ska enligt kommitténs förslag ersätta den nuvarande termen arbetsplan
Århus-konventionen	FN:s konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor

# Sammanfattning

Transportinfrastrukturkommitténs uppdrag är att effektivisera planeringsprocessen för transportinfrastruktur. I uppdraget ingår att analysera planeringsprocessen för byggande av transportinfrastruktur och föreslå sådana ändringar i väglagen (1971:948) och lagen (1995:1649) om byggande av järnväg (banlagen) som bl.a. innebär att ledtiderna fram till färdig anläggning förkortas. Utredningsarbetet omfattar även frågor om miljökonsekvensbeskrivning och tillåtlighetsprövning enligt miljöbalken samt frågor om samordning med övrig fysisk planering enligt plan- och bygglagen (1987:10, PBL).

## *Kommitténs utgångspunkter*

De lagar som tillämpas vid planering av vägar och järnvägar har tillkommit vid olika tider, ändrats vid många tillfällen och haft olika ändamål. En följd av detta är att det under lång tid har funnits kritiska synpunkter på hur samspelet mellan lagarna fungerar. Det samlade regelkomplexet är mycket *svåröverskådligt*. Det finns också ibland svårförklariga *skillnader* mellan systemen. Kritikerna menar också att det finns för många möjligheter att *överklaga beslut* i flera omgångar och i olika lagsystem. Många menar också att det kan bli en *dubbelprovning*, som kan leda till osäkerhet om vad som gäller. Den parallella hanteringen och överklagandemöjligheterna i olika lagsystem innebär att planeringsprocessen blir *oförutsägbar*.

Det problem som brukar nämnas allra först när det gäller planeringsprocessen handlar om *tid och pengar*. För ett komplicerat projekt kan processen ta 10–12 år. Under de senaste fem åren har det kostat uppemot en miljard kronor per år att genomföra den fysiska planeringen för väg- och järnvägsprojekt.

Transportinfrastrukturkommitténs principiella syn på den fysiska planeringsprocessen för vägar och järnvägar och hur den bör utvecklas kan sammanfattas på följande sätt:

*Den fysiska planeringsprocessen ska vara utformad så att samhällsviktiga transportinfrastrukturprojekt kan planeras med den kvalitet som behövs på så kort tid som möjligt, varvid den miljöhänsyn, det demokratiska inflytande och den rättssäkerhet för enskilda som följer av lag ska säkerställas.*

Underlaget och förfarandet ska anpassas efter det enskilda projektets svårighetsgrad. Hur kort tid processen kan ta blir därmed också beroende av projektets karaktär. Det bör betonas att det handlar om att anpassa processen efter förhållandena i de enskilda fallen och inte att korta processen på bekostnad av en ordentlig prövning av miljöhänsyn och andra intressen.

#### *Den enskildes perspektiv*

När det gäller den fysiska planeringsprocessen har kommittén också haft den *enskilde medborgarens perspektiv* som en utgångspunkt. Planeringsprocessen som kommittén föreslår kommer att korta ner den tid när många personer oroas av en eventuell påverkan.

Kommittén vill även införa bättre möjligheter för fastighetsägare att få sin fastighet inlöst. När en vägplan har fått laga kraft ska fastighetsägare ha rätt att kräva inlösen av mark som ska användas för vägändamål på motsvarande sätt som redan gäller för järnvägsmark enligt banlagen. Om det finns synnerliga skäl ska dessutom Trafikverket lösa in en fastighet eller del av fastighet tidigt, innan det finns en gällande väg- eller järnvägsplan.

#### *En effektivare sammanhållen fysisk planeringsprocess*

Det går inte att inleda en meningsfull lagreglerad fysisk planeringsprocess innan det är klarlagt dels att en åtgärd ska vidtas, dels att den lämpligaste åtgärden är att bygga om eller bygga en ny väg eller järnväg. Enligt kommitténs bedömning ska det inom ramen för den ekonomiska planeringen, innan den fysiska planeringen kan starta, göras en förberedande studie som innebär en förutsättningslös transportslagsövergripande analys med tillämpning av fyrstegs-

principen. Kommittén vill framhålla vikten av att regeringen ställer tydliga krav på Trafikverket att genomföra en sådan förberedande planering som innefattar analys enligt fyrstegsprincipen och samråd.

Kommittén föreslår att den fysiska planeringen av vägar och järnvägar inte längre ska innehålla tre skeden, utan utformas som *en* sammanhållen process. Det får till effekt att planeringsprocessen blir kortare, bl.a. till följd av att antalet moment som ger ställtider minskar. Det ger också helt andra möjligheter än i dag att anpassa planeringsinsatsen till behovet i det enskilda fallet.

Planeringsarbetet bör inledningsvis precisera förutsättningar och hinder som kan påverka möjligheterna att dra fram vägen eller järnvägen. Samrådet kan då inledas utan någon redovisning av alternativa terrängkorridorer, sträckningar eller liknande. Allmänheten, myndigheter och organisationer kan därmed lättare bidra med sin kunskap om förhållanden som är viktiga att känna till och ta hänsyn till i planeringsarbetet, i stället för att alltför tidigt diskutera fysiska och miljömässiga konsekvenser av olika alternativ.

Samrådets olika aktiviteter kommer att pågå under hela planeringsprocessen, vilken successivt leder fram till att detaljerna avseende väg- eller järnvägsanläggningen utformas och regleras. Detta ska göras i den vägplan eller järnvägsplan som avslutar processen.

Denna nya planeringsprocess underlättar för en kommun, som aktivt använder sig av översiktsplaneinstrumentet, att åstadkomma en planering och utbyggnad av vägar och järnvägar som är väl samordnad med kommunens fysiska planering.

Små och okomplicerade åtgärder på befintlig väg eller järnväg som medför endast marginell påverkan på omgivningen ska kunna genomföras utan formell planering. Det gäller dock bara om mark inte behöver tas i anspråk med stöd av tvångsreglerna i väglagen eller banlagen.

### *Förenklningar*

Kommittén lämnar följande förslag för att ytterligare förenkla och förtydliga regelverket:

- Om ett väg- eller järnvägsprojekt inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, ska det inte krävas en miljökonsekvensbeskrivning.

- I en järnvägsplan ska få regleras även byggande av väg som är en följd av järnvägsprojektet. Motsvarande ska gälla för byggande av järnväg som är en följd av ett vägprojekt. Om ett väg- och ett järnvägsprojekt ska genomföras samtidigt i ett område ska planeringen kunna samordnas.
- Förenklade förfaranden ska vara möjliga
  - vid ändring av väg- eller järnvägsplaner,
  - för vissa väg- eller järnvägsplaner av mindre betydelse, och
  - för en vägplan eller järnvägsplan som endast avser en väg eller järnväg som prövas i en detaljplan.
- Väglagen och banlagen ska i större utsträckning än i dag innehålla uttryckliga bestämmelser om samråd och miljökonsekvensbeskrivningar.
- Möjligheterna att förlänga giltighetstiden för en vägplan ska begränsas till två år. Giltighetstiden för en järnvägsplan ska också få förlängas i två år.

#### *Förändringar av tillåtlighetsprövningen*

Enligt kommitténs bedömning bör regeringen även i fortsättningen tillåtlighetspröva stora och svåra väg- och järnvägsprojekt enligt 17 kap. miljöbalken. Den nuvarande obligatoriska tillåtlighetsprövningen ska dock avskaffas. I stället ska regeringen avgöra vilka projekt som ska prövas.

Ett beslut om tillåtlighet bör fattas så tidigt som möjligt under den fysiska planeringen. Underlagets detaljeringsgrad måste anpassas efter förhållandena i det enskilda fallet. Om projektet kräver ett Natura 2000-tillstånd, måste utredningen i tillåtlighetsärendet visa att tillstånd kommer att kunna meddelas.

Länsstyrelsen ska få tillåta en mindre avvikelse från ett tillåtlighetsbeslut.

#### *Samordning och samverkan*

Kommittén föreslår nya bestämmelser för att Trafikverket vid planering av vägar och järnvägar ska sträva efter att samordna sitt arbete med prövning enligt andra lagar. Det gör det möjligt att



undvika dubbelarbete och att effektivisera beslutsprocesserna. En ökad samordning underlättar också för allmänheten att förstå och medverka i planeringen. Trafikverket bör ta ansvar för att möjligheterna till samordning utnyttjas i de fall det är lämpligt.

Tidiga samråd och ökad samverkan mellan kommunen och Trafikverket samt ökad tydlighet från statens sida ska förebygga att det uppstår konflikter mellan stat och kommun. Om det ändå sker går det oftast att hitta en lösning genom förhandlingar.

Om Trafikverket och en kommun slutligen inte kan komma överens om lokaliseringen och utformningen av en väg eller järnväg, föreslår kommittén att verket ska överlämna frågan om att fastställa väg- eller järnvägsplanen till regeringen. Om regeringen fastställer planen ska det innebära en skyldighet för kommunen att anpassa detaljplaner eller områdesbestämmelser så att väg- eller järnvägsplanen kan genomföras. Ett separat regeringsbeslut om planföreläggande behövs därmed inte.

Planeringen av spårväg och tunnelbana ska kunna ske enbart genom detaljplaneläggning enligt PBL. Bygglovplikten ska kunna tas bort (eller minskas) genom bestämmelser i fastställd vägplan eller järnvägsplan. För väg- och järnvägstunnlar ska bygglovplikten slopas.

Kommittén föreslår också att förbuden inom generellt skyddade biotopskyddsområden ska slopas för byggande av väg eller järnväg enligt fastställd plan. Inte heller ska samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken behövas för de typer av åtgärder som anges i fastställd vägplan eller järnvägsplan.

### *Överklagande av väg- och järnvägsplaner*

Trafikverkets beslut att fastställa en väg- eller järnvägsplan ska få överklagas endast av den som före granskningstidens slut skriftligen har framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda. Ett fastställelsebeslut ska inte få överklagas i den del det avser en fråga som redan är avgjord genom ett beslut om tillåtlighet enligt 17 kap. miljöbalken. Enskilda måste dock kunna få rättsprövning av tillåtlighetsbeslutet.

Om Trafikverket begär det, ska regeringen få bestämma att en överklagad väg- eller järnvägsplan får genomföras i de delar som inte alls berörs av överklagandet, trots att överklagandet inte har avgjorts. Regeringens prövning av en överklagad plan bör utgå från

vad den som överklagat har anfört och inte avse andra delar av planen.

### *Konsekvenser*

Kommittén bedömer att de lämnade förslagen innebär att planeringsprocessen kommer att ta ett till två år kortare tid än i dag. Tidsminskningarna kommer att bli särskilt tydliga i små och medelstora väg- och järnvägsprojekt, där redan en smärre förkortning av planeringstiden ger relativt sett mycket stora tidsvinster. Men viktiga tidsvinster kommer självfallet att kunna göras även i större projekt, där planeringstiden bedöms bli omkring två år kortare. Sammantaget innebär detta enligt kommitténs bedömning att planeringskostnaderna för staten kommer att minska med uppemot 200 miljoner kronor per år.

En viktig effekt av en kortare planeringstid är att byggstart kan ske tidigare och att investeringsprojekten blir färdiga att tas i bruk tidigare. Investeringens samhällsekonomiska nyttor kan då tillgodogöras vid en tidigare tidpunkt. Värdet av detta bedöms bli ca 1,35 miljarder kronor, räknat på samtliga nytillkomna objekt enligt den nationella planen för transportsystemet 2010–2021.

# Författningsförslag

## 1.1 Förslag till lag om ändring i väglagen (1971:948)

Härigenom föreskrivs i fråga om väglagen (1971:948)

*dels* att 14 b § ska upphöra att gälla,

*dels* att nuvarande 14 a, 14 c, 15 och 16 §§ ska betecknas 15, 16, 16 a och 15 a §§,

*dels* att 3 a, 10, 13, 17, 18, 19, 20, 28, 30, 31, 35, 48, 66, 69, 74, 75, 75 a, 76 och 77 §§ samt nya 15, 15 a, 16 och 16 a §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen ska införas 20 nya paragrafer, 3 b, 13 a, 14 a–14 c, 15 b, 15 c, 16 b, 16 c, 17 a, 17 b, 18 a–d, 20 b, 55 a, 55 b, 75 b och 78 §§, av följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 3 a §<sup>1</sup>

Vid prövning av ärenden enligt denna lag ska 2–4 kap. och 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas. *Upprättande av arbetsplan* enligt denna lag ska då jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken.

Vid prövning av ärenden enligt denna lag ska 2–4 kap. och 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas. *Fastställande av vägplan* enligt denna lag ska då jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken.

#### 3 b §

*Med särskild rätt till fastighet avses nyttjanderätt, servitut och rätt till elektrisk kraft samt*

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2010:884.

*liknande rätt.*

*Med fastighetsägare avses även tomträttshavare och med fastighet avses även tomträtt.*

10 §<sup>2</sup>

*Till byggande av väg räknas anläggning av ny väg, omläggning av väg i ny sträckning samt ombyggnad av väg.*

*Ny väg får anläggas, om vägen behövs för allmän samfärdsel eller annars kan antas få synnerlig betydelse för det allmänna.*

*Omläggning av väg i ny sträckning samt ombyggnad av väg får ske, när det är påkallat från allmän synpunkt.*

*Med byggande av väg avses att anlägga en ny väg och att bygga om en väg.*

*En åtgärd på en befintlig väg ska inte anses vara byggande av väg om*

*1. åtgärden inte medför mer än marginell ytterligare påverkan på omgivningen, och*

*2. mark eller annat utrymme inte behöver tas i anspråk med tvång.*

13 §<sup>3</sup>

*Syftet med planeringen är att vägen ska få en lokalisering och utformning som bidrar till att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.*

*Vid byggande av väg skall tillses, att vägen får sådant läge*

*Vägen ska få ett sådant läge och utformas så att ändamålet*

<sup>2</sup> Senaste lydelse 1987:459.

<sup>3</sup> Senaste lydelse 1998:803.

och *utförande* att ändamålet med vägen *vinn*s med minsta intrång och olägenhet utan oskäligen kostnad, och att hänsyn tas till stads- och landskapsbilden och till natur- och kulturvärden.

med vägen *uppnås* med minsta intrång och olägenhet utan oskäligen kostnad. Hänsyn *ska* tas till stads- och landskapsbilden och till natur- och kulturvärden.

*I de delar som en vägplan medför att mark eller annat utrymme eller särskild rätt till mark eller annat utrymme kan komma att tas i anspråk enligt 31 §, ska planen utformas så att de fördelar som kan uppnås med den överväger de olägenheter som planen orsakar enskilda.*

#### 13 a §

*Planläggning och annan prövning enligt denna lag som avser en användning av ett mark- eller vattenområde som också har prövats eller ska prövas enligt annan lag ska samordnas med det andra arbetet, om det är lämpligt.*

*Bestämmelser om planer och planeringsunderlag finns i 6 kap. 19 och 20 §§ miljöbalken.*

#### 14 a §

*Den som avser att bygga en väg ska upprätta en vägplan.*

*En väg som behövs på grund av ett järnvägsprojekt får i stället regleras i en järnvägsplan enligt 2 kap. 21 § andra stycket lagen (1995:1649) om byggande av järnväg. I så fall ska 14 b–18 d §§ inte tillämpas. Vid tillämpningen av övriga bestämmelser ska järnvägsplanen likställas med en vägplan.*

## 14 b §

Den som avser att bygga en väg ska under arbetet med att upprätta vägplan samråda med länsstyrelsen, berörda kommuner och de enskilda som särskilt berörs. Samråd ska avse vägens lokalisering, utformning och miljöpåverkan.

Om vägen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska

1. samråd också ske med de övriga statliga myndigheter samt den allmänhet och de organisationer som kan antas bli berörda, och

2. samrådet även avse miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och utformning.

Länsstyrelsen ska verka för att miljökonsekvensbeskrivningen får den inriktning och omfattning som behövs för prövningen av vägplanen.

## 14 c §

Samrådet ska inledas så tidigt som möjligt och anpassas efter behovet i det enskilda fallet.

Den som avser att bygga vägen ska ta fram underlag för samrådet och göra det tillgängligt.

## 14 a §

Den som planerar att bygga en väg skall genomföra en förstudie. I förstudien skall förutsättningarna för den fortsatta planeringen klarläggas. Förstudien skall även

15 §<sup>4</sup>

Regeringen får meddela föreskrifter om att vissa slags projekt enligt denna lag ska antas medföra en betydande miljöpåverkan.

---

<sup>4</sup> Senaste lydelse av förutvarande 14 a § 2005:575.

ange om en vägutredning enligt 14 b § behövs innan en arbetsplan upprättas.

Vid utarbetandet av förstudien skall den som avser att bygga en väg samråda enligt 6 kap. 4 § första–tredje styckena miljöbalken med berörda länsstyrelser, kommuner och ideella föreningar som enligt sina stadgar har till ändamål att ta till vara naturskydds- eller miljöskyddsintressen samt med den allmänhet som kan antas bli särskilt berörd.

Efter samrådet skall den länsstyrelse, inom vars område vägbyggnadsprojektet huvudsakligen skall utföras, enligt 6 kap. 5 § andra stycket miljöbalken besluta om projektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Beslutet skall fattas efter samråd med övriga berörda länsstyrelser. Bestämmelser om planer och planeringsunderlag finns i 6 kap. 19 och 20 § § miljöbalken.

#### 16 §

Vid utarbetande av en arbetsplan skall samråd i fråga om vägens sträckning och vägförslagets utformning i övrigt ske med berörda fastighetsägare och myndigheter samt andra som kan ha ett väsentligt intresse i saken.

Om projektet inte omfattas av föreskrifter enligt första stycket, ska länsstyrelsen under samrådet pröva om projektet ändå ska antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Beslutet ska fattas av den länsstyrelse inom vars område projektet huvudsakligen ska utföras efter samråd med övriga berörda länsstyrelser. Innan länsstyrelsen fattar beslut ska den som avser att bygga vägen ha gett de enskilda som kan antas bli särskilt berörda möjlighet att yttra sig.

#### 15 a §<sup>5</sup>

Samrådsförfarandet får förenklas om

1. vägplanen enbart gäller ändring av planen för ett vägbygge som ännu inte är färdigställt, och
2. ändringen inte kan antas

<sup>5</sup> Senaste lydelse av förutvarande 16 § 2005:940.

*Samråd skall alltid ske med de miljövårdsmyndigheter som berörs. I de fall länsstyrelsen under förstudien har beslutat att vägprojektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, skall samråd ske enligt 6 kap. 4 § första–tredje styckena miljöbalken och miljökonsekvensbedömning ske enligt 6 kap. 6 § miljöbalken, om inte samråd skett enligt 14 b §.*

*Förfarandet enligt första stycket får efter omständigheterna förenklas i fråga om en arbetsplan för väg, som är förutsatt i en detaljplan eller i område-sbestämmelser.*

*Avser en arbetsplan endast ombyggnad av väg, får förfarandet enligt första stycket efter omständigheterna förenklas. Ägaren till en fastighet, som helt eller delvis skall tas i anspråk, skall dock alltid ges tillfälle att yttra sig. Det som har sagts nu skall även tillämpas på en arbetsplan som innefattar endast en ändring av planen för ett vägbyggnadsprojekt som ännu inte är färdigställt.*

*Ägaren till sådan mark eller sådant utrymme som kan komma att tas i anspråk eller till sådant vattenområde som kan komma att påverkas ska alltid ges tillfälle att yttra sig. Detsamma gäller innehavare av särskild rätt till sådan mark eller sådant utrymme eller vattenområde.*

#### *15 b §*

*Samråd om en vägs lokalisering och utformning i detalj behöver inte ske om*

- 1. vägplanen enbart gäller åtgärder som har prövats eller ska prövas genom detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900),*
- 2. utredningen i detaljplane-*



ärendet är tillräcklig och aktuell för vägplanen, och

3. samråd i detaljplaneärendet sker med alla dem som ska omfattas av samråd enligt 14 b § första och andra styckena.

Om samrådet i detaljplaneärendet är avslutat och samråd inte skett med alla enligt första stycket 3, är det tillräckligt att samråd sker med dem som inte har omfattats av samrådet.

#### 15 c §

Om ett projekt kan antas medföra en betydande miljöpåverkan i ett annat land ska 6 kap. 6 § miljöbalken tillämpas.

#### 14 c §

Trafikverket ska med eget yttrande överlämna frågan om byggande av väg till regeringen för prövning enligt 17 kap. 1 § miljöbalken. Detsamma gäller om regeringen enligt 17 kap. 3 § miljöbalken har förbehållit sig prövningen av vägens tillåtlighet. Regeringens prövning ska ske på grundval av en upprättad vägutredning enligt 14 b §.

#### 16 §<sup>6</sup>

Om ett projekt ska tillåtlighetsprövas enligt 17 kap. 3 § miljöbalken, ska Trafikverket med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen. Ärendet ska överlämnas när Trafikverket har tagit ställning till vilka alternativ som är rimliga och rangordnat dessa.

Ärendet ska innehålla en miljökonsekvensbeskrivning och det övriga underlag som behövs för tillåtlighetsprövningen. När underlaget tas fram ska förfarandet för vägplan i 14 b–15 c och 17 §§ tillämpas.

Miljökonsekvensbeskrivningen ska uppfylla kraven i 6 kap. 7 § miljöbalken och godkännas

<sup>6</sup> Senaste lydelse av förutvarande 14 c § 2010:92.

av berörda länsstyrelser innan ärendet kungörs.

#### 15 §

Innan en väg byggs, skall en arbetsplan upprättas.

I arbetsplanen skall anges den mark eller det utrymme som behöver tas i anspråk för väganordningar och för att genomföra vägbyggnadsprojektet. Planen skall innehålla en miljökonsekvensbeskrivning och de uppgifter som i övrigt behövs för att genomföra projektet. Miljökonsekvensbeskrivningen skall godkännas av berörda länsstyrelser innan den tas in i arbetsplanen.

När det gäller kraven på miljökonsekvensbeskrivningen samt planer och planeringsunderlag skall 6 kap. 3, 7, 10, 19 och 20 §§ miljöbalken tillämpas.

#### 16 a §<sup>7</sup>

Vägplanen ska innehålla en karta över det område som planen omfattar. Kartan ska visa vägens sträckning och väganläggningens utformning samt den mark eller det utrymme och de särskilda rättigheter som behöver tas i anspråk för vägen och för att bygga vägen. Planen ska också innehålla uppgift om

1. de skyddsåtgärder och försiktighetsmått som ska utföras för att förebygga störningar och andra olägenheter från trafiken eller anläggningen, samt

2. uppgift om verksamheter och åtgärder för vilka anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken inte behövs.

Om kommunen går med på det, får omfattningen av kraven på bygglov, rivningslov eller marklov enligt plan- och bygglagen (2010:900) begränsas i en vägplan. I så fall ska vägplanen innehålla uppgift om det.

Tillsammans med planen ska följande finnas:

1. en redovisning av orsakerna till valet av lokalisering och utformning av vägen,

2. en sammanställning av de synpunkter som kommit fram under samrådet och uppgift om hur synpunkterna har beaktats

<sup>7</sup> Senaste lydelse av förutvarande 15 § 2005:940.

(samrådsredogörelse),

3. en miljökonsekvensbeskrivning, och

4. de övriga uppgifter som behövs för att genomföra projektet.

#### 16 b §

Det behövs ingen miljökonsekvensbeskrivning som är särskilt upprättad för vägplanen om

1. vägplanen enbart gäller åtgärder som har prövats eller ska prövas genom detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900), och

2. miljökonsekvensbeskrivningen i detaljplaneärendet återges i och är aktuell och tillräcklig för vägärendet.

Om ett vägprojekt inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, behövs ingen miljökonsekvensbeskrivning. Det ska i stället finnas uppgifter om verksamhetens förutsebara påverkan på människors hälsa och miljön.

#### 16 c §

En miljökonsekvensbeskrivning ska uppfylla kraven i 6 kap. 7 § miljöbalken. Bestämmelsen om kostnadsansvar i 6 kap. 10 § miljöbalken ska tillämpas.

Miljökonsekvensbeskrivningen ska godkännas av berörda länsstyrelser innan den kungörs.

17 §<sup>8</sup>

*En arbetsplan skall ställas ut för granskning. Därvid gäller vad som i 6 kap. 8 § första stycket miljöbalken sägs om att miljökonsekvensbeskrivning skall kungöras och hållas tillgänglig för allmänheten.*

*En arbetsplan för väg, som är förutsatt i en detaljplan eller i områdesbestämmelser, behöver inte ställas ut.*

*Inte heller behöver en arbetsplan som avser endast ombyggnad av väg ställas ut, om*

*1. mark eller annat utrymme inte behöver tas i anspråk med vägrätt eller rätt som avses i 35 §, eller*

*2. sådant ianspråktagande som avses i 1 skriftligen har medgetts av berörda fastighetsägare och innehavare av nyttjanderätt eller servitutsrätt.*

*Under de förutsättningar som anges i tredje stycket behöver inte heller en arbetsplan ställas ut om den innefattar endast en ändring av planen för ett ännu inte färdigställt vägbyggnadsprojekt.*

*Trots bestämmelserna i andra-fjärde styckena skall en arbetsplan ställas ut, om länsstyrelsen har antagit att vägen medför en betydande miljöpåverkan.*

*Trafikverket ska kungöra förslaget till vägplan och låta det granskas. Om en miljökonsekvensbeskrivning har upprättats gäller det som anges i 6 kap. 8 § första stycket miljöbalken om att den ska kungöras och hållas tillgänglig för allmänheten.*

*Om förslaget enbart gäller åtgärder som har prövats eller ska prövas genom detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900), får kungörandet samordnas med det kungörande som ska ske i detaljplaneärendet.*

---

<sup>8</sup> Senaste lydelse 2005:940.

*17 a §*

*Ett förslag till vägplan som enbart gäller ändring av planen för ett vägbygge som ännu inte är färdigställt, behöver bara kungöras och granskas om*

*1. ändringen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, eller*

*2. någon annans mark eller utrymme behöver tas i anspråk eller särskild rättighet behöver upphävas eller begränsas och åtgärden inte skriftligen medgetts av berörda fastighetsägare och innehavare av särskild rätt.*

*17 b §*

*Ett förslag till vägplan behöver inte kungöras om förslaget*

*1. inte är av stor vikt eller har principiell betydelse,*

*2. inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, och*

*3. saknar intresse för allmänheten.*

*Trafikverket ska i stället ge länsstyrelsen, berörda kommuner och de enskilda som särskilt berörs tillfälle att godkänna förslaget eller att inom två veckor granska det och lämna synpunkter. Granskningstiden får göras kortare, om alla berörda är överens om det.*

18 §<sup>9</sup>

*Arbetsplan fastställs av Trafikverket efter samråd med länsstyrelsen. Om Trafikverket och länsstyrelsen har olika uppfattning, hänskjuts frågan om fastställelse av planen till regeringens prövning. Innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen samt resultatet av samråd och yttranden ska beaktas då arbetsplanen fastställs.*

*I sådana fall då utställelse har underlåtit med stöd av 17 § tredje eller fjärde stycket behöver fastställelse inte ske.*

*Ett beslut om fastställelse av en arbetsplan är förfallet, om inte inom fem år från utgången av det år, under vilket beslutet vann laga kraft, vägens sträckning har blivit i sin helhet tydligt utmärkt på marken och det i arbetsplanen angivna vägbyggnadsarbetet har påbörjats. Om synnerliga skäl föreligger, kan regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Trafikverket förlänga tiden, varje gång med högst tre år.*

*Ett beslut om fastställelse av en arbetsplan eller en förlängning av giltighetstiden ska kungöras. Har samråd enligt 6 kap. 6 § miljöbalken hållits med ansvarig myndighet i annat land ska denna informeras.*

*En vägplan fastställs av Trafikverket efter samråd med berörda länsstyrelser.*

*Trafikverket ska överlämna frågan om att fastställa planen till regeringens prövning om Trafikverket och en länsstyrelse har olika uppfattning. Detsamma gäller om*

*1. planen gäller en väg som behövs för att tillgodose ett riksintresse för kommunikationer enligt 3 kap. 8 § miljöbalken, och*

*2. Trafikverket och en kommun har olika uppfattning.*

*Om det i annat fall finns särskilda skäl, får Trafikverket överlämna frågan till regeringens prövning.*

*Innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning samt resultatet av samråd och yttranden ska beaktas när vägplanen fastställs. Beslutet att fastställa planen ska kungöras. Om samråd har skett med ett annat land enligt 6 kap. 6 § miljöbalken, ska den ansvariga myndigheten i det landet informeras.*

---

<sup>9</sup> Senaste lydelse 2010:92.

*18 a §*

*Om regeringen har beslutat att fastställa en vägplan som överlämnats enligt 18 § andra stycket 1 och 2, ska kommunen så snart som möjligt upphäva eller ändra detaljplan eller områdesbestämmelser så att vägplanen kan genomföras.*

*Om kommunen inte fullgör skyldigheten enligt första stycket, får regeringen*

*1. besluta att länsstyrelsen på kommunens bekostnad ska ta fram det förslag och i övrigt fullgöra det arbete som enligt 5 kap. plan- och bygglagen (2010:900) behövs för att detaljplanen eller områdesbestämmelserna ska kunna ändras eller upphävas, och*

*2. ändra eller upphäva detaljplanen eller områdesbestämmelserna.*

*18 b §*

*Ett beslut att fastställa en vägplan upphör att gälla fem år från utgången av det år då beslutet fick laga kraft om*

*1. vägbygget inte har påbörjats, eller*

*2. vägens sträckning inte har blivit tydligt utmärkt på marken.*

*Om det finns synnerliga skäl, får regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Trafikverket förlänga giltighetstiden med högst två år.*

*Ett beslut att förlänga giltighetstiden ska kungöras.*

## 18 c §

*Ett beslut att fastställa en vägplan ska upphävas, helt eller delvis, om förhållandena efter beslutet har ändrats så att förutsättningarna för att fastställa planen inte längre är uppfyllda.*

*Har beslutet meddelats av regeringen ska regeringen upphäva det. I annat fall ska Trafikverket upphäva beslutet. Trafikverket får dock överlämna frågan om upphävande av beslutet till regeringens prövning.*

## 18 d §

*Om ett beslut att fastställa en vägplan har upphört att gälla och begär därefter samma sökande att en i huvudsak överensstämmande vägplan ska fastställas, får planen fastställas endast om det finns synnerliga skäl.*

19 §<sup>10</sup>

Byggnad av väg får påbörjas först sedan *arbetsplan har upprättats och, när det behövs, har blivit fastställd.*

Byggnad av väg får påbörjas först sedan *vägplan har blivit fastställd.*

20 §<sup>11</sup>

När en väg byggs får endast oväsentlig avvikelse göras från *arbetsplanen*. Om en sådan avvikelse görs i fråga om den mark eller det utrymme som enligt *arbetsplanen* skulle tas i anspråk för vägen, *skall detta*

När en väg byggs får endast oväsentlig avvikelse göras från *vägplanen*. Om en sådan avvikelse görs i fråga om den mark eller det utrymme som enligt *planen* ska tas i anspråk för vägen, *ska det omedelbart*

<sup>10</sup> Senaste lydelse 1987:459.

<sup>11</sup> Senaste lydelse 2005:940.



utan dröjsmål anmärkas i ett antecknas i ett tillägg till planen.  
tillägg till planen.

## 20 b §

*En vägplan och en järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg får upprättas i ett gemensamt förfarande och fastställas genom ett beslut.*

*I en vägplan får regleras byggande av järnväg som behövs på grund av det vägprojekt som planen avser.*

28 §<sup>12</sup>

Om mark eller annat utrymme, utöver vad som redan hör till vägen, behöver tas i anspråk för en väganordning, vars utförande ingår i drift av väg, skall en arbetsplan upprättas. I arbetsplanen skall den mark eller det utrymme som behöver tas i anspråk anges. Bestämmelserna i 13–20 §§ skall därvid tillämpas. Vid tillämpningen av 16 § tredje stycket, 17 § tredje och fjärde styckena samt 18 § andra stycket skall arbetsplanen anses som en sådan plan som avser endast ombyggnad av väg.

Om mark eller annat utrymme, utöver vad som redan hör till vägen, behöver tas i anspråk för en väganordning, vars utförande ingår i drift av väg, ska en vägplan upprättas. I vägplanen ska den mark eller det utrymme som behöver tas i anspråk anges. Bestämmelserna i 13–20 §§ ska därvid tillämpas. Vid tillämpningen av 15 a och 17 a §§ ska vägplanen anses som en sådan plan som enbart gäller ändring av planen för ett vägbygge som ännu inte är färdigställt.

*Första stycket gäller inte om*

*1. åtgärden inte medför mer än marginell ytterligare påverkan på omgivningen, och*

*2. marken eller utrymmet kan tas i anspråk utan tvång.*

<sup>12</sup> Senaste lydelse 2005:940.

30 §<sup>13</sup>

Vägrätt innefattar rätt för väghållaren att nyttja mark eller annat utrymme som behövs för väg, trots den rätt som någon annan kan ha till fastigheten. I den mån någon inskränkning inte har gjorts i *arbetsplanen* eller i ett beslut om förändring av enskild väg till allmän, ger vägrätt även i övrigt väghållaren rätt att i fastighetsägarens ställe

Vägrätt innefattar rätt för väghållaren att nyttja mark eller annat utrymme som behövs för väg, trots den rätt som någon annan kan ha till fastigheten. I den mån någon inskränkning inte har gjorts i *vägplanen*, *en skriftlig överenskommelse* eller ett beslut om förändring av enskild väg till allmän, ger vägrätt även i övrigt väghållaren rätt att i fastighetsägarens ställe

1. bestämma över markens eller utrymmets användning under den tid vägrätten består, och
2. tillgodogöra sig alster och andra tillgångar som kan utvinnas ur marken eller utrymmet.

31 §<sup>14</sup>

Vägrätt uppkommer genom att väghållaren tar mark eller annat utrymme för väg i anspråk med stöd av en *upprättad och, i fall då så behövs, fastställd arbetsplan*. Vägrätt uppkommer även genom att väghållaren övertar mark eller annat utrymme med stöd av beslut om enskild vägs förändring till allmän.

Vägrätt uppkommer genom att väghållaren tar mark eller annat utrymme för väg i anspråk med stöd av en fastställd *vägplan eller, i fråga om åtgärd enligt 10 § andra stycket och 28 § andra stycket, en skriftlig överenskommelse*. Vägrätt uppkommer även genom att väghållaren övertar mark eller annat utrymme med stöd av beslut om enskild vägs förändring till allmän.

Mark eller annat utrymme *skall* anses ha tagits i anspråk för väg, när vägens sträckning över fastigheten tydligt har utmärkts på marken och det vägarbete som anges i *arbetsplanen* har påbörjats inom fastigheten.

Mark eller annat utrymme *ska* anses ha tagits i anspråk för väg, när vägens sträckning över fastigheten tydligt har utmärkts på marken och det vägarbete som anges i *vägplanen* har påbörjats inom fastigheten.

<sup>13</sup> Senaste lydelse 2005:940.

<sup>14</sup> Senaste lydelse 2005:940.

Om utmärkning enligt andra stycket inte lämpligen kan göras, *skall* mark eller annat utrymme anses ha tagits i anspråk när marken eller utrymmet har angetts i en *arbetsplan* och det vägarbete som anges i planen har påbörjats inom fastigheten.

Om utmärkning enligt andra stycket inte lämpligen kan göras, *ska* mark eller annat utrymme anses ha tagits i anspråk när marken eller utrymmet har angetts i en *vägplan* och det vägarbete som anges i planen har påbörjats inom fastigheten.

*Mark eller annat utrymme ska anses ha tagits i anspråk för åtgärd enligt 10 § andra stycket och 28 § andra stycket när det arbete som anges i överenskommelsen har påbörjats.*

35 §<sup>15</sup>

Har det i en fastställd *arbetsplan* för ett vägbyggnadsprojekt avsatts mark eller annat utrymme i närheten av det vägområde som upptas i *arbetsplanen* och är marken eller utrymmet avsett för upplag eller liknande ändamål i samband med byggandet av vägen, *skall* nyttjanderätt till marken eller utrymmet upplåtas till väghållaren för den tid som har angetts i planen.

Har det i en fastställd *vägplan* för ett vägbyggnadsprojekt avsatts mark eller annat utrymme i närheten av det vägområde som upptas i *vägplanen* och är marken eller utrymmet avsett för upplag eller liknande ändamål i samband med byggandet av vägen, *ska* nyttjanderätt till marken eller utrymmet upplåtas till väghållaren för den tid som har angetts i planen.

48 §<sup>16</sup>

Inom det i en *arbetsplan* angivna vägområdet får inte utan väghållningsmyndighetens tillstånd uppföras byggnader, göras tillbyggnader, utföras andra anläggningar eller vidtas andra sådana åtgärder, som kan

Inom det i en *vägplan* angivna vägområdet får inte utan väghållningsmyndighetens tillstånd uppföras byggnader, göras tillbyggnader, utföras andra anläggningar eller vidtas andra sådana åtgärder, som kan

<sup>15</sup> Senaste lydelse 2005:940.

<sup>16</sup> Senaste lydelse 1987:459.

väsentligt försvåra området användning för vägändamål. Förbudet gäller från det att beslutet om fastställelse av *arbetsplanen* har *vunnit* laga kraft till dess att vägområdet har tagits i anspråk för väg.

För tid som anges i första stycket gäller bestämmelserna i 47 § första och andra styckena om förbud att utan länsstyrelsens tillstånd uppföra byggnader, göra tillbyggnader, utföra andra anläggningar eller vidta andra sådana åtgärder.

Förbud enligt första eller andra stycket upphör att gälla, när beslut om fastställelse av en *arbetsplan upphävs eller förfaller.*

I samband med tillstånd får de föreskrifter som behövs.

väsentligt försvåra området användning för vägändamål. Förbudet gäller från det att beslutet om fastställelse av *vägplanen* har *fått* laga kraft till dess att vägområdet har tagits i anspråk för väg.

Förbud enligt första eller andra stycket upphör att gälla, när beslut om fastställelse av en *vägplan upphör att gälla.*

Förbud enligt första eller andra stycket upphör att gälla, när beslut om fastställelse av en *vägplan upphör att gälla.*

I samband med tillstånd får de föreskrifter som behövs.

#### 55 a §

*Om fastighetsägaren begär det, ska mark eller utrymme som enligt en gällande vägplan inte endast tillfälligt ska användas för vägändamål lösas in av den som ska bygga vägen. Det gäller dock inte om vägrätt har uppkommit eller om det finns en överenskommelse om ersättning för vägrätt.*

*När ersättningen bestäms gäller 4 kap. expropriationslagen (1972:719) i tillämpliga delar.*

#### 55 b §

*En fastighet eller del av fastighet ska lösas in även om det ännu inte finns någon gällande vägplan om*

- 1. fastighetsägaren begär det,*
- 2. det är sannolikt att fastigheten eller del av fastigheten*

*kommer att behövas för väg-  
ändamål, och*

*3. det finns synnerliga skäl.*

*När ersättningen bestäms  
gäller 4 kap. expropriationslagen  
(1972:719) i tillämpliga delar.*

#### 66 §<sup>17</sup>

Har överenskommelse inte träffats om ersättning enligt 55, 58, 61 eller 63 § eller om inlösen enligt 56, 59 eller 62 §, *skall* den som vill göra anspråk på ersättning eller *fordra* inlösen väcka talan vid den mark- och miljödomstol inom vars område fastigheten eller anordningen är belägen. Även väghållaren kan på samma sätt *påkalla* prövning av ersättning *som tillkommer* fastighetsägare eller annan sakägare.

Har överenskommelse inte träffats om ersättning enligt 55, 58, 61 eller 63 § eller om inlösen enligt 55 a §, 55 b §, 56, 59 eller 62 §, *ska* den som vill göra anspråk på ersättning eller *begära* inlösen väcka talan vid den mark- och miljödomstol inom vars område fastigheten eller anordningen är belägen. Även väghållaren kan på samma sätt *begära* prövning av ersättning *till* fastighetsägare eller annan sakägare.

#### 69 §<sup>18</sup>

I mål om ersättning enligt 55, 58 eller 61 § eller om gottgörelse enligt 68 § gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i expropriationslagen (1972:719) om rättegång samt om rättegångskostnader och kostnader vid fördelning av ersättning, om inte annat är särskilt föreskrivet. Om ett yrkande om ersättning enligt 58 eller 61 § eller om gottgörelse enligt 68 § ogillas och målet inte har anhängiggjorts av väghållaren, tillämpas 15 kap. 8 § plan- och bygglagen (2010:900) i fråga om rättegångskostnaderna.

I mål om inlösen enligt 56, 59 eller 62 § gäller i tillämpliga delar expropriationslagen (1972:719), om inte annat är särskilt föreskrivet. Om ett yrkande om inlösen enligt 59 eller 62 § ogillas, tillämpas

I mål om inlösen enligt 55 a, 55 b, 56, 59 eller 62 § gäller i tillämpliga delar expropriationslagen (1972:719), om inte annat är särskilt föreskrivet. Om ett yrkande om inlösen enligt 59 eller 62 § ogillas, tillämpas

<sup>17</sup> Senaste lydelse 2010:926.

<sup>18</sup> Senaste lydelse 2010:904.

allmänna regler om rättegångs- allmänna regler om rättegångs-  
kostnad. kostnad.

74 §<sup>19</sup>

Länsstyrelsens beslut enligt 37, 45–47 §, 48 § andra stycket, 52, 53 § eller 64 § andra stycket får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Länsstyrelsens beslut enligt 14 a § tredje stycket, 14 b § andra stycket eller 15 § andra stycket får inte överklagas. Länsstyrelsens beslut enligt 15 § andra stycket, 16 § tredje stycket eller 16 c § andra stycket får inte överklagas.

Andra beslut av länsstyrelsen enligt denna lag än som avses i första och andra styckena får överklagas hos regeringen.

75 §<sup>20</sup>

Trafikverkets beslut enligt denna lag får överklagas hos regeringen.

*Trafikverkets beslut om fastställelse av en vägplan får inte överklagas i den del det avser en fråga som redan är avgjord genom ett beslut om tillåtlighet enligt 17 kap. miljöbalken.*

75 a §<sup>21</sup>

Trafikverkets beslut i fråga om fastställelse av en *arbetsplan* för väg får överklagas av en sådan ideell förening eller annan juridisk person som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken. Trafikverkets beslut i fråga om fastställelse av en *vägplan* för väg får överklagas av en sådan ideell förening eller annan juridisk person som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken.

## 75 b §

*En enskild får överklaga ett beslut att fastställa en vägplan endast om han eller hon före utgången av granskningstiden*

<sup>19</sup> Senaste lydelse 1998:832.

<sup>20</sup> Senaste lydelse 2010:92.

<sup>21</sup> Senaste lydelse 2010:884.

*skriftligen har framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda.*

*Inskränkningen i rätten att överklaga gäller inte om*

*1. beslutet har gått emot sakägaren genom att förslaget ändrats efter granskningstiden,*

*2. överklagandet grundas på att beslutet inte har tillkommit i laga ordning, eller*

*3. beslutet gäller en sådan plan som avses i 17 a § och kungörande och granskning inte skett.*

#### 76 §<sup>22</sup>

Trafikverket får överklaga länsstyrelsens beslut enligt denna lag.

*Statens naturvårdsverk* får överklaga sådana beslut av väg- och hållningsmyndighet, Trafikverket eller länsstyrelse enligt denna lag, som berör *naturvårdsverkets* verksamhetsområde.

Länsstyrelsen får överklaga sådana beslut av Trafikverket enligt denna lag som berör länsstyrelsens verksamhetsområde.

Trafikverket får överklaga länsstyrelsens beslut enligt denna lag.

*Naturvårdsverket* får överklaga sådana beslut av väg- och hållningsmyndighet, Trafikverket eller länsstyrelse enligt denna lag, som berör *Naturvårdsverkets* verksamhetsområde.

*Kommuner, regionala kollektivtrafikmyndigheter enligt lagen (2010:1065) om kollektivtrafik och regionplaneorgan enligt 7 kap. plan- och bygglagen (2010:900) får överklaga Trafikverkets beslut.*

<sup>22</sup> Senaste lydelse 2010:92.

77 §<sup>23</sup>

Ett beslut i fråga om tillstånd enligt 39, 43, 45, 46, 47 eller 48 § och Trafikverkets beslut i fråga om fastställelse av en *arbetsplan* för väg, förändring av en enskild väg till allmän, förklaring att en gata tillika ska vara allmän väg eller indragning av en väg blir gällande när beslutet *vinner* laga kraft. I ett beslut om tillstånd får dock förordnas att beslutet ska gälla omedelbart.

Andra beslut enligt denna lag än som avses i första stycket gäller omedelbart, om inte något annat förordnas i beslutet.

Ett beslut i fråga om tillstånd enligt 39, 43, 45, 46, 47 eller 48 § och Trafikverkets beslut i fråga om fastställelse av en *vägplan* för väg, förändring av en enskild väg till allmän, förklaring att en gata tillika ska vara allmän väg eller indragning av en väg blir gällande när beslutet *får* laga kraft. I ett beslut om tillstånd får dock förordnas att beslutet ska gälla omedelbart.

## 78 §

*Om ett beslut att fastställa en vägplan har överklagats och Trafikverket begär det, får regeringen förordna att planen får genomföras trots att överklagandet inte har avgjorts. Förordnandet får bara gälla delar av planen som uppenbarligen inte berörs av överklagandet.*

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.
  2. Äldre bestämmelser om att upprätta vägutredning samt att upprätta och fastställa arbetsplan får dock tillämpas för ett ärende som pågår den 1 januari 2012 om det i ärendet ingår en förstudie som har slutförts före denna dag.
  3. 75 b § ska inte tillämpas på beslut att fastställa en arbetsplan som har fattats enligt äldre bestämmelser.
  4. I fråga om en arbetsplan som fastställts före den 1 januari 2012, ska följande gälla:
    - 18 § tredje stycket i äldre lydelse ska tillämpas i stället för nya 18 b § första och andra styckena, och

---

<sup>23</sup> Senaste lydelse 2010:92.



– 55 a §, 75 § andra stycket, 76 § tredje stycket och 78 § ska inte tillämpas.

5. En arbetsplan som upprättats och, om det behövs, fastställts enligt äldre bestämmelser ska vid tillämpning av de nya bestämmelserna anses vara en fastställd vägplan.

## 1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1995:1649) om byggande av järnväg

*dels* att 2 kap. ska upphöra att gälla,

*dels* att 1 kap. 1, 2 och 4 §§, 3 kap. 1 och 3 §§, 4 kap. 4 § samt 5 kap. 1, 2 och 3 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen ska införas ett nytt kapitel, 2 kap., samt fem nya paragrafer, 1 kap. 4 a §, 3 kap. 3 a §, 4 kap. 2 a §, 5 kap. 1 b och 5 §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 kap.

#### 1 §

Med järnväg avses i denna lag spåranläggning för järnvägstrafik. Till en spåranläggning hör spår och de övriga fasta anordningar som behövs för spårens bestånd, drift eller brukande, signal- och säkerhetsanläggningar i övrigt, trafikledningsanläggningar samt anordningar för elförsörjning av trafiken.

Vad som föreskrivs om järnväg tillämpas också på tunnelbana och spårväg.

Vad som föreskrivs om järnväg tillämpas också på tunnelbana och spårväg. *Det behöver dock inte tillämpas på tunnelbana eller spårväg som ska byggas i enlighet med detaljplan.*

#### 2 §

Med byggande av järnväg avses att anlägga en ny järnväg *samt att lägga om spår i en ny sträckning, lägga ut ytterligare spår och på annat sätt bygga om* en järnväg.

Med byggande av järnväg avses att anlägga en ny järnväg och att bygga om en järnväg.

*En åtgärd på en befintlig järnväg ska inte anses vara byggande av järnväg om*  
*1. åtgärden inte medför mer*

*än marginell ytterligare påverkan på omgivningen, och*

*2. mark eller annat utrymme inte behöver tas i anspråk med tvång.*

4 §<sup>24</sup>

*Syftet med planeringen är att järnvägen ska få en lokalisering och utformning som bidrar till att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.*

*Vid planläggning och byggande av järnväg skall tillses, att järnvägen får ett sådant läge och utförande att ändamålet med järnvägen vinnas med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad, och att hänsyn tas till stads- och landskapsbilden och till natur- och kulturvärden.*

*Järnvägen ska få ett sådant läge och utformas så att ändamålet med järnvägen uppnås med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad. Hänsyn ska tas till stads- och landskapsbilden och till natur- och kulturvärden.*

*I de delar som en järnvägsplan medför att mark eller annat utrymme eller särskild rätt till mark eller annat utrymme kan komma att tas i anspråk enligt 4 kap. 1 §, ska planen utformas så att de fördelar som kan uppnås med den överväger de olägenheter som planen orsakar enskilda.*

4 a §

*Planläggning och annan prövning enligt denna lag som avser en användning av ett mark-*

<sup>24</sup> Senaste lydelse 1998:804.

*eller vattenområde som också har prövats eller ska prövas enligt annan lag ska samordnas med det andra arbetet, om det är lämpligt.*

*Bestämmelser om planer och planeringsunderlag finns i 6 kap. 19 och 20 §§ miljöbalken.*

## **2 kap. Järnvägsplan m.m.**

### **När en järnvägsplan ska upprättas**

**1 §** Den som avser att bygga en järnväg ska upprätta en järnvägsplan.

En järnvägsplan behöver dock inte upprättas för industrispår eller hamnspår som ska anläggas uteslutande på egen fastighet. En järnvägsplan får upprättas för att stänga av en plankorsning, även om åtgärden inte är byggande av järnväg.

En järnväg som behövs på grund av ett vägprojekt får i stället regleras i en vägplan enligt 20 b § andra stycket väglagen (1971:948). I så fall ska 2–19 §§ inte tillämpas. Vid tillämpningen av övriga bestämmelser ska vägplanen likställas med en järnvägsplan.

### **Samråd**

**2 §** Den som avser att bygga en järnväg ska under arbetet med att upprätta järnvägsplan samråda med länsstyrelsen, berörda kommuner och de enskilda som särskilt berörs. Samråd ska avse järnvägens lokalisering, utformning och miljöpåverkan.

Om järnvägen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska

1. samråd också ske med de övriga statliga myndigheter samt den allmänhet och de organisationer som kan antas bli berörda, och
2. samrådet även avse miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och utformning.

Länsstyrelsen ska verka för att miljökonsekvensbeskrivningen får den inriktning och omfattning som behövs för prövningen av järnvägsplanen.

3 § Samrådet ska inledas så tidigt som möjligt och anpassas efter behovet i det enskilda fallet.

Den som avser att bygga järnvägen ska ta fram underlag för samrådet och göra det tillgängligt.

4 § Regeringen får meddela föreskrifter om att vissa slags projekt enligt denna lag ska antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Om projektet inte omfattas av föreskrifter enligt första stycket, ska länsstyrelsen under samrådet pröva om projektet ändå ska antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Beslutet ska fattas av den länsstyrelse inom vars område projektet huvudsakligen ska utföras efter samråd med övriga berörda länsstyrelser. Innan länsstyrelsen fattar beslut ska den som avser att bygga järnvägen ha gett de enskilda som kan antas bli särskilt berörda möjlighet att yttra sig.

5 § Samrådsförfarandet får förenklas om

1. järnvägsplanen enbart gäller ändring av planen för ett järnvägsbygge som ännu inte är färdigställt, och

2. ändringen inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Ägare till sådan mark eller sådant utrymme som kan komma att tas i anspråk eller till sådant vattenområde som kan komma att påverkas ska alltid ges tillfälle att yttra sig. Detsamma gäller innehavare av särskild rätt till sådan mark eller sådant utrymme eller vattenområde.

6 § Samråd om en järnvägs lokalisering och utformning i detalj behöver inte ske om

1. järnvägsplanen enbart gäller åtgärder som har prövats eller ska prövas genom detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900),

2. utredningen i detaljplaneärendet är tillräcklig och aktuell för järnvägsplanen, och

3. samråd i detaljplaneärendet sker med alla dem som ska omfattas av samråd enligt 2 § första och andra styckena.

Om samrådet i detaljplaneärendet är avslutat och samråd inte skett med alla enligt första stycket 3, är det tillräckligt att samråd sker med dem som inte har omfattats av samrådet.

7 § Om ett projekt kan antas medföra en betydande miljöpåverkan i ett annat land ska 6 kap. 6 § miljöbalken tillämpas.

## Tillåtlighetsprövning

8 § Om ett projekt ska tillåtlighetsprövas enligt 17 kap. 3 § miljöbalken, ska Trafikverket med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen. Ärendet ska överlämnas när Trafikverket har tagit ställning till vilka alternativ som är rimliga och rangordnat dessa.

Ärendet ska innehålla en miljökonsekvensbeskrivning och det övriga underlag som behövs för tillåtlighetsprövningen. När underlaget tas fram ska förfarandet för järnvägsplan i 2–7 och 12 §§ tillämpas.

Miljökonsekvensbeskrivningen ska uppfylla kraven i 6 kap. 7 § miljöbalken och godkännas av berörda länsstyrelser innan ärendet kungörs.

## Järnvägsplanens innehåll

9 § Järnvägsplanen ska innehålla en karta över det område som planen omfattar. Kartan ska visa järnvägens sträckning och järnvägsanläggningens utformning samt den mark eller det utrymme och de särskilda rättigheter som behöver tas i anspråk för järnvägen och för att bygga järnvägen. Planen ska också innehålla uppgift om

1. de skyddsåtgärder och försiktighetsmått som ska utföras för att förebygga störningar och andra olägenheter från trafiken eller anläggningen, samt

2. uppgift om verksamheter och åtgärder för vilka anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken inte behövs.

Om kommunen går med på det, får omfattningen av kraven på bygglov, rivningslov eller marklov enligt plan- och bygglagen (2010:900) begränsas i en järnvägsplan. I så fall ska järnvägsplanen innehålla uppgift om det.

Tillsammans med planen ska följande finnas:

1. en redovisning av orsakerna till valet av lokalisering och utformning av järnvägen,

2. en sammanställning av de synpunkter som kommit fram under samrådet och uppgift om hur synpunkterna har beaktats (samrådsredogörelse),

3. en miljökonsekvensbeskrivning, och

4. de övriga uppgifter som behövs för att genomföra projektet.

10 § Det behövs ingen miljökonsekvensbeskrivning som är särskilt upprättad för järnvägsplanen om

1. järnvägsplanen enbart gäller åtgärder som har prövats eller ska prövas genom detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900), och

2. miljökonsekvensbeskrivningen i detaljplaneärendet återges i och är aktuell och tillräcklig för järnvägsärendet.

Om ett järnvägsprojekt inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, behövs ingen miljökonsekvensbeskrivning. Det ska i stället finnas uppgifter om verksamhetens förutsebara påverkan på människors hälsa och miljön.

11 § En miljökonsekvensbeskrivning ska uppfylla kraven i 6 kap. 7 § miljöbalken. Bestämmelsen om kostnadsansvar i 6 kap. 10 § miljöbalken ska tillämpas.

Miljökonsekvensbeskrivningen ska godkännas av berörda länsstyrelser innan den kungörs.

### **Kungörande och granskning av förslaget till järnvägsplan**

12 § Trafikverket ska kungöra förslaget till järnvägsplan och låta det granskas. Om en miljökonsekvensbeskrivning har upprättats gäller det som anges i 6 kap. 8 § första stycket miljöbalken om att den ska kungöras och hållas tillgänglig för allmänheten.

Om förslaget enbart gäller åtgärder som har prövats eller ska prövas genom detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900), får kungörandet samordnas med det kungörande som ska ske i detaljplaneärendet.

13 § Ett förslag till järnvägsplan som enbart gäller ändring av planen för ett järnvägsbygge som ännu inte är färdigställt, behöver bara kungöras och granskas om

1. ändringen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, eller

2. någon annans mark eller utrymme behöver tas i anspråk eller särskild rättighet behöver upphävas eller begränsas och åtgärden inte skriftligen medgetts av berörda fastighetsägare och innehavare av särskild rätt.

**14 §** Ett förslag till järnvägsplan behöver inte kungöras om förslaget

1. inte är av stor vikt eller har principiell betydelse,
2. inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, och
3. saknar intresse för allmänheten.

Trafikverket ska i stället ge länsstyrelsen, berörda kommuner och de enskilda som särskilt berörs tillfälle att godkänna förslaget eller att inom två veckor granska det och lämna synpunkter. Granskningstiden får göras kortare, om alla berörda är överens om det.

### Fastställelse av en järnvägsplan

**15 §** En järnvägsplan fastställs av Trafikverket efter samråd med berörda länsstyrelser.

Trafikverket ska överlämna frågan om att fastställa planen till regeringens prövning om Trafikverket och en länsstyrelse har olika uppfattning. Detsamma gäller om

1. planen gäller en järnväg som behövs för att tillgodose ett riksintresse för kommunikationer enligt 3 kap. 8 § miljöbalken, och
2. Trafikverket och en kommun har olika uppfattning.

Om det i annat fall finns särskilda skäl, får Trafikverket överlämna frågan till regeringens prövning.

Innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning samt resultatet av samråd och yttranden ska beaktas när järnvägsplanen fastställs. Beslutet att fastställa planen ska kungöras. Om samråd har skett med ett annat land enligt 6 kap. 6 § miljöbalken, ska den ansvariga myndigheten i det landet informeras.

**16 §** Om regeringen har beslutat att fastställa en järnvägsplan som överlämnats enligt 15 § andra stycket 1 och 2, ska kommunen så snart som möjligt upphäva eller ändra detaljplan eller områdesbestämmelser så att järnvägsplanen kan genomföras.

Om kommunen inte fullgör skyldigheten enligt första stycket, får regeringen

1. besluta att länsstyrelsen på kommunens bekostnad ska ta fram det förslag och i övrigt fullgöra det arbete som enligt 5 kap. plan- och bygglagen (2010:900) behövs för att detaljplanen eller områdesbestämmelserna ska kunna ändras eller upphävas, och



2. ändra eller upphäva detaljplanen eller områdesbestämmelserna.

### Järnvägsplanen upphör att gälla

17 § Ett beslut att fastställa en järnvägsplan upphör att gälla om järnvägsbygget inte har påbörjats inom fem år från utgången av det år då beslutet fick laga kraft.

Om det finns synnerliga skäl, får regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Trafikverket förlänga giltighetstiden med högst två år.

Ett beslut att förlänga giltighetstiden ska kungöras.

18 § Ett beslut att fastställa en järnvägsplan ska upphävas, helt eller delvis, om förhållandena efter beslutet har ändrats så att förutsättningarna för att fastställa planen inte längre är uppfyllda.

Om beslutet har meddelats av regeringen ska regeringen upphäva det. I annat fall ska Trafikverket upphäva beslutet. Trafikverket får dock överlämna frågan om upphävande av beslutet till regeringens prövning.

19 § Om ett beslut att fastställa en järnvägsplan har upphört att gälla och begär därefter samma sökande att en i huvudsak överensstämmande järnvägsplan ska fastställas, får planen fastställas endast om det finns synnerliga skäl.

### Avvikelser från järnvägsplanen

20 § När en järnväg byggs får endast oväsentliga avvikelser göras från järnvägsplanen. Om en sådan avvikelse görs i fråga om den mark eller det utrymme som enligt planen ska tas i anspråk för järnvägen, ska det omedelbart antecknas i ett tillägg till planen.

### Gemensam planering av järnvägar och vägar

21 § En järnvägsplan och en vägplan enligt väglagen (1971:948) får upprättas i ett gemensamt förfarande och fastställas genom ett beslut.

I en järnvägsplan får regleras byggande av väg som behövs på grund av det järnvägsprojekt som planen avser.

### Väghållning för enskild väg

22 § Om byggande av en järnväg eller avstängning av en plankorsning medför att en enskild väg behöver byggas eller att ändrade förhållanden uppstår som väsentligt påverkar väghållningen för en sådan väg, ska den som bygger eller innehar järnvägen, om det behövs, begära förrättning enligt anläggningslagen (1973:1149) för att ordna väghållningen för den enskilda vägen.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 kap.

#### 1 §

Den som avser att bygga en järnväg *kan av länsstyrelsen ges* rätt att få tillträde till en fastighet för att verkställa mätning eller stakning, undersökning av grund eller annan förberedande åtgärd för byggande av järnvägen. *Om sådan rätt ges skall* den som avser att bygga järnvägen underrätta fastighetsägaren om beräknad tidpunkt för tillträde. I en trädgård, park eller liknande plantering får träd eller buskar inte skadas eller fällas utan fastighetsägarens samtycke. Även i övrigt *skall* skada så långt möjligt undvikas.

Polismyndigheten *skall* lämna det biträde som behövs för att åtgärderna *skall* kunna genomföras.

Den som avser att bygga en järnväg *har* rätt att få tillträde till en fastighet för att verkställa mätning eller stakning, undersökning av grund eller annan förberedande åtgärd för byggande av järnvägen. Den som avser att bygga järnvägen *ska* underrätta fastighetsägaren om beräknad tidpunkt för tillträde. I en trädgård, park eller liknande plantering får träd eller buskar inte skadas eller fällas utan fastighetsägarens samtycke. Även i övrigt *ska* skada så långt möjligt undvikas.

Polismyndigheten *ska* lämna det biträde som behövs för att åtgärderna *ska* kunna genomföras.

3 §<sup>25</sup>

Om mark i närheten av järnvägsmarken i en fastställd järnvägsplan avsatts för upplag eller liknande ändamål i samband med byggandet av järnvägen, skall länsstyrelsen på begäran av den som avser att bygga järnvägen besluta att marken får tas i anspråk med nyttjanderätt för den tid som angetts i planen. I samband med beslutet får länsstyrelsen meddela de villkor som behövs.

Vad som sägs i denna paragraf om mark gäller även annat utrymme.

Om mark i närheten av järnvägsmarken i en fastställd järnvägsplan *har* avsatts för upplag eller liknande ändamål i samband med byggandet av järnvägen, ska nyttjanderätt till marken *upplätas* för den tid som angetts i planen.

## 3 a §

Länsstyrelsen får besluta att nyttjanderätt till mark eller annat utrymme ska upplätas för tillfällig järnväg om

– en järnväg inte kan användas utan risk för olycks- händelse på grund av pågående arbete, jordras, översvämning eller annan orsak, och

– infrastrukturförvaltaren begär det.

Nyttjanderätten ska upplätas för den tid en tillfällig järnväg behövs till följd av hindret.

## 4 kap.

## 2 a §

En fastighet eller del av fastighet ska lösas in även om det ännu inte finns någon gällande järnvägsplan om

<sup>25</sup> Senaste lydelse 2005:944.

1. fastighetsägaren begär det,
2. det är sannolikt att fastigheten eller del av fastigheten kommer att behövas för järnvägsändamål, och
3. det finns synnerliga skäl.

4 §<sup>26</sup>

Den som avser att bygga en järnväg *skall* ersätta skador till följd av åtgärder som avses i 3 kap. 1 § och skador till följd av att mark eller annat utrymme tagits i anspråk enligt 3 kap. 3 §. Järnvägsinnehavaren *skall* ersätta skador till följd av åtgärder som avses i 3 kap. 4 §.

Den som avser att bygga en järnväg *ska* ersätta skador till följd av åtgärder som avses i 3 kap. 1 § och skador till följd av att mark eller annat utrymme tagits i anspråk enligt 3 kap. 3 § eller 3 a §. Järnvägsinnehavaren *ska* ersätta skador till följd av åtgärder som avses i 3 kap. 4 §.

## 5 kap.

1 §<sup>27</sup>

Trafikverkets beslut får överklagas hos regeringen. Beslut enligt 3 kap. 2 § överklagas dock hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

*Trafikverkets beslut om fastställelse av en järnvägsplan får inte överklagas i den del det avser en fråga som redan är avgjord genom ett beslut om tillåtlighet enligt 17 kap. miljöbalken.*

## 1 b §

*En enskild får överklaga ett beslut att fastställa en järnvägsplan endast om han eller hon före utgången av granskningstiden skriftligen har framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda.*

*Inskränkningen i rätten att*

<sup>26</sup> Senaste lydelse 2005:944.

<sup>27</sup> Senaste lydelse 2010:93.

*överklaga gäller inte om*

*1. beslutet har gått emot sakägaren genom att förslaget ändrats efter granskningstiden,*

*2. överklagandet grundas på att beslutet inte har tillkommit i laga ordning, eller*

*3. beslutet gäller en sådan plan som avses i 13 § och kungörande och granskning inte skett.*

## 2 §<sup>28</sup>

Länsstyrelsens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Länsstyrelsens beslut enligt 2 kap. 1 § tredje stycket, 1 a § andra stycket eller 2 § första stycket får dock inte överklagas.

Länsstyrelsens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Länsstyrelsens beslut enligt 2 kap. 4 § andra stycket, 8 § tredje stycket eller 11 § andra stycket får dock inte överklagas.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

## 3 §<sup>29</sup>

Trafikverket och kommuner får överklaga länsstyrelsens beslut. Kommuner, regionala kollektivtrafikmyndigheter enligt lagen (2010:1065) om kollektivtrafik och regionplaneorgan enligt 7 kap. plan- och bygglagen (2010:900) får överklaga Trafikverkets beslut.

*Naturvårdsverket får överklaga sådana beslut av Trafikverket som berör Naturvårdsverkets verksamhetsområde.*

## 5 §

*Om ett beslut att fastställa en järnvägsplan har överklagats och Trafikverket begär det, får regeringen förordna att planen får genomföras trots att överklagandet inte har avgjorts. Förordnandet får bara gälla delar*

<sup>28</sup> Senaste lydelse 1998:850.

<sup>29</sup> Senaste lydelse 2010:1066.

*av planen som uppenbarligen inte berörs av överklagandet.*

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.
  2. Äldre bestämmelser om att upprätta järnvägsutredning samt att upprätta och fastställa järnvägsplan får dock tillämpas för ett ärende som pågår den 1 januari 2012 om det i ärendet ingår en förstudie som har slutförts före denna dag.
  3. 5 kap. 1 b § ska inte tillämpas på beslut att fastställa en järnvägsplan som har fattats enligt äldre bestämmelser.
  4. I fråga om en järnvägsplan som fastställts före den 1 januari 2012, ska följande gälla:
    - 3 kap. 1 och 3 §§ i äldre lydelse ska tillämpas, och
    - 2 kap. 17 § andra stycket samt 5 kap. 1 § andra stycket, 3 § andra stycket och 5 § ska inte tillämpas.

### 1.3 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken dels att 7 kap. 16 § samt 17 kap. 1 och 5 §§ ska ha följande lydelse, dels att det i lagen ska införas tre nya paragrafer, 7 kap. 11 a §, 12 kap. 6 a § och 17 kap. 8 §, samt närmast före 17 kap. 8 § en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 7 kap.

##### 11 a §

*Inom ett biotopskyddsområde enligt 11 § första stycket 1 gäller förbuden i 11 § andra stycket inte*

*1. byggande av allmän väg enligt en fastställd vägplan enligt väglagen (1971:948), eller*

*2. byggande av järnväg enligt en fastställd järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.*

##### 16 §<sup>30</sup>

Förbuden i 15 § gäller inte

1. byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som inte avser att tillgodose bostadsändamål, om de behövs för jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln och de för sin funktion måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet,

2. verksamheter eller åtgärder som har tillåtits av regeringen enligt 17 kap. 1, 3 eller 4 § eller som omfattas av ett tillstånd enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken,

3. byggande av allmän väg enligt en fastställd *arbetsplan* enligt väglagen (1971:948), eller

3. byggande av allmän väg enligt en fastställd *vägplan* enligt väglagen (1971:948), eller

<sup>30</sup> Senaste lydelse 2009:532.

4. byggande av järnväg enligt en fastställd järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

## 12 kap.

### 6 a §

*Skyldigheten att göra en anmälan för samråd enligt 6 § gäller inte byggande av allmän väg eller byggande av järnväg om det anges i en fastställd vägplan enligt väglagen (1971:948) eller i en fastställd järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.*

## 17 kap.

### 1 §<sup>31</sup>

Regeringen *skall* pröva tillåtligheten av nya verksamheter av följande slag:

1. anläggningar för kärnteknisk verksamhet som prövas av regeringen enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet samt anläggningar för att bryta uranhaltigt material eller andra ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle,

2. *motorvägar och motortrafikleder samt andra vägar med minst fyra körfält och en sträckning av minst tio kilometer,*

3. *järnvägar avsedda för fjärrtrafik och anläggande av nytt spår på en sträcka av minst fem kilometer för befintliga järnvägar för fjärrtrafik, och*

4. allmänna farleder.

Regeringen *ska* pröva tillåtligheten av nya verksamheter av följande slag:

1. anläggningar för kärnteknisk verksamhet som prövas av regeringen enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet samt anläggningar för att bryta uranhaltigt material eller andra ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle, *och*

2. allmänna farleder.

<sup>31</sup> Senaste lydelse 2005:571.



## 5 §

En myndighet eller kommun som inom sitt verksamhetsområde får kännedom om en verksamhet som avses i 3 § skall underrätta regeringen om verksamheten.

En myndighet eller kommun som inom sitt verksamhetsområde får kännedom om en verksamhet som avses i 3 § ska underrätta regeringen om verksamheten.

*Första stycket gäller inte vägar och järnvägar som Trafikverket avser att bygga.*

*Mindre avvikelser*

## 8 §

*Länsstyrelsen får tillåta en mindre avvikelse från ett tillåtighetsbeslut som gäller en väg eller järnväg.*

*Beslutet får inte överklagas.*

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.

2. För vägar och järnvägar som planeras och prövas enligt väglagen (1971:948) eller lagen (1995:1649) om byggande av järnväg i den lydelse lagarna hade före den 1 januari 2012, ska dock äldre bestämmelser tillämpas.

3. En arbetsplan som upprättats enligt väglagen i dess lydelse före den 1 januari 2012 ska vid tillämpning av de nya bestämmelserna anses vara en vägplan.

## 1.4 Förslag till lag om ändring i fastighetsbildningslagen (1970:988)

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 5 § och 14 kap. 1 a § fastighetsbildningslagen (1970:988) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 5 kap. 5 §<sup>32</sup>

Fastighetsreglering som begärts av sakägare får genomföras endast om den är nödvändig för att en fastighet som tillhör sökanden ska förbättras. Kravet på att fastigheten ska förbättras gäller inte om regleringen har begärts av en samfällighetsförening och berör en samfällighet som inte längre är av gemensam betydelse för delägarfastigheterna. *Kravet gäller inte heller om fastighetsregleringen behövs för att få fastigheten att stämma bättre överens med gällande detaljplan eller järnvägsplan.*

Fastighetsreglering som begärts av sakägare får genomföras endast om den är nödvändig för att en fastighet som tillhör sökanden ska förbättras. Kravet på att fastigheten ska förbättras gäller inte om

1. regleringen har begärts av en samfällighetsförening och berör en samfällighet som inte längre är av gemensam betydelse för delägarfastigheterna,

2. fastighetsregleringen behövs för att få fastigheten att stämma bättre överens med gällande detaljplan eller järnvägsplan, eller

3. det finns en rätt att få fastigheten inlöst enligt väglagen (1971:948) och fastighetsreglering behövs för att få fastigheten att stämma bättre överens med en gällande vägplan.

Har regleringen påkallats av annan än sakägare eller innebär ansökan av sakägare att regleringen, för att inte möta hinder enligt 4 § andra stycket, ska göras mer omfattande än som krävs för att

<sup>32</sup> Senaste lydelse 2010:1003.

sökandens fastighet ska förbättras, får regleringen inte äga rum, om de sakägare som har ett väsentligt intresse i saken mera allmänt motsätter sig regleringen och har beaktansvärda skäl för det. Vid prövningen av sådan fråga ska främst deras mening beaktas som har störst nytta av regleringen.

Andra stycket gäller inte, om behovet av fastighetsreglering är synnerligen angeläget.

#### 14 kap.

##### 1 a §<sup>33</sup>

En fråga om fastighetsbestämning får tas upp till prövning, om

1. det behövs vid en fastighetsbildningsförrättning,  
2. lantmäterimyndigheten har förordnat om det enligt 15 § ledningsrättslagen (1973:1144) eller 17 § anläggningslagen (1973:1149),

3. en sakägare har ansökt om det,

4. en kommun har ansökt om det och ansökan gäller ett område med detaljplan eller områdesbestämmelser eller ett område för vilket fråga har väckts om att upprätta en sådan plan eller sådana bestämmelser,

5. staten eller en kommun har ansökt om det och ansökan gäller ett område som sökanden har förklarat skyddat enligt 7 kap. miljöbalken eller ett område för vilket sökanden har väckt fråga om sådan förklaring,

<p>6. staten eller en kommun har ansökt om det och ansökan gäller ett område med vägrätt eller <i>arbetsplan</i> eller ett område för vilket fråga har väckts om att upprätta en sådan plan, eller</p>	<p>6. staten eller en kommun har ansökt om det och ansökan gäller ett område med vägrätt eller <i>vägplan</i> eller ett område för vilket fråga har väckts om att upprätta en sådan plan, eller</p>
--	---

7. staten, en kommun eller den som har byggt eller avser att bygga en järnväg har ansökt om det och ansökan gäller ett område med järnvägsplan eller ett område för vilket fråga har väckts om att upprätta en sådan plan.

En ansökan enligt första stycket 3, 4, 5, 6 eller 7 får inte prövas om det är uppenbart att frågan saknar betydelse för sökanden.

Om ansökan gäller fastighetsbestämning av servitut får den inte heller prövas om servitutet har tillkommit på annat sätt än vid avvitrning eller enligt lagstiftningen om fastighetsbildning eller

<sup>33</sup> Senaste lydelse 2009:562.

enskilda vägar eller enligt anläggningslagen eller 28 kap. 10 § miljöbalken eller motsvarande äldre bestämmelser.

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.
  2. Vid tillämpningen ska en arbetsplan som upprättats enligt väglagen (1971:948) i dess lydelse före den 1 januari 2012 anses vara en vägplan.

## 1.5 Förslag till lag om ändring i anläggningslagen (1973:1149)

Härigenom föreskrivs att 18 och 29 §§ anläggningslagen (1973:1149) ska ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 18 §<sup>34</sup>

Rätt att begära förrättning enligt denna lag har

- |  |   |
|--|---|
| <p>1. ägaren av en fastighet som <i>skall</i> delta i anläggningen,</p> <p>2. ägaren av en fastighet som enligt en detaljplan helt eller till viss del <i>skall</i> användas för allmän plats för vilken kommunen inte är huvudman eller för trafikaneläggning som är gemensam för flera fastigheter,</p> <p>3. kommunen,</p> <p>4. hyresgästorganisation.</p> | <p>1. ägaren av en fastighet som <i>ska</i> delta i anläggningen,</p> <p>2. ägaren av en fastighet som enligt en detaljplan helt eller till viss del <i>ska</i> användas för allmän plats för vilken kommunen inte är huvudman eller för trafikaneläggning som är gemensam för flera fastigheter,</p> |
|--|---|

En samfällighetsförening får, efter beslut av föreningsstämman, begära en förrättning som angår gemensamhetsanläggning under föreningens förvaltning.

Länsstyrelsen kan begära förrättning för inrättande av anläggning som styrelsen finner vara av större betydelse från allmän synpunkt.

Vid expropriation eller liknande tvångsförvärv får förvärvaren begära förrättning för inrättande av sådan anläggning varigenom olägenhet av förvärvet kan undanröjas, minskas eller förebyggas.

<p>Bestämmelser om rätt för väghållare och den som bygger eller innehar järnväg att begära förrättning enligt denna lag finns i 20 a § och 25 § tredje stycket väglagen (1971:948) samt i 2 kap. 12 § lagen (1995:1649) om byggande av</p>	<p>Bestämmelser om rätt för väghållare och den som bygger eller innehar järnväg att begära förrättning enligt denna lag finns i 20 a § och 25 § tredje stycket väglagen (1971:948) samt i 2 kap. 22 § lagen (1995:1649) om byggande av</p>
--	--

<sup>34</sup> Senaste lydelse 1996:3.

järnväg.

En samfällighetsförening som förvaltar en exploaterings-samfällighet enligt lagen (1987:11) om exploateringssamverkan får begära förrättning enligt denna lag, om åtgärden syftar till att genomföra sådan samverkan.

järnväg.

#### 29 §<sup>35</sup>

Förrättningskostnaderna *skall*, om anläggningsbeslut meddelats, fördelas mellan ägarna av de fastigheter som *skall delta* i anläggningen efter vad som är skäligt.

Om en förrättning har påkallats enligt 20 a § eller 25 § tredje stycket väglagen (1971:948) *skall* staten svara för förrättningskostnaderna.

Om en förrättning har begärts enligt 2 kap. 12 § lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, *skall* den som begärt förrättningen svara för förrättningskostnaderna.

I övrigt tillämpas 2 kap. 6 § fastighetsbildningslagen (1970:988) på förrättning enligt denna lag.

Förrättningskostnaderna *ska*, om anläggningsbeslut meddelats, fördelas mellan ägarna av de fastigheter som *ska delta* i anläggningen efter vad som är skäligt.

Om en förrättning har påkallats enligt 20 a § eller 25 § tredje stycket väglagen (1971:948) *ska* staten svara för förrättningskostnaderna.

Om en förrättning har begärts enligt 2 kap. 22 § lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, *ska* den som begärt förrättningen svara för förrättningskostnaderna.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.

2. 29 § tredje stycket i dess äldre lydelse ska tillämpas om en förrättning har begärts enligt 2 kap. 12 § lagen (1995:1649) om byggande av järnväg i dess lydelse före den 1 januari 2012.

---

<sup>35</sup> Senaste lydelse 1996:3.

## 1.6 Förslag till lag om ändring i minerallagen (1991:45)

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 7 § minerallagen (1991:45) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 kap.

#### 7 §<sup>36</sup>

Undersökningsarbete får inte utan medgivande av bergmästaren äga rum inom

<p>1. område inom trettio meter från allmän väg eller sådan vägsträckning enligt fastställd <i>arbetsplan</i>, eller från järnväg, flygplats eller kanal som är upplåten för allmän trafik,</p>	<p>1. område inom trettio meter från allmän väg eller sådan vägsträckning enligt fastställd <i>vägplan</i>, eller från järnväg, flygplats eller kanal som är upplåten för allmän trafik,</p>
---	--

2. område inom tvåhundra meter från bostadsbyggnad,

3. område inom tvåhundra meter från kyrka, annan samlingslokal, undervisningsanstalt, hotell eller pensionat eller område inom tvåhundra meter från vårdanstalt, elevhem eller liknande inrättning, om den är avsedd för mer än femtio personer,

4. område inom tvåhundra meter från elektrisk kraftstation eller industriell anläggning, eller

5. område med detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (2010:900).

I fall som anges i första stycket 5 får medgivande inte lämnas i strid med planen eller områdesbestämmelserna. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

Trots första stycket 2–4 får undersökning ske, om medgivande har lämnats av den som berörs av arbetet. I fall som anges i första stycket 2 ska medgivande lämnas av ägaren till byggnaden eller marken och den som har nyttjanderätt till den. I fall som anges i första stycket 3 och 4 ska medgivandet lämnas av ägare och nyttjanderättshavare.

Bergmästaren får förena sitt medgivande med villkor.

<sup>36</sup> Senaste lydelse 2010:913.

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.
  2. Vid tillämpningen ska en arbetsplan som upprättats enligt väglagen (1971:948) i dess lydelse före den 1 januari 2012 anses vara en vägplan.



## 1.7 Förlag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900)

*dels* att 4 kap. 34 § samt 5 kap. 7 och 16 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen ska införas en ny paragraf, 9 kap. 15 a §, samt närmast före 9 kap. 15 a § en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 4 kap.

#### 34 §

Om genomförandet av planen kan antas få en betydande miljöpåverkan, ska redovisningen enligt 33 § första stycket 4 i fråga om miljökonsekvenserna ha det innehåll som följer av 6 kap. 12 § och 13 § första stycket miljöbalken.

Redovisningen ska också uppfylla kraven i 6 kap. 7 § första och andra styckena miljöbalken, om genomförandet av detaljplanen kan antas få en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för

1. industriändamål,
2. ett köpcentrum, en parkeringsanläggning eller något annat projekt för sammanhållen bebyggelse,
3. en skidbacke, skidlift eller linbana med tillhörande anläggningar,
4. en hamn för fritidsbåtar,
5. ett hotellkomplex eller en fritidsby med tillhörande anläggningar, utanför sammanhållen bebyggelse,
6. en permanent campingplats,
7. en nöjespark, *eller*
8. en djurpark.
7. en nöjespark,
8. en djurpark,
9. en spårväg, *eller*
10. en tunnelbana.

## 5 kap.

## 7 §

Arbetet med att ta fram en detaljplan får förenklas i den utsträckning som anges i 15 och 16 §§, 18 § andra stycket, 19 § tredje stycket, 21 § andra stycket och 23 § andra stycket (enkelt planförfarande), om planförslaget är förenligt med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 3 kap. 16 § och

1. inte är av stor vikt eller har principiell betydelse och inte heller kan antas medföra en betydande miljöpåverkan samt saknar intresse för allmänheten,

2. enbart gäller en verksamhet som har tillståndsprövats eller ska tillståndsprövas enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken, eller

3. enbart gäller åtgärder som har prövats eller ska prövas genom upprättande och fastställande av en *arbetsplan* enligt väglagen (1971:948) eller en järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

3. enbart gäller åtgärder som har prövats eller ska prövas genom upprättande och fastställande av en *vägplan* enligt väglagen (1971:948) eller en järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

## 16 §

För ett planförslag som avses i 7 § 2 eller 3 behöver samråd enligt 11–15 §§ endast ske om prövningen av det andra ärendet är avslutad och

1. den *miljökonsekvensbeskrivning* som finns i det ärendet inte är tillräcklig eller inte längre är aktuell för detaljplaneärendet, eller

1. den *utredning* som finns i det ärendet inte är tillräcklig eller inte längre är aktuell för detaljplaneärendet, eller

2. samråd inte har skett i det andra ärendet med alla dem som ska omfattas av samråd enligt 11 §.

I ett fall som avses i första stycket 2 är det tillräckligt att komplettera detaljplaneärendet så att samråd sker med dem som inte omfattades av samrådet i det andra ärendet.

**9 kap.***Åtgärder enligt vägplan eller järnvägsplan**15 a §*

*Om kravet på bygglov, marklov eller rivningslov har begränsats i en vägplan enligt 16 a § andra stycket väglagen (1971:948) eller i en järnvägsplan enligt 2 kap. 9 § andra stycket lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, behövs inte lov för att genomföra åtgärder på det sätt som anges i planen.*

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.

2. För vägar och järnvägar som planeras och prövas enligt väglagen (1971:948) eller lagen (1995:1649) om byggande av järnväg i den lydelse lagarna hade före den 1 januari 2012, ska dock äldre bestämmelser tillämpas.

# 1 Kommitténs uppdrag och arbete

## 1.1 Kommitténs uppdrag

Kommittén ska enligt direktiven (dir. 2009:16) analysera planeringsprocessen för byggande av transportinfrastruktur och föreslå sådana ändringar i väglagen (1971:948) och lagen (1995:1649) om byggande av järnväg som innebär att processen effektiviseras. Utredningsarbetet ska även, ur ett transportinfrastrukturperspektiv, omfatta frågor om miljökonsekvensbeskrivning och tillåtlighetsprövning enligt miljöbalken samt frågor om samordning med övrig fysisk planering enligt plan- och bygglagen (1987:10).

Enligt direktiven ska de förslag till effektivisering som kommittén lägger fram tillgodose kraven på demokratiskt inflytande och rättssäkerhet för enskilda som berörs av planeringsprocessen. Vidare ska tillräcklig insyn och möjlighet till inflytande säkerställas för berörd allmänhet. Behovet av hänsyn till miljön och miljökvalitetsmålen samt till andra samhällsmål ska tillgodoses.

Kommittén ska överväga och utarbeta de författningsförslag som behövs för att bl.a.

- förkorta ledtiderna fram till färdig anläggning,
- förbättra samverkan mellan involverade aktörer,
- förbättra samordningen med övrig fysisk planering och
- förtydliga kopplingar till den ekonomiska planeringen för transportinfrastruktur.

Kommittédirektiven återges i sin helhet i *bilaga 1*.

## 1.2 Kommitténs arbete

Arbetet inleddes i maj 2009. Totalt har kommittén haft tolv sammanträden.

Det har varit viktigt för kommittén att bedriva utredningsarbetet i dialog med olika aktörer och på ett öppet sätt. Kommittén har därför haft två olika referensgrupp med deltagare från departement, myndigheter och organisationer som berörs av de frågor som utredningen omfattar. Syftet med referensgrupperna har varit att ge tillfälle till diskussion om problemen i samband med planering av transportinfrastruktur och pröva idéer till lösningar som kommit fram i kommitténs arbete.

En referensgrupp med representanter för närmast berörda departement, myndigheter och organisationer har haft åtta sammanträden och diskuterat förslagen som kommittén övervägt. Följande personer har deltagit i arbetet i referensgruppen: Peter Andersson, Finansdepartementet, Järda Blix, Boverket, Elisabet Bodin, Näringsdepartementet, Kerstin Cederlöf, Naturvårdsverket, Ivar Frostenson, Miljödepartementet, Anna Förander, Näringsdepartementet, Susanne Gerland, Miljödepartementet, Jan Gutman, Miljödepartementet, Eva Hägglund, Sveriges Kommuner och Landsting, Anki Ingelström, Trafikverket (tidigare Banverket), Thomas Lindh, Näringsdepartementet, Leena Taillefer, Trafikverket (tidigare Näringsdepartementet och Banverket) samt Gunnar Tunkrans, Trafikverket (tidigare Vägverket).

Den andra referensgruppen, med representanter för övriga berörda myndigheter och organisationer, har haft tre sammanträden och då diskuterat principiella frågor och vissa förslag. Följande myndigheter och organisationer har varit representerade i referensgruppen: Tillväxtverket, Statens väg- och transportforskningsinstitut, Lantbrukarnas Riksförbund, Naturskyddsföreningen, Näringslivets Transportråd, Resenärsforum, Svensk Kollektivtrafik och TransportGruppen.

Kommittén har besökt projektet BanaVäg i Väst, som omfattar byggande av motorväg och järnväg mellan Göteborg och Trollhättan. Kommittén har fått en redovisning av projektledaren för Förbifart Stockholm om erfarenheterna av fysisk planering av stora transportinfrastrukturprojekt. Ordföranden och sekretariatet har träffat representanter för Burlövs kommun, Region Skåne och länsstyrelsen i Skåne län. Ordföranden och sekretariatet har samrått med Sveriges Kommuner och Landsting samt Hög-

hastighetsutredningen. Sekretariatet har samrått med trafikverken (Vägverket, Banverket, Sjöfartsverket och Transportstyrelsen) om regeringsuppdraget att lämna förslag till ett nytt planeringssystem för transportinfrastrukturen (N2009/7620/IR). Kommittén har även yttrat sig över förslag till nytt planeringssystem för transportsystemet som verken upprättat.

Länsstyrelserna har informerats genom redovisning av kommitténs slutsatser vid ett landshövdingemöte och genom kontinuerlig information under utredningsarbetet till en representant för länsråden. Kontakter har även förekommit med olika myndigheter, projekt och organisationer, bl.a. Riksrevisionen, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen, Trafikanalys samt projektet Samverkan för effektivt transportsystem i Stockholmsregionen (SATSA) och projekt Botniabanan.

Några organisationer och enskilda har skrivit till kommittén och pekat på problem och föreslagit ändringar i gällande bestämmelser.

Kommittén har till Miljödepartementet yttrat sig över *Förslag till ny plan- och bygglag* (M2009/2171/R), Miljöprocessutredningens slutbetänkande *Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar* (SOU 2009:45), departementspromemorian *Enklare lagtext om miljökonsekvensbeskrivningar* (Ds 2009:65) och promemorian *Miljöorganisationers talerätt – ändringar i 16 kap. 13 § miljöbalken* (M2010/506/R).

Kommittén har engagerat Håkan Magnusson, docent vid statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet för att belysa vissa frågor när det gäller ansvarsfördelning och relationen mellan stat och kommun i planeringsprocessen för byggande av transportinfrastruktur. Håkan Magnusson har tagit fram rapporten *Planering, trafikinfrastruktur och kommunerna*. Dessa frågor behandlas i kapitel 8.

WSP Analys & Strategi har haft i uppdrag att ta reda på och dokumentera tidsåtgång och kostnader för specificerade moment i ett antal väg- och järnvägsprojekt. Uppdraget har resulterat i en promemoria *Tids- och kostnadsuppgifter i infrastrukturplaneringen*. Resultaten behandlas i kapitel 4. Företaget har också på kommitténs uppdrag gjort en studie av samhällsekonomiska effekter av en kortare planeringsprocess. Studien har presenterats i en promemoria *Enkel ansats för värdering av kortare tid för infrastrukturinvesteringarnas planeringsprocess*. Resultaten redovisas i kapitel 11.

Ordföranden och sekretariatet har medverkat i 15 externa konferenser och seminarier.

## 2 Bakgrund

### 2.1 En översikt över gällande regler

#### 2.1.1 Fysisk planering av vägar och järnvägar

Den fysiska planeringsprocessen för järnvägar och vägar regleras i väglagen (1971:948) och lagen (1995:1649) om byggande av järnväg (banlagen). För verksamhet som faller under någon av dessa lagar krävs inte tillstånd enligt miljöbalken, även om sådan verksamhet i och för sig kan räknas som miljöfarlig verksamhet. Vid planering och prövning enligt väglagen och banlagen, ska därför de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. och hushållningsreglerna i 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas. Detsamma gäller bestämmelserna om miljökvalitetsnormer. Dessutom finns det i väglagen och banlagen ett flertal hänvisningar till miljöbalken som innebär att balkens bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) ska tillämpas. I avsnitt 2.1.2 beskrivs tillämpningen av miljöbalken på vägar och järnvägar.

En målsättning med väglagen- och banlagen är att ge förfarandet vid väg- och järnvägsbyggen en god anknytning till övrig samhällsplanering och till miljölagstiftning. Planeringsprocessen syftar till att förankra planeringen av vägar och järnvägar i den regionala planeringen och i kommunernas planering samt till att ge goda möjligheter till insyn och påverkan för dem som berörs i olika skeden. Vidare syftar planeringsprocessen till att göra avvägningar mellan olika allmänna och enskilda intressen samt till att åstadkomma ett effektivt och rättssäkert plangenomförande.

Planeringsprocessen ska tillämpas på åtgärder som är byggande av väg eller byggande av järnväg. Till byggande av väg räknas anläggning av ny väg, omläggning av väg i ny sträckning och ombyggnad av väg. Till byggande av järnväg räknas att anlägga en ny järnväg, att lägga om spår i en ny sträckning, lägga ut ytterligare spår och på annat sätt bygga om en järnväg.



Planeringsprocessen är indelad i tre skeden, där arbetet successivt ska utvecklas från översiktliga studier till detaljplanering och där resultatet från ett skede ska ge utgångspunkterna för nästa. Hänsyn ska tas till enskilda och allmänna intressen såsom miljöskydd och natur- och kulturmiljö.

Processen inleds med att en *förstudie* genomförs, med syfte att klarlägga förutsättningarna för den fortsatta planeringen. Förstudiearbetet handlar om att identifiera och pröva tänkbara alternativ för att få fram vilka som verkar genomförbara och därför intressanta att studera vidare. Under förstudien ska den som avser att bygga en väg eller järnväg samråda enligt regler i miljöbalken med berörda länsstyrelser, kommuner och ideella föreningar som enligt sina stadgar har till ändamål att ta till vara naturskydds- eller miljöskyddsintressen samt med den allmänhet som kan antas bli särskilt berörd.

Efter samrådet ska den länsstyrelse, inom vars område väg- eller järnvägsprojektet huvudsakligen ska utföras, bedöma och besluta om projektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Projekt som kräver tillåtlighetsprövning av regeringen anses dock alltid medföra en betydande miljöpåverkan. Termen betydande miljöpåverkan är hämtad från MKB-direktivet<sup>1</sup>. I direktivet finns minimikrav på bl.a. MKB och samråd som Sverige måste följa. Direktivets krav gäller endast för projekt som kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Som framgår i det följande ställer väglagen och banlagen mer långtgående krav. MKB krävs även för projekt som inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

När förstudien visar att alternativa sträckningar måste studeras, ska en *vägutredning* eller en *järnvägsutredning* genomföras. I utredningen ska de alternativ som bedöms som genomförbara efter förstudien analyseras och utvärderas. Alternativen och deras konsekvenser ska redovisas så att de kan jämföras med varandra och med att inte genomföra någon utbyggnad. Samråd i ett väg- eller järnvägsutredning ska ske med bl.a. länsstyrelse, tillsynsmyndighet och enskilda som kan antas bli särskilt berörda. Samrådskretsen är större för projekt som kan antas medföra betydande miljöpåverkan än för andra projekt. Utredningen ska innehålla en MKB som ska utformas och hanteras enligt

---

<sup>1</sup> Rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, ändrat genom rådets direktiv 97/11/EG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/31/EG.

miljöbalkens regler. Störst krav på innehållet i en MKB ställs för projekt som kan antas medföra betydande miljöpåverkan. MKB:n ska godkännas av berörd länsstyrelse. Därefter ska den ställas ut för granskning. Normalt omfattar dock utställningen hela utredningen, inklusive MKB. Utredningen resulterar i att verket beslutar om en korridor i terrängen för vägens eller järnvägens sträckning.

Större väg- och järnvägsprojekt ska tillåtlighetsprövas av regeringen enligt 17 kap. miljöbalken. *Tillåtlighetsprövning* krävs för:

- nya motorvägar och motortrafikleder samt andra vägar med minst fyra körfält och en sträckning av minst tio kilometer, och
- nya järnvägar avsedda för fjärrtrafik och anläggande av nytt spår på en sträcka av minst fem kilometer för befintliga järnvägar för fjärrtrafik.

Om det finns särskilda skäl, får regeringen i ett visst fall avstå från prövningen.

Tillåtlighetsprövningen ska göras på grundval av vägutredningen respektive järnvägsutredningen. Trafikverket bereder på regeringens uppdrag tillåtlighetsärendena, bl.a. genom att skicka underlaget till ett relativt stort antal remissinstanser. Tillåtlighetsärenden handläggs i Miljödepartementet. Regeringens beslut om tillåtlighet får inte överklagas. Det är däremot möjligt att begära rättsprövning av beslutet hos Regeringsrätten.

Det tredje planeringsskedet innebär att en *arbetsplan* eller en *järnvägsplan* ska upprättas. Planen ska redovisa väganläggningens eller järnvägsanläggningens läge och utformning i detalj, liksom den mark och de särskilda rättigheter som behöver tas i anspråk för själva vägen eller järnvägen och för byggandet av den. Arbetsplanen eller järnvägsplanen ska innehålla en MKB enligt miljöbalkens regler, vilken ska godkännas av berörd länsstyrelse. När planen utarbetas ska samråd ske med bl.a. berörda fastighetsägare, kommuner och länsstyrelser samt med andra som kan ha ett väsentligt intresse i saken. Planen inklusive MKB ska ställas ut för granskning. Trafikverket ska efter samråd med länsstyrelsen pröva om planen ska fastställas. Om verket och länsstyrelsen har olika uppfattning, ska frågan om fastställande av planen hänskjutas till regeringens prövning. Verkets beslut att fastställa en plan får överklagas hos regeringen och handläggs i Näringsdepartementet. Ett överklagande hindrar att planen verkställs. Det krävs alltså att

planen får laga kraft för att den ska få verkställas. Regeringens beslut får inte överklagas. Det är däremot möjligt att begära rättsprövning av beslutet hos Regeringsrätten.

Med stöd av en fastställd arbetsplan får Trafikverket ta i anspråk den mark eller annat utrymme som behövs för vägen, trots den rätt som någon annan kan ha till fastigheten (vägrätt). En fastställd järnvägsplan ger järnvägsbyggaren rätt att lösa in erforderlig mark, men det måste ske via domstol eller – vilket är vanligast – genom lantmäteriförrättning. Härmed är den fysiska planeringsprocessen avslutad. Innan byggprojektet kan starta måste Trafikverket dessutom göra en detaljprojektering och ta fram bygghandlingar för upphandling av entreprenör.

### **2.1.2 Allmänt om tillämpningen av miljöbalken på vägar och järnvägar**

Det finns anledning att uppmärksamma de principiella skillnader som föreligger mellan den provningsordning som valts för vägar och järnvägar – planering – och tillståndsprovning. Ett tillstånd ger en ram för en viss angiven verksamhet. Om verksamheten ändras måste också tillståndet ändras. En sådan ordning är svårhanterlig för verksamheter som förändras löpande. Så är fallet när det gäller vägar och järnvägar; trafiken (antal fordon) på vägar och järnvägar liksom effekterna av denna (buller, utsläppsnivåer m.m.) ändras successivt över tid. Samtidigt saknar Trafikverket möjlighet att t.ex. reglera hur många bilar som får färdas på en viss väg. Planeringen enligt väglagen och banlagen i kombination med tillsyn enligt miljöbalken ger nödvändig flexibilitet. Det är också en fördel att planeringen kan knytas till övrig samhällsplanering.

Vid provningen enligt väglagen och banlagen ska miljöbalkens materiella bestämmelser – de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap., hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. samt skyldigheten att iaktta miljökvalitetsnormer i 2 kap. 7 § och 5 kap. 3 § miljöbalken – tillämpas. Upprättande av arbetsplan respektive fastställande av järnvägsplan ska enligt 3 a § väglagen och 1 kap. 3 § första stycket banlagen *då* jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken. Bestämmelserna innebär inte att upprättande respektive fastställande av plan jämföras med ett tillstånd enligt miljöbalken utan handlar om hur miljöbalkens bestämmelser ska förstås vid provningen enligt väglagen och banlagen.

Trafikverket ska tillämpa miljöbalkens bestämmelser vid prövning av de frågor som regleras i en väg- eller järnvägsplan. Enligt banlagen ska de skyddsåtgärder och försiktighetsmått som behövs för att förebygga störningar och andra olägenheter från trafiken eller anläggningen anges särskilt i planen (2 kap. 2 § tredje stycket banlagen). Väglagen innehåller inte någon motsvarande bestämmelse. Som framgår av bestämmelsens ordalydelse handlar det inte om störningar och olägenheter under byggskedet utan under drift.

Den omständigheten att en väg eller järnväg inte är en tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken utesluter inte ingripanden med stöd av miljöbalken. Miljöbalken gäller parallellt med väglagen och banlagen. Det innebär att det är möjligt att med stöd av miljöbalken ingripa mot t.ex. buller från en väg eller järnväg med stöd av miljöbalken.

Tillsyn enligt 26 kap. miljöbalken ska säkerställa syftet med balken. Ett beslut att fastställa väg- eller järnvägsplan har i detta avseende ingen rättskraft. En tillsynsmyndighet kan därför när som helst under bygg- och driftstiden meddela förelägganden om sådana skyddsåtgärder eller begränsningar som motiveras av miljöbalkens hänsynsregler.

### **2.1.3 Kommunal fysisk planering enligt plan- och bygglagen (1987:10)**

Ofta måste ny- och ombyggnad av vägar och järnvägar hanteras och prövas även enligt plan- och bygglagen (1987:10, PBL). Planeringen måste ta hänsyn till riktlinjerna i kommunala översiktsplaner för användningen av mark- och vattenområden samt för hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras. Vägar och järnvägar får inte byggas i strid mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Därför blir det vid planeringen ofta aktuellt att initiera ny planläggning eller ändring av befintliga detaljplaner. Detta arbete hanteras av berörd kommun och sker enligt PBL:s regler om bl.a. samråd och utställning.

Kommunal planering krävs alltså vanligen för att en väg eller järnväg ska kunna byggas. För att konflikter mellan å ena sidan kommunala intressen och å andra sidan regionala och statliga intressen ska kunna lösas finns det i PBL möjlighet till s.k. planföreläggande. Det innebär att regeringen får förelägga en

kommun att inom viss tid anta, ändra eller upphäva detaljplan eller områdesbestämmelser om det behövs för att tillgodose riksintresse, däribland kommunikationer, eller för samordning av markanvändningen mellan kommuner.

En kommuns beslut om översiktsplan får enligt PBL överklagas genom laglighetsprövning hos förvaltningsrätt (och därefter kammarrätt och Regeringsrätten). Kommunens beslut att anta detaljplan får överklagas hos länsstyrelsen. Ett överklagande av länsstyrelsens beslut prövas av regeringen. Regeringens beslut kan inte överklagas, men det är möjligt att begära rättsprövning hos Regeringsrätten.

#### 2.1.4 Efterföljande prövningar

Förutom Trafikverkets planering och den kommunala planeringen som beskrivs ovan krävs ett stort antal andra prövningar innan en väg eller järnväg kan byggas, s.k. efterföljande prövningar.

Bygglov enligt PBL krävs för t.ex. bullerplank och tunnlar. Kommunens beslut om bygglov får överklagas som förvaltningsbesvär (länsstyrelse – förvaltningsrätt – kammarrätt – Regeringsrätten).

I flertalet infrastrukturprojekt ska anmälan avseende miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken göras. Anmälan kan avse utsläpp av avloppsvatten, förorenad mark, permanent uppläggning av jordmassor samt tillfällig och permanent uppläggning av bergmassor inklusive krossverksamhet. Enligt 11 kap. miljöbalken ställs dessutom krav på tillstånd för vattenverksamhet. Med vattenverksamhet avses bl.a. uppförande av anläggningar i vattenområden och bortledning av vatten från vattenområden.

Enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ska anmälan för samråd genomföras till tillsynsmyndigheten för en verksamhet eller åtgärd som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt och kan komma att väsentligt ändra naturmiljön.

När särskilt skyddade områden enligt 7 kap. miljöbalken berörs av infrastrukturprojekt kan det behövas dispens för intrång i naturreservat eller kulturreservat, biotopskyddsområde eller djur- och växtskyddsområde. Tillstånd för verksamhet i ett Natura 2000-område kan också behövas.

Besluten om tillstånd enligt miljöbalken fattas av länsstyrelse eller miljödomstol. Länsstyrelsens tillståndsbeslut överklagas hos

miljödomstol (och därefter Miljööverdomstolen). Miljödomstols tillståndsbeslut överklagas hos Miljööverdomstolen (och därefter Högsta domstolen). Beslut om dispens för ett biotopskyddsområde fattas av länsstyrelse och beslutet får överklagas hos miljödomstol.

## 2.2 Förändringar

Sedan kommittén startade sitt arbete har ett flertal förändringar gjorts av författningar som har betydelse för planeringen av vägar och järnvägar. Det finns vidare ett flertal förslag till lagändringar som fortfarande är under beredning. Myndighetsstrukturen på området har också förändrats. Förändringarna tas upp längre fram i betänkandet i anslutning till att sakfrågorna diskuteras. Här finns en samlad redogörelse för de viktigaste förändringarna.

En ny myndighet, *Trafikverket*, bildades den 1 april 2010. Vägverket och Banverket avvecklades den 31 mars 2010. Ett trafikslagsövergripande synsätt ska genomsyra den nya myndighetens verksamhet. Trafikverket ansvarar för långsiktig planering av transportsystemet för alla trafikslag samt för byggande, drift och underhåll av statliga vägar och järnvägar. Regeringen har beslutat om en instruktion för Trafikverket (förordning [2010:185] med instruktion för Trafikverket). Ett flertal författningsändringar gjordes med anledning av bildandet av den nya myndigheten (prop. 2009/10:59).

Den 1 april 2010 bildades också myndigheten *Trafikanalys*. Myndigheten ska vara regeringens stöd för utvärderingar och analyser inom transportområdet.

Bestämmelserna om *ersättning vid expropriation* har ändrats (prop. 2009/10:162). Bestämmelserna trädde i kraft den 1 augusti 2010 och innebär höjningar av den ersättning som betalas vid expropriation och andra åtgärder där fastigheter tas i anspråk med tvång.

I miljöbalken har ändringar gjorts för att ge *miljöorganisationer talerätt* i större omfattning än i dag (prop. 2009/10:184). Ändringarna träder i kraft den 1 september 2010.

En ny *plan- och bygglag* (2010:900, nya PBL) har beslutats av riksdagen (prop. 2009/10:170). Lagen träder i kraft den 2 maj 2011. Kommittén relaterar i betänkandet i fortsättningen till den nya lagen och föreslår ändringar av denna.

Fem nya domstolar, *mark- och miljödomstolar*, ska bildas (prop. 2009/10:215). Till domstolarna ska föras de mål som enligt nuvarande ordning handläggs i miljödomstol, huvuddelen av de mål enligt PBL som enligt nuvarande ordning handläggs i förvaltningsrätt och regering samt huvuddelen av de mål som enligt nuvarande ordning handläggs i fastighetsdomstol. Ändringarna träder i kraft den 2 maj 2011.

En ny lag (2010:1065) om kollektivtrafik har beslutats av riksdagen (prop. 2009/10:200). Lagen träder i kraft den 1 januari 2012.

Miljöprocessutredningens slutbetänkande *Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar* (SOU 2009:45) bereds fortfarande i Miljödepartementet. I betänkandet finns förslag till ändring av bestämmelser om *riksintressen i 3 kap. miljöbalken*. Betänkandet innehåller också förslag till ändring av bestämmelserna om *MKB i 6 kap. miljöbalken*. Miljödepartementet har arbetat vidare med den sistnämnda frågan och presenterat ett förslag till nytt 6 kap. miljöbalken (Ds 2009:65). Förslaget har remissbehandlats och bereds nu i departementet.

Banverket, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen och Vägverket har lämnat ett förslag till nytt system för den ekonomiska planeringen (*Förslag till nytt planeringssystem för transportsystemet*, Slutrapport 2010-02-26). Förslaget bereds i Näringsdepartementet.

## 2.3 Internationell utblick

### 2.3.1 Inledning

Kommittédirektiven anger att relevanta internationella erfarenheter och jämförelser bör tas till vara vid uppdragets genomförande. I det följande finns en översiktlig redovisning av principerna bakom planeringslagstiftningen i några andra länder. Redovisningen är hämtad från rapporterna *Effektivisering i fysisk planering* (WSP 2007-11-16), *Markåtkomst och ersättning för vägar, järnvägar och kraftledningar i Norden* (LMV-rapport 2007:13) och *Bana väg för infrastruktur* (Institutionen för Samhällsplanering och miljö, KTH, 2009).

### 2.3.2 Danmark

I juni 2007 genomfördes i Danmark en radikal ändring av planlagen med utgångspunkt från omstruktureringen av det danska kommunsystemet. Kommunreformen innebar en sammanläggning av amter (län) och kommuner till 5 regioner och 98 kommuner. Genom lagen har den statliga funktionen motsvarande länsstyrelse ersatts av Miljöcentraler som har det statliga ansvaret för ärenden som berör betydande nationella och internationella miljö- och planeringsintressen, eller som är särskilt komplicerade. I detta ansvar ingår bl.a. Natura 2000-områden, MKB-bedömning och godkännande samt MKB-bedömning och placering av nationella infrastrukturprojekt.

#### *Principerna i dansk planlag 2007*

Staten fastlägger de överordnade ramarna för planeringen genom att efter varje val ta fram en landsplanredegørelse som fastställer de statliga intressen som ska beaktas vid den regionala och kommunala planeringen. Detta görs av Miljöministeriet som också kan fastställa mer detaljerade och bindande regler för innehållet i planeringen genom landsplandirektiv. Miljöministeriet har dessutom en form av överprövningsrätt (indsigelsespligt) om förslagen i de kommunala planerna inte stämmer överens med innehållet i landsplanredegørelse och eventuellt landsplandirektiv. Ministeriet kan således lägga fast planeringen av vindparker, elledningar m.m. i direktiven och därmed ersätta den kommunala planeringsprocessen.

#### *Vägar*

Transport- och energidepartementet har ett övergripande ansvar för vägnätet i Danmark. Det bestäms genom lagstiftning vilka vägar som ska vara allmänna och vilka av dessa som ska utgöra huvudlandsvägar. Kommunstyrelsen bestämmer vilka privata vägar som ska vara kommunvägar. Respektive förvaltningsmyndighet – Vejdirektoratet eller kommunstyrelsen – ansvarar för initiering, planering, byggande och drift av huvudlandsvägar respektive kommunvägar.



Innan en ny väg byggs utarbetas en vägplan som tar hänsyn till andra planer och motstående intressen. Planer för huvudlandsvägar och kommunvägar ska upprättas i samråd med berörda kommuner. Förvaltningsmyndigheten ska presentera planen och dess konsekvenser för berörda markägare och myndigheter, vilka ges möjlighet att yttra sig över planförslaget. För huvudlandsvägar ska vägplanen fastställas av transport- och energiministern. Detta sker genom att det läggs fram ett lagförslag i Folketinget om att vägen ska byggas (eller i förekommande fall läggas ner). Genom lagen ges transport- och energiministern dels rätt att genomföra de föreslagna ändringarna av vägnätet, dels rätt att förvärva den mark som behövs för vägen samt rätt till nödvändiga rådighetsinskränkningar på berörda fastigheter. Detaljprojektering sker först när lagen har antagits.

### *Järnvägar*

Det är Trafikstyrelsen som initierar utbyggnad och planering av nya järnvägar i enlighet med järnvägslagen (jernbaneloven). Vid planeringen ska hänsyn tas till andra intressen i det öppna landskapet. I nödvändig omfattning ska andra myndigheter ges möjlighet att ge synpunkter på projektet innan lagförslaget om att bygga (eller lägga ner) järnvägen läggs fram i Folketinget. Genom lagen får Trafikstyrelsen, via transport- och energidepartementet, rätt att dels företa de föreslagna förändringarna av järnvägsnätet, dels förvärva den mark och utfärda de rådighetsinskränkningar som behövs för vägen. Detaljplanering och detaljprojektering sker först när lagen har antagits. Processen är i princip samma som för huvudlandsvägar.

### *Anläggningslagar*

I Danmark kan det danska Folketinget (Riksdagen) också välja att reglera enskilda infrastrukturprojekt av nationellt intresse genom särskild lagstiftning. Detta görs genom att anta en lag för varje projekt, så kallad anläggningslag (anlægslov). En sådan anläggningslag är det sista skedet i en längre parlamentarisk och offentlig planerings- och beslutsprocess. Vid större vägprojekt är det Vejdirektoratet som driver och genomför processen och vid

järnvägsprojekt Trafikstyrelsen. Anläggningslagsprocessen ser principiellt ut på följande sätt.

1. Förstudie. Syftar till att utreda och fastställa behov samt identifiera alternativa lösningar.
2. Projekteringslag. Baserat på ansvariga myndigheters slutsatser från förstudien tar Transport- och Energiministeriet fram ett förslag till vidare utredning och Folketinget antar en projekteringslag som ger mandat att utveckla förstudien vidare.
3. Skiss till projekt och MKB. Syftar till att ta fram alternativ (kan vara även alternativ lokalisering) och undersöka miljökonsekvenser enligt EU:s MKB-direktiv.
4. Samråd. Det första av två offentliga samråd kring projektet. Avser att informera och få in synpunkter som påverkar alternativ och innehåll i MKB. Det finns exempel på att allmänhetens alternativ blir det som förs vidare.
5. MKB-redovisning. Utkast till MKB som skall ge en samlad värdering av projektets miljökonsekvenser.
6. Samråd. Det andra av två offentliga samråd som syftar till att granska utkastet till plan och MKB.
7. Rekommendation. Med bakgrund i utfallet av samråd och slutsatserna i MKB rekommenderar den planerande myndigheten till Transport- och Energiministeriet vilket alternativ som bör genomföras.
8. Politisk behandling i Folketinget. Transport- och Energiministeriet lägger fram förslag till anläggningslag i folketinget. Folketinget ger formellt godkännande av projektet genom att anta anläggningslagen, som ger ramar för genomförandet. Om lagen inte antas, får planprocessen börja om, med sökande efter nya alternativ. Det finns exempel på processer där omtag tagit mer än tio år. Projektstart beror sedan på om det finns finansiering.
9. Om politiskt beslut fattas om att genomföra ett anläggningsprojekt överlämnas det som regel till en infrastrukturförvaltare som ansvarar för detaljprojektering och konstruktion. Processen ser således olika ut för olika projekt. Det finns exempel där anläggningslagen kommer före MKB-processen och lagen innehåller då ett villkor om att det ska göras en MKB-process.

### 2.3.3 Finland

#### *Markanvändnings- och bygglagen*

Finlands planeringssystem styrs av markanvändnings- och bygglagen som fick sin nuvarande utformning 2000. År 2001 infördes riksomfattande mål för områdesanvändning och nationella riktlinjer för planeringen av områdesanvändningen. De riksomfattande målen preciserar bl.a. kraven på planernas innehåll ur ett nationellt perspektiv.

Landskapsplanen utarbetas av Landskapsförbundet och fastställs av miljöministeriet. I egenskap av en plan som fastställts av staten har landskapsplanen en särskild betydelse för att samordna riksomfattande mål samt landskapets och lokala mål.

På den kommunala nivån finns generalplanen, vars syfte är att i allmänna drag styra samhällsstrukturen och markanvändningen i kommunen eller en del av den samt att samordna olika funktioner. Generalplanen styr detaljplanläggningen och annan mer detaljerad planering. Generalplanen kan också direkt styra byggandet. Generalplanen godkänns i kommunen. En gemensam generalplan för flera kommuner fastställs vid miljöministeriet.

För den detaljerade regleringen av områdesanvändningen och för byggandet och utvecklingen av områdena utarbetas en detaljplan. Detaljplanen godkänns i kommunen.

#### *Vägar*

Planeringen för byggande av vägar börjar med en utredningsplan. Den innehåller bl.a. en utredning av behovet av en landsväg samt av de alternativ som granskats och en bedömning av konsekvenserna av vägen. Vidare görs en miljökonsekvensbedömning och en översiktlig fastighetskonsekvensbeskrivning.

Därefter ska en vägplan utarbetas och godkännas. I vägplanen bestäms vägens sträckning och gränserna för vägområdet. Den innehåller därutöver de viktigaste detaljerna, såsom skydds- och frisiktsområden, diken, broar och andra anordningar som hör till vägen. Vidare görs i vägplanen en mer detaljerad fastighetskonsekvensbeskrivning för att utreda behov av att anlägga enskilda vägar samt markbyten.

Markägarna och övriga sakägare har möjlighet att delta i beredningen av utrednings- och vägplanen och komma med syn-

punkter och anmärkningar innan planerna godkänns. Över beslutet om godkännande av utrednings- och vägplanen kan markägarna anföra besvär hos förvaltningsdomstolen.

### *Järnvägar*

Den 1 januari 2008 trädde en ny järnvägslag i kraft, som motsvarar landsvägslagen. Processen vid planering av järnvägar har därigenom blivit i princip identisk med den som beskrivits för vägar.

## **2.3.4 Norge**

### *Plan- och bygglag*

Den 1 juli 2009 trädde plandelen i Norges nya plan- och bygglag i kraft, och ersatte då reglerna som gällt sedan 1985.

Alla kommuner ska ha en kommunplan som är det överordnade styrdokumentet. Kommunplanen har en samhällsdel, med handlingsprogram, och en arealdel. Arealdelen kan ange sex olika typer av markanvändning. Det är områden för bebyggelse, viktiga kommunikationsleder och teknisk infrastruktur, grönstruktur, försvarsanläggningar, lantbruks-, natur- och friluftsområden samt användning av vattenområden för fiske, akvakultur m.m.

En regleringsplan ska upprättas om det är "nödvändigt" eller om det har bestämts i kommunplanens arealdel. För större byggprojekt är det regel att en plan måste upprättas.

För att klarlägga de nationella intressena ska statens förväntningar på regional och kommunal planläggning dokumenteras vart fjärde år. Staten kan använda sig av Statliga planläggningsriktlinjer för att konkretisera mål och värden som ska ligga till grund för planläggningen. En annan möjlighet är att besluta om Statliga planbestämmelser, rättsligt bindande bestämmelser som gäller före kommunala planer.

### *Vägar*

Planeringen för omläggning och byggande av allmänna vägar görs enligt reglerna i plan- och bygglagen. Det finns krav på att det upprättas en detaljplan, regleringsplan, för att mark ska få tas i

anspråk för vägar. Innan detaljplanen tas fram studeras olika sträckningar i en kommundelsplan eller i kommunplanen. Reguleringsplanen föregås ibland av ett planprogram, vilket tycks likna förstudien i det svenska systemet. Det krävs en MKB om det är en fyrfältsväg, en annan väg med en längd över 10 km eller en investering över 500 miljoner kronor. Initiativet till planering av riksvägar och länsvägar ligger formellt hos Statens vegvesen, men eftersom kommunen är planmyndighet kan det i praktiken bli fråga om tre alternativa förfaranden när det gäller detaljplanen:

1. Planarbetet baseras helt på plan- och bygglagens ordinarie regler, dvs. kommunen har ansvaret för såväl planarbete, planbehandling som planfastställelse.
2. Statens vegvesen utför det praktiska planarbetet, kommunen svarar för planbehandling och planfastställelse.
3. Statens vegvesen utför både planarbete och planbehandling, kommunen svarar för enbart planfastställelsen.

Berörda fastighetsägare och andra som har ett rättsligt intresse får under planprocessen möjlighet att ge synpunkter på förslaget till detaljplan. Senare kan de till länsstyrelsen (fylkesmannen) överklaga kommunens beslut om detaljplan.

#### *Järnvägar*

Det är normalt Jernbaneverket som tar initiativ till och tar fram underlag för planeringen. Processen för planering och markåtkomst är i princip samma som för allmänna vägar, och följer plan- och bygglagens bestämmelser om kommunplan och reguleringsplan etc. Miljökonsekvensutredning för järnvägar krävs om investeringen överstiger 500 miljoner kronor.

### **2.3.5 Storbritannien**

Den huvudsakliga lagen för den fysiska planeringsprocessen i Storbritannien har länge varit the Town and Country Planning Act från 1947. Denna består av 3 huvudelement på olika nivåer: en nationell nivå genom Planning Policy Statements, en regional nivå genom Regional Spatial Strategies, och en lokal nivå genom Local

Development Frameworks och Planning Applications. Lagen har ändrats, senast 2004, med syfte att förenkla planprocessen på samtliga nivåer, framför allt för att minska fördröjningar av viktiga infrastrukturprojekt. En del infrastrukturprojekt, till exempel flygplatser, regleras av den ändrade Town and Country Planning Act medan andra infrastrukturprojekt såsom, järnväg och väg regleras genom särskilda sektorslagstiftningar.

#### *Förändringar av beslutsprocessen för infrastruktur*

Infrastrukturprojekt har tidigare hanterats med ovan nämnda lagar. Detta har ofta inneburit flera parallella processer. Större och mer komplexa infrastrukturprojekt som berörts av flera lagar har således hanterats i flera departement innan regeringen fattat ett samlat, avgörande beslut om genomförande av projektet. Beslutsprocessen har innefattat en mängd aktiviteter.

I maj 2007 publicerade den brittiska regeringen A New Planning White Paper. Där analyserades de gällande reglerna för hantering av nationella infrastrukturprojekt och föreslogs ändringar för effektivisering av regelverket. Kritiken innebar att processen tog för lång tid, medförde stora kostnader för alla som var involverade och skapade ovisshet. Till exempel krävdes 37 ansökningar enligt sju olika lagar för genomförande av Heathrow Terminal 5.

Arbetet har lett till att en ny lag har beslutats: Planning Act 2008. Det nya regelverket består kortfattat av tre huvudelement:

1. Utpekande av nationella infrastrukturprioriteringar på minister-nivå (National Policies Statements).
2. En förenklad och kortare sammanhållen juridisk process (jämfört med de parallella processerna enligt tidigare regler).
3. Inrättande av en Infrastructure Planning Commission som samlar, utifrån de statliga prioriteringarna, utvärderar och fattar avgörande beslut om genomförande av större infrastrukturprojekt.

### 2.3.6 Nederländerna

I Nederländerna har den nationella nivån sedan länge haft en stor och uttalad roll i samhällsplaneringen av den rumsliga utvecklingen. Med jämna mellanrum utarbetas en nationell rumslig strategi som tydliggör principerna för hur insatser som har effekt för landets rumsliga struktur ska prioriteras. Det är dock på den kommunala nivån som bindande planer för markanvändningen antas (bestemmingsplan; structuurplan). Som underlag för den lokala markanvändningsplaneringen tar provinserna fram regionala strukturplaner (streekplan). Lokala och regionala planer måste följa de riktlinjer som anges i den nationella planeringen.

#### *Vägar och järnvägar*

Planeringen av vägar och järnvägsprojekt utförs av Rijkswaterstaat, verkställande myndighet hos det nederländska ministeriet för transport- och vattenfrågor.

Planeringen av ett projekt innefattar tre faser. Processen inleds med en rekognoseringsfas (verkenning) som närmast kan jämföras med förstudien i det svenska systemet. Syftet med den fasen är att precisera det transportrelaterade problem som beskrivits i utbyggnadsplanen, och diskutera hur det kan hanteras. Därefter kommer en planeringsfas (planstudie) då olika fysiska lösningar utreds. I planeringsfasen utarbetas också MKB och genomförs ett antal samråd.

Mot slutet av planeringsfasen utformas ett förslag till väg- eller järnvägssträckning som transportministern presenterar för parlamentet. Parlamentet beslutar sedan om det aktuella projektet ska föras vidare till genomförandefasen (realisatie). Transportministern är ansvarig för genomförandet. Rijkswaterstaat svarar för att anlägga vägarna medan den statliga organisationen Prorail svarar för att anlägga järnvägarna.

## 3 Kommitténs utgångspunkter

### 3.1 Bakgrunden till uppdraget

Väl fungerande transporter i samhället förutsätter en infrastruktur som kan svara upp mot de behov som finns. I takt med att transportbehoven förändras och i linje med de transportpolitiska målen måste vägar och järnvägar kunna byggas om och byggas ut på ett effektivt sätt. För att dessa investeringar ska kunna genomföras måste projekten först planeras och tillståndsprövas i enlighet med den lagstiftning som gäller.

Som framgått i tidigare avsnitt regleras planeringsprocessen för byggande av vägar och järnvägar i väglagen (1971:948) och lagen (1995:1649) om byggande av järnväg (banlagen). En målsättning med planeringen av väg- och järnvägsbyggen är att ge sådana infrastrukturprojekt en god anknäytning till övrig samhällsplanering och till miljölagstiftningen. Därför sker planeringen i ett samspel med plan- och bygglagen (2010:900, nya PBL) och miljöbalken.

De nämnda lagarna har tillkommit vid olika tider, ändrats vid många tillfällen och haft olika ändamål. En följd av detta är att det under lång tid har funnits kritiska synpunkter på hur samspelet mellan lagarna fungerar. Dessa frågor har tagits upp av en rad olika utredningar, påpekats av trafikverken och andra myndigheter, varit föremål för diskussion i olika forskar- och konsultrapporter samt ofta aktualiserats i den allmänna debatten. Huvudfrågan har varit om planeringsprocessen för byggande av transportinfrastruktur har blivit för komplicerad med för långa planeringstider och ökade samhällsekonomiska kostnader som följd. Som framgår nedan framfördes motsvarande synpunkter i 2009 års transportpolitiska proposition (prop. 2008/09:93).

Mot den här bakgrunden bjöd regeringen in ett stort antal intressenter till ett seminarium i Stockholm den 16 december 2008, där de olika frågeställningarna gick igenom och diskuterades.



Därefter lät Näringsdepartementet genomföra intervjuer med ett antal aktörer. Detta arbete ledde fram till att regeringen den 19 mars 2009 tillsatte den parlamentariska kommitté, Transportinfrastrukturkommittén, som här lämnar sitt betänkande. En sammanställning av material som kan ge en bakgrundsinformation till frågeställningar som behandlats inom kommittén finns i *bilaga 2*.

I direktiven till Transportinfrastrukturkommittén (dir. 2009:16) pekar regeringen på tre huvudsakliga frågeställningar: Hur kan ledtiderna fram till färdig anläggning förkortas? Hur kan samverkan mellan involverade aktörer och samordning med övrig fysisk planering förbättras? Hur kan kopplingar till den ekonomiska planeringen för transportinfrastruktur förtydligas? Inom ramen för dessa frågeställningar finns en rad olika problemområden, som kommittén nu tar upp.

En viktig utgångspunkt i kommitténs arbete är också att synen på transportinfrastrukturprojekt tydligt har förändrats genom åren.

Det säger sig självt att ut- eller ombyggnad av järnvägar och vägar på många sätt påverkar människor, miljö, företag och samhället i stort. Synen på sådana infrastrukturprojekt påverkas naturligen också av hur samhällsutvecklingen i övrigt ser ut. Under efterkrigstiden och fram till 1990-talets början byggdes det svenska vägnätet ut kraftigt som en följd av ökad biltrafik och behoven av vägtransporter. Däremot skedde mycket begränsade investeringar i järnvägsinfrastruktur. Under denna tid skedde också stora omflyttningar i landet, städerna förtätades kraftigt, befolkningen ökade. Men behoven av att värna miljön och utveckla dialogen mellan medborgare och myndigheter var inte alls lika tydliga som i dagens samhälle.

Sedan början av 1990-talet sker nu också stora investeringar i utbyggnad av järnvägen. Samtidigt har näringslivets behov av effektiva transporter och den allt intensivare personbilstrafiken ställt nya krav på utveckling av vägnätet, vilket har lett till fortsatta investeringar i detta. Sammantaget innebär detta stora investeringsbehov i ett samhälle som blir allt mer förtätat. Den stora skillnaden mot tidigare är medvetenheten om att det är nödvändigt att värna miljöintressena och behovet av en konstruktiv dialog mellan Trafikverket och omvärlden om infrastrukturinvesteringarna. I denna omvärld finns berörda medborgare som viktiga intressenter.

### 3.2 Transportpolitikens mål

Transportpolitikens inriktning har sedan många år styrts av mål som fastställts av riksdagen. Det nuvarande övergripande målet lades fast av riksdagen 2009 med anledning av regeringens förslag i propositionen *Mål för framtidens resor och transporter* (prop. 2008/09:93). Det lyder:

Transportpolitikens mål ska vara att säkerställa en samhällsekonomisk effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.

Förutom detta övergripande mål finns två funktionsmål, som i sin tur innehåller olika preciseringar. Funktionsmålen handlar om tillgänglighet samt om säkerhet, miljö och hälsa:

- Transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Transportsystemet ska vara jämställt, dvs. likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov.
- Transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt samt bidra till att miljökvalitetsmålen uppnås och till ökad hälsa.

Preciseringarna av funktionsmålen är relativt omfattande. Ibland är de formulerade som tydligt mätbara etappmål. Inom vägtransportområdet anges t.ex. att antalet omkomna ska halveras mellan 2007 och 2020 till maximalt 220 personer<sup>1</sup>. För hänsynsmålet miljö och hälsa anges dels att miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan ska nås genom en stegvis ökad energieffektivitet i transportsystemet och ett brutet fossilberoende, dels att Sverige 2030 bör ha en fordonsflotta som är oberoende av fossila bränslen.

Riksdagen godkände också regeringens förslag i propositionen om hur regeringen ska styra tillämpningen av de transportpolitiska målen. Där anges att ”de viktigaste medlen inom transportområdet är infrastrukturplanering, organisering och styrning av myndigheter, lagstiftning och regelgivning samt ekonomiska styrmedel” (s. 59).

---

<sup>1</sup> För att jämma ut för årliga variationer ska, såväl vid beräkningen av basvärdet som vid uppföljning, ett medelvärde beräknas (prop. 2008/09:93 s. 37).

När det gäller infrastrukturplaneringen slås följande fast: ”De åtgärder som genomförs i transportinfrastrukturen bidrar till att de transportpolitiska målen uppfylls”. Det handlar då främst om de åtgärdsval som görs inom ramen för den ekonomiska planeringen. Men i propositionen tas också upp frågan om synkronisering med och tillämpning i den fysiska planeringen. Där anges följande: ”Transportpolitisk måluppfyllelse bör vara vägledande i planering och bedömning av fysiska åtgärder i transportsystemet och beaktas i den övriga markanvändningen, men det måste alltid finnas utrymme för avvägning mot andra intressen och effekter, liksom mot mål inom andra politikområden. Den översyn av lagstiftningen som regeringen har aviserat bör kunna bidra till en effektivare och mer samordnad planeringsprocess samt stödja tillämpningen av de transportpolitiska målen” (s. 62).

Den översyn som åsyftas i citatet ovan är den översyn som Transportinfrastrukturkommittén nu genomfört.

I propositionen konstateras vidare att den nuvarande fysiska planeringsprocessen innebär att ”investeringar försenas, inte sällan på ett betydande sätt och till stora kostnader, utan att dessa förseningar motsvaras av några genuina mervärden vare sig för medborgarna eller för samhället”. Det framhålls att stora angelägna samhällsprojekt måste kunna planeras och genomföras snabbare än i dag, dock utan att det demokratiska inflytandet, rättssäkerheten eller miljöhänsynen åsidosätts (s. 63 och 64).

I detta sammanhang slås också fast att styrningen av statliga myndigheter är en viktig fråga när det gäller att nå de transportpolitiska målen. Det konstateras också att de transportpolitiska målen bör kunna vara vägledande för regionala och lokala målformuleringar hos olika aktörer – kommuner, regioner, näringsliv och ideella föreningar.

### 3.3 Kommitténs problemlista

Mot bakgrund av det omfattande material som finns om hur planeringsprocessen för järnvägar och vägar fungerar i praktiken och med Transportinfrastrukturkommitténs eget arbete som grund har kommittén analyserat och kartlagt de problemområden som finns. Här kommer kommittén att sammanfatta dessa problem, för att i andra avsnitt analysera dem mer i detalj.

I problemanalysen bör först nämnas några mer *allmänna reflektioner* som kan göras. Många menar att det samlade regelkomplexet för den fysiska planeringsprocessen är mycket *svåröverskådligt*. Det beror på att många regler i olika lagar berörs, att parallella processer enligt olika lagar bedrivs och att olika aktörer är ansvariga för processerna. Det finns också ibland svårförklariga *skillnader* mellan systemen. Parallell hantering och överklagandemöjligheter i olika lagsystem innebär att planeringsprocessen blir *oförutsägbar*. Det är också svårt att definiera kraven på beslutsunderlaget i de olika skedena. Det innebär att det är svårt att bedöma hur lång tid en planeringsprocess kan komma att ta. Kritikerna menar också att det finns för många möjligheter att *överklaga beslut* i flera omgångar och i olika lagsystem. Eftersom likartade frågor kan prövas flera gånger i olika parallella processer menar många också att det kan bli en *dubbelprovning*, som kan leda till osäkerhet om vad som gäller. Av det anförda följer att det är ett stort behov av att genomföra *förenklingar* i systemen.

En viktig fråga, som också nämns i direktiven, är kopplingen till *den ekonomiska planeringen*. Det handlar egentligen om två olika frågor. Den första avser frågan om det överhuvudtaget finns något behov av att genomföra ett järnvägs- eller vägprojekt. Den tar sin utgångspunkt i att ett behov av nya eller fler transporter har aktualiserats. Om behovet berör Trafikverkets verksamhetsområde, ska verket analysera behovet och ta ställning till hur det ska lösas. Det sker genom tillämpning av den s.k. fyrstegsprincipen. I dag finns ingen tydlig process inom ramen för den ekonomiska planeringen för hur denna tillämpning ska ske. Därför kan frågan felaktigt hamna inom ramen för den fysiska planeringsprocessen. Den andra frågan handlar om behovet för Trafikverket att säkra en ekonomisk finansiering av de projekt som man planerar för. Inom planeringsprocessens ram måste finansieringen säkras, annars riskerar man att kasta bort skattebetalarnas pengar på planering av projekt som i slutskedet inte kan genomföras.

Den fysiska planeringsprocessen ska starta när Trafikverket bestämt sig för att en förändring i transportinfrastrukturen är nödvändig. När det gäller denna process utgår kommittén från *den enskilde medborgarens perspektiv*, vilket inte alltid sker när dessa frågor diskuteras. Samråd bedrivs enligt flera olika lagar när man planerar för infrastrukturprojekt. Det har visat sig att det är svårt för medborgaren att förstå hur och när man ska delta i samråd beroende på vilken fråga man vill påverka. Detta framgår bl.a. av en

doktorsavhandling av Johan Wänström, *Samråd om Ostlänken*, och är väl känt hos Trafikverket. Det är inte säkert att det lönar sig att vara aktiv, eftersom även den passive sakägaren får överklaga Trafikverkets planbeslut. Den kanske viktigaste frågan för den enskilde är risken för att den fastighet man äger under lång tid påverkas negativt av planer på att genomföra ett infrastrukturprojekt. Detta kan vara ett mycket stort problem för en enskild person eller ett företag.

Det problem som brukar nämnas allra först när det gäller planeringsprocessen handlar om *tid och pengar*. Det tar för lång tid att genomföra planeringsprocessen och dessutom blir kostnaderna för höga. I direktiven till kommittén framhålls att det finns exempel på projekt som tagit mellan sex och åtta år att planera. Kommittén har dock inhämtat att Trafikverket numera räknar med att den teoretiska tiden för planering av stora projekt är nio år fram till byggstart. En tydlig fråga för kommittén är därför hur planeringsprocessen ska kunna bedrivas effektivare.

I fokus för kommitténs arbete när det gäller att effektivisera planeringsprocessen står av naturliga skäl de två sektorlagarna, väglagen och banlagen. I dessa finns flera regler som gör att planeringsprocessen blir mycket tungrodd. I lagarna görs till att börja med *ingen skillnad mellan olika typer av projekt*. Oavsett om det är ett litet okomplicerat projekt eller ett stort komplicerat projekt måste alltid en förstudie och en plan upprättas. Finns det alternativa sträckningar ska också en utredning slutföras. Planeringsprocessen bedrivs alltså *i flera steg*, där varje steg riskerar att suboptimeras. Tanken från början var att ett steg ska följas av ett nytt, dvs. först förstudie, sedan utredning och sist plan, så att resultatet kan föras vidare. Det har dock visat sig att de olika stegen delvis pågår parallellt. Det är inte heller ovanligt att det är skilda konsulter som arbetar i olika steg. Det förekommer även att olika personalgrupper inom Trafikverket arbetar med de olika skedena. Sammantaget innebär detta att planeringsprocessen som helhet inte fungerar effektivt.

En ytterligare fråga att analysera är *reglerna om överklagande* av Trafikverkets planbeslut och den rättsverkan som är knuten till regeringens beslut att slutgiltigt fastställa en plan. Fråga har också uppkommit om väglagen och banlagen kan slås samman till *en gemensam lag* eller om i vart fall en bättre *samordning* kan ske mellan dessa lagar.

Ett annat problemområde handlar om den *tillåtlighetsprövning* som regeringen genomför enligt miljöbalkens regler av vissa infrastrukturprojekt. Det är en god tanke att regeringen genom en tillåtlighetsprövning tidigt i planeringsprocessen bestämmer den geografiska sträckningen av en järnväg eller en väg. Men tillämpningen upplevs ibland som statisk med liten flexibilitet. Ibland går kraven på underlag långt i detaljeringsgrad. Det är också tveksamt om man i lagen har lyckats definiera de typer av projekt som regeringen rätteligen bör pröva inom ramen för den obligatoriska prövningen. Ett exempel som inte faller under denna prövning är Citybanan i Stockholm som bedöms vara ett mycket komplext projekt. Dessutom finns svårförklarliga skillnader mellan obligatorisk prövning av byggande av väg respektive järnväg. Rättsverkan av tillåtlighetsbeslutet är inte helt klar. En komplikation som tillkommit efter det att reglerna om tillåtlighetsprövning infördes är konsekvenserna av att en väg- eller en järnvägssträckning passerar genom ett Natura 2000-område. Hur bör denna prövning ske för att bli en naturlig del av tillåtlighetsprövningen samtidigt som Sverige lever upp till de åtaganden som följer av EU-medlemskapet?

Det finns också kritiker som menar att reglerna om *miljökonsekvensbeskrivningar (MKB)* är för statiska och inte tillräckligt väl anpassade till hur stor miljöpåverkan faktiskt är.

Ett viktigt problemområde gäller *relationen och samspelet mellan å ena sidan väglagen och banlagen och å andra sidan PBL*. Riksdagen antog så sent som våren 2010 en ny plan- och bygglag som ska träda ikraft den 2 maj 2011. I denna har skett vissa tydliggöranden om samspelet mellan lagstiftningarna, men det är upp till Transportinfrastrukturstyrelsen att pröva om man kan komma längre i denna fråga. Den s.k. PBL-kommittén lanserade tanken på en möjlighet för en kommun och Trafikverket att välja mellan att tillämpa PBL eller väglagen respektive banlagen. Andra uppslag var att förbättra samordningen mellan olika processer eller att på olika sätt effektivisera beslutsfattandet inom respektive lag. Betydelsen av att en kommun har lyft in en väg eller ett järnvägsstråk i den kommunala översiktsplanen har också diskuterats, liksom frågan om s.k. riksintressen.

Avslutningsvis bör också nämnas den situation som kan uppstå när Trafikverket och en kommun *inte kan komma överens* om var eller hur en järnväg eller en väg ska byggas. En sådan situation kan leda till både tidsödande och kostnadskrävande förseningar.

Transportinfrastrukturkommittén återkommer mer i detalj till alla dessa frågor i senare avsnitt.

### 3.4 Kommitténs principiella syn på den fysiska planeringsprocessen

**Kommitténs bedömning:** Den fysiska planeringsprocessen ska vara utformad så att samhällsviktiga transportinfrastrukturprojekt kan planeras med den kvalitet som behövs på så kort tid som möjligt, varvid den miljöhänsyn, det demokratiska inflytande och den rättssäkerhet för enskilda som följer av lag ska säkerställas.

**Skälen för kommitténs bedömning:** Mot den ovan angivna bakgrunden vill Transportinfrastrukturkommittén sammanfatta sin principiella syn på den fysiska planeringsprocessen för vägar och järnvägar samt utgångspunkterna för hur denna bör utvecklas. I senare avsnitt kommer denna syn att preciseras i de olika delarna av processen.

Den målstruktur som regering och riksdag etablerat för det transportpolitiska området är relativt tydlig och till vissa delar mätbar och uppföljningsbar. Avsikten är nu att allt arbete inom det transportpolitiska området ska bedrivas så att det medverkar till att de transportpolitiska målen nås.

Ett mycket viktigt instrument för måluppfyllelsen är den ekonomiska infrastrukturplaneringen. Där avgörs vilka åtgärder som ska vidtas för att lösa transportbehov av olika slag. Fyrstegsprincipen måste enligt Transportinfrastrukturkommitténs mening användas fullt ut och processen för detta måste kvalitetssäkras. I senare avsnitt redovisas ytterligare synpunkter på denna fråga.

Blir resultatet av ett kvalitetssäkrat åtgärdsval enligt fyrstegsprincipen ett beslut att bygga om eller bygga ut vägar och järnvägar, förutsätts beslutet ha tagits mot bakgrund av en analys av vilka positiva effekter som uppnås i relation till de transportpolitiska målen. När då en transportinfrastrukturinvestering har valts, är det en självklar utgångspunkt att den fysiska planeringsprocess som tar vid också är utformad så att den stödjer den måluppfyllelse som ska uppnås. En avvägning måste dock alltid kunna ske mot andra intressen. Transportinfrastrukturkommitténs

huvuduppgift är att utveckla en process som svarar upp mot dessa krav.

I det material som redovisats tidigare finns det mycket tydliga krav på att den fysiska planeringsprocessen måste ta kortare tid i anspråk än vad som nu gäller. Det är också enligt kommitténs bedömning en nödvändighet om infrastrukturinvesteringar fullt ut ska kunna bidra till uppfyllelsen av de transportpolitiska målen.

Samtidigt är det viktigt att erinra om de bestående effekter på bl.a. miljön som uppstår vid väg- eller järnvägsbyggen. Det förhåller sig också så att det mycket sällan kan uppstå någon total enighet om projektens sträckningar i den dialog som äger rum. Ofta blir det så att det finns aktörer som motsätter sig ett projekts genomförande. Detta är en naturlig sak att hantera i en rättsstat. Det är därför nödvändigt att planeringsprocessen för vägar och järnvägar fångar upp de olika uppfattningar som kan finnas, att de olika intressen som finns beskrivs och analyseras och att de avvägningar som görs sker i dialog med omvärlden och på ett transparent sätt. Samtidigt är det viktigt att intressekonflikter kan avgöras i en demokratiskt förankrad process, där beslutsfattandet är tydligt och ansvaret klarlagt.

Transportinfrastrukturkommittén har kommit fram till att den samlade uppgiften för planeringsprocessen kan formuleras på följande sätt:

*Den fysiska planeringsprocessen ska vara utformad så att samhällsviktiga transportinfrastrukturprojekt kan planeras med den kvalitet som behövs på så kort tid som möjligt, varvid den miljöhänsyn, det demokratiska inflytande och den rättssäkerhet för enskilda som följer av lag ska säkerställas.*

Med att planeringen ska ha den kvalitet som behövs menar kommittén att underlaget och förfarandet ska anpassas efter det enskilda projektets svårighetsgrad. Planeringen ska ge ett mervärde för samhället, miljön eller medborgarna. Det finns enligt kommitténs mening inget självändamål i en omfattande utredning. Tvärtom innebär en omfattande utredning för ett mindre och inte så komplicerat projekt dålig hushållning med resurserna och att planeringen tar längre tid än nödvändigt. Det är också en självklarhet att omfattande eller komplicerade projekt förutsätter ett gediget utredningsmaterial. Länsstyrelsen men också andra aktörer har en viktig roll när det gäller att se till att planerings-



underlaget får det innehåll som behövs. Ytterst är det regeringen som tar ställning till om ett material kan godtas.

Vad som är ”så kort tid som möjligt” beror på projektets karaktär. Det bör betonas att det handlar om att anpassa processen efter förhållandena i de enskilda fallen och inte att korta processen på bekostnad av en ordentlig prövning av miljöhänsyn och andra intressen.

Kommittén har analyserat utvecklingsbehovet av lagstiftningen utifrån denna samlade uppgift. För att svara mot dessa krav måste enligt kommitténs mening ett antal viktiga förutsättningar uppfyllas.

En sådan förutsättning är att den samlade processen måste bli tydligare, enklare och mer transparent. Möjligheterna till förenklingar i olika lagar ska utnyttjas maximalt. Medborgarnas möjligheter att påverka vid samråd ska utvecklas och sakägarnas ställning förstärkas.

Så långt som det är rimligt ska dubbla processer och dubbelprövningar undvikas. Ansvar för att driva olika processer måste vara tydligt liksom beslutsfattandet och dess rättsverkningar. Samordningen och samspelet mellan väglagen respektive banlagen och PBL ska förenklas och effektiviseras.

Det är enligt kommitténs mening angeläget att identifiera och eliminera s.k. tidstjuvar som inte ger något mervärde i planeringsprocessen. Utredningsmaterialet ska anpassas till utredningsbehovet.

Processerna enligt väglagen och banlagen måste effektiviseras. Lagarna bör på sikt slås samman, vilket är en omfattande uppgift. Kommittén har inte tid eller resurser att göra detta arbete, men kommer att bättre anpassa lagarna till varandra.

I stora eller komplicerade infrastrukturprojekt kan svåra intresseavvägningar uppstå. Ibland är det inte möjligt att lösa dessa annat än genom ett beslut i regeringen. Så sker i dag när regeringen tillåtlighetsprövar ett projekt enligt reglerna i miljöbalken. Så sker också när regeringen slutgiltigt prövar en plan enligt väglagen eller banlagen. Kommittén menar att denna rätt måste kvarstå för regeringen och att den behöver förtydligas vad gäller förutsättningar och konsekvenser.

Med anledning av den översiktliga internationella jämförelse som gjorts vill kommittén avslutningsvis framhålla att det inte är möjligt att få någon vägledning för svensk del av denna. Förhållandena skiljer sig åt i de olika länderna på grund av

historiska, politiska och kulturella orsaker. I många länder tycks man vara missnöjda med sina planeringssystem, eftersom många ändrat i dem under 2000-talet. Det danska systemet med anläggningslagar, som ibland uppmärksammas i debatten, är av flera skäl inte intressant för vår del. Det beror främst på att det danska systemet innehåller många olika skeden och är mer komplicerat än man kan tro. Att stifta en lag som uttryckligen bara avser ett visst projekt är inte heller förenligt med svensk grundlag (prop. 1973:90 s. 203 och 204). Ett gemensamt drag i ländernas system tycks vara statens stora inflytande över byggande av transportinfrastruktur, såväl när det gäller finansiering, lokalisering som utformning.

## 4 Den fysiska planeringen i praktiken – hur lång tid tar det och vad kostar det?

### 4.1 Inledning

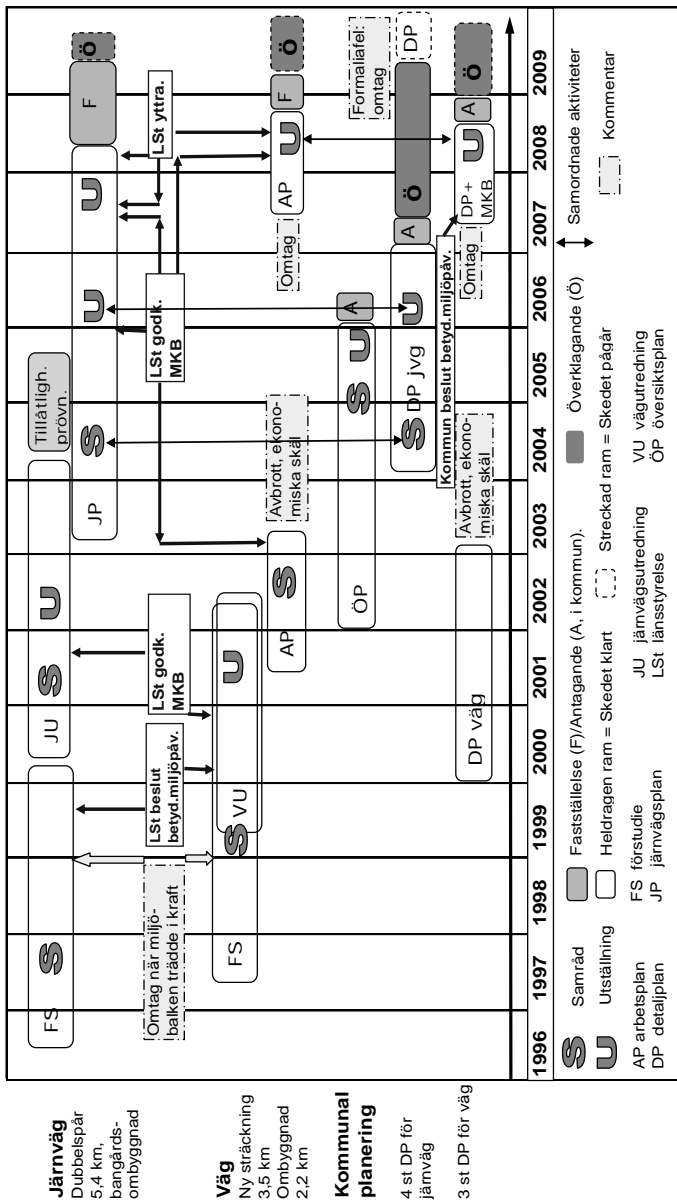
I direktiven (dir. 2009:16) för kommitténs arbete anges att många upplever att planeringsprocessen för byggande av transportinfrastruktur har blivit för komplicerad och att ledtiderna i många fall är alltför långa, vilket bl.a. kan leda till ökade samhälls-ekonomiska kostnader. Enligt direktiven bör ambitionen vara att bl.a. påskynda och förkorta processerna. Farhågor om att angelägna investeringar i transportinfrastruktur försenas i onödan genom ett allt för utdraget planeringsförfarande, med ökade kostnader som följd, har bl.a. framförts vid ett seminarium som Näringsdepartementet arrangerade den 16 december 2008 och i samband med intervjuer med viktiga aktörer som Näringsdepartementet låtit genomföra under december 2008 och januari 2009.

En av kommitténs uppgifter är därför att analysera beslutsprocesserna enligt bl.a. väglagen (1971:948) och lagen (1995:1649) om byggande av järnväg (banlagen). Som närmare beskrivits tidigare föreskriver både väglagen och banlagen en planeringsprocess med tre skeden: förstudie, utredning (väg- respektive järnvägsutredning) och plan (arbets- respektive järnvägsplan). Utredning krävs dock endast om det i förstudien har klarlagts att alternativa sträckningar behöver studeras. En utredning ska alltid, oberoende av projektets karaktär, innehålla en miljökonsekvensbeskrivning (MKB). Detsamma gäller för en plan.

Ofta måste ny- och ombyggnad av vägar och järnvägar hanteras och prövas även enligt plan- och bygglagen (1987:10, PBL) genom att det uppstår behov av ny planläggning eller ändring av befintliga detaljplaner.

För att få en bild av hur de olika planeringssystemen enligt väglagen, banlagen och PBL hänger samman och kuggar i varandra har kommittén gjort en särskild studie av planeringen för utbyggnad av väg och järnväg i Motala, se figur 4.1. Exemplet visar tydligt att det råder komplexa samband mellan de olika plansystemen och mellan de olika aktörerna samt att planeringsprocessen tar betydande tid.

Figur 4.1 Planering av väg- och järnvägsutbyggnad i Motala<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Figuren visar situationen hösten 2009.

## 4.2 Tidsåtgång för planeringsprocessen

Vägverket och Banverket lät, inom ramen för det gemensamma projektet Den goda staden, göra en studie av 10 konkreta planeringsfall som avsåg både väg och järnväg för att belysa tidsåtgången i planeringsprocessen<sup>2</sup>. Kommittén har låtit fördjupa denna studie med avseende på sådana moment som skulle kunna ge en bild av s.k. ställtider i projekten. Med ställtider menas här tid som krävs för exempelvis väntan och omställning i samband med att ett ärende övergår från en fas till en annan eller från en aktör till en annan. Inom kommittén har också egna studier gjorts av tidsåtgången för planeringsprocessen i ett antal olika väg- och järnvägsprojekt.

Det bör inledningsvis framhållas att det är ett omfattande och komplicerat arbete att försöka kartlägga planeringsprocessen i konkreta fall. I den studie som Vägverket och Banverket lät göra konstateras att processerna är så utsträckta i tiden att det är svårt att hitta personer med insikt i processerna och deras historik. Vidare beskrivs att uppgifter om tidsåtgången inte är alldeles lätta att ta fram för berörda aktörer. Exempelvis har vissa uppgifter inte bokförts på ett sätt som gör att det går att få fram tydliga svar (t.ex. kostnader för egen arbetstid i trafikverken). Det är ju dessutom så att tidsåtgången i olika planeringsskeden är helt beroende av projektets art och omfattning, vilka intressekonflikter som uppkommer etc. Alla dessa faktorer gör att man får vara försiktig med att dra generella slutsatser utifrån de uppgifter som har gått att få fram.

### *Några större projekt*

Transportinfrastrukturkommittén studerade inledningsvis några större projekt där det var möjligt att snabbt få fram mer detaljerad information. Det gäller Botniabanan (190 km järnväg), E18 Hjulsta–Kista (8 km ny motorväg), Norrbotniabanan (270 km järnväg), och Ostlänken (150 km järnväg), se tabell 4.1.

---

<sup>2</sup> Banverket och Vägverket, *Haffa tidstjuvarna*, Banverket 2010:2.

Tabell 4.1 Tidsåtgång för några större projekt<sup>3</sup>

Projekt	Förstudie från start till beslut om fortsättning, antal mån.	Utredning från beslut om forts. till beslut om alternativ, antal mån.	Tillåtlighetsprövning från beslut om alternativ till regeringsbeslut om tillåtlighet, antal mån.	Järnvägs-/arbetsplan från reg. beslut till fastställa, antal mån.	Prövning av överklagad plan från fastställ. till laga kraft, antal mån.	Total tidsåtgång hittills genomförda skeden
<b>Botniabanan</b>					6–24 (snitt 10,5)	6–10 år
Nyland – Umeå	10	12	26–49	15–25		
19 mil						
2 förstudier						
6 järnvägsutredningar						
15 järnvägsplaner (7 överklagades)						
<b>Norrbotniabanan</b>						
Umeå – Luleå	24	36	ej påbörjad	ej påbörjad		5 år
27 mil						
3 förstudier						
6 järnvägsutredningar (varav 4 påbörjats)						
järnvägsplaner ej påbörjade						
<b>Ostlänken</b>						
Järna – Linköping	24	70	ej påbörjad	ej påbörjad		8 år
15 mil						
2 förstudier						
1 järnvägsutredning						
järnvägsplaner ej påbörjade						
<b>E 18</b>						
Hjulsta – Kista	18	34 + 36	25	ca 24	ca 10	14,5 år
8 km ny motorväg						
1 förstudie						
2 vägutredningar (omtag)						
1 arbetsplan						

Som framgår av tabellen kan det i stora och komplicerade projekt ta mycket lång tid att ta sig igenom planeringsprocessen. Projekt Botniabanan komplicerades i den norra delen av problematiken med Natura 2000-områden. Det innebar att planeringen för den delsträckan kom att ta ca tio år. Den största tidsåtgången var i det

<sup>3</sup> Tabellen baseras på situationen hösten 2009.

fallet regeringens tillåtlighetsprövning, vilken sammantaget tog drygt fyra år. En stor del av denna tid åtgick för att ta fram och bereda kompletterande underlag.

Projektet E18 Hjulsta-Kista är exempel på ett projekt av mycket mindre geografisk omfattning som ändå haft komplexa förutsättningar. Den totala tidsåtgången för planeringsprocessen blev i det fallet ca 14,5 år. Projektet påverkades av att nya planeringsregler trädde i kraft tillsammans med miljöbalken. Detta innebar att vägutredningsskedet i princip fick tas om och sammanlagt tog närmare sex år. Även utan denna speciella förutsättning hade dock planeringen av projektet sammanlagt tagit mer än elva år.

Ett ytterligare exempel som bör uppmärksammas är projektet för utbyggnad av järnvägen från två till fyra spår på den åtta kilometer långa sträckan från Arlöv (norr om Malmö) till Flackarp (strax söder om Lund). Oenighet mellan berörda kommuner och Banverket om järnvägen skulle gå i markplan eller i tunnel ledde till att ärendet gick i stå i samband med regeringens tillåtlighetsprövning. I mars 2006 skickade Banverket in begäran till regeringen om att pröva tillåtlighet för utbyggnaden, trots att verket inte var överens med kommunerna. Regeringen fattade dock inget beslut, vilket ledde till att Banverket och kommunerna till sist kom överens. En ny tillåtlighetsansökan upprättades utifrån de avtal som Banverket har tecknat med kommunerna om utformningen av sträckningarna genom Åkarp och Hjärup.

De nu redovisade projekten ger som nämnts ingen säker helhetsbild av hur lång tid planeringsprocessen tar. Med de reservationer som beskrevs inledningsvis kan man ändå utifrån dessa projekt och andra som kommittén studerat få några indikationer:

- Förstudie tar 1–2 år.
- Väg- eller järnvägsutredning tar 2–3 år.
- Tillåtlighetsprövning (inkl. beredning) tar 1–3 år.
- Arbets- eller järnvägsplan t.o.m. beslut om fastställelse tar 1–2 år.

Möjligen kan man då konstatera att planeringsprocessen, rent teoretiskt, tar minst fem år att genomföra – även om arbetet flyter på bra. Det troligaste är dock att processen tar längre tid än så. För ett komplicerat, och kanske kontroversiellt, projekt kan hela planeringsprocessen komma att ta 10–12 år. Trafikverket har för



sin del redovisat till kommittén att verket räknar med att processen, från förstudie fram till byggstart, tar ca nio år.

Sammantaget konstaterar kommittén att det med dagens regler tar alltför lång tid att genomföra planeringen av väg- och järnvägsprojekt. Mindre omfattande projekt tar oproportionerligt lång tid att planera. För stora och komplicerade projekt tar planeringen enligt kommitténs mening orimligt lång tid i anspråk.

### *Ställtider*

Som nämnts ovan har kommittén försökt få en bild av ställtiderna i olika typer av projekt. De projekt som har studerats i detta avseende är en blandning av väg- och järnvägsprojekt med olika omfattning och inriktning, alltifrån större projekt som Botnia-banan eller Förbifart Sundsvall till en gång- och cykelbana i Nyköpings kommun.

I och med att planeringsprocessen är indelad i flera skeden så krävs åtgärder för att avsluta ett skede och överlämna till nästa skede. I varje skede finns också krav på formell hantering, vilket bl.a. innebär att formella aktiviteter av likartad karaktär och med lagreglerade tidsrymder måste upprepas vid flera tillfällen under processens gång. Alla situationer av den arten innebär att det uppkommer ställtider. De ställtider som efterforskats i den studie som kommittén har låtit göra rör exempelvis sådana moment där Vägverket eller Banverket överlämnade ärendet till länsstyrelse för ställningstagande om betydande miljöpåverkan, godkännande av MKB eller slutligt yttrande över planen. Det kan också vara moment där Vägverket eller Banverket självt skulle bereda och fatta interna beslut inför fortsatt arbete.

Resultatet av studien framgår av tabell 4.2 nedan.

**Tabell 4.2 Exempel på tidsåtgång för vissa moment i den fysiska planeringsprocessen**

Moment	Tidsåtgång
Länsstyrelsens beslut angående betydande miljöpåverkan (förstudieskedet)	5 dagar–3 månader
Länsstyrelsens beslut angående godkännande av MKB för väg- eller järnvägsutredning	1–10 månader
Länsstyrelsens beslut angående godkännande av MKB för arbets- eller järnvägsplan	1–4 månader
Länsstyrelsens yttrande inför fastställelseprövning (arbets- eller järnvägsplan)	15 dagar–5 månader
Väg- eller Banverkets handläggning mellan utställningens slut och verkets ställningstagande om alternativ (utredningsskedet)	2–13 månader
Väg- eller Banverkets handläggning från utställningens slut till att arbets- eller järnvägsplan inkommit för fastställelseprövning	1–3 månader

Källa: WSP Analys & Strategi, PM *Tids- och kostnadsuppgifter i infrastrukturplaneringen*, 2010-03-04.

Tabellen belyser ganska väl förhållandet att den nuvarande planeringsprocessen innehåller många moment som innebär att det uppkommer ställtider. Denna studie indikerar att sådana moment sammanlagt kan ta minst sex månader för projekt där planeringsprocessen innehåller alla tre planeringsskedena. Som framgår av tabellen kan dock också ett enskilt moment av denna typ ta många månader i anspråk. Detta är i viss mån förståeligt i fråga om projekt som innefattar komplicerade frågeställningar. Även i förhållandevis enkla typer av projekt kan dock moment av den här karaktären ta lång tid i anspråk. I exemplet i studien som avser utbyggnad av gång- och cykelväg tog dessa moment 8 månader att genomföra. I Vägverkets och Banverkets ovannämnda studie redovisas liknande iakttagelser. Bl.a. nämns att det uppstår glapp mellan olika moment, t.ex. mellan förstudien och nästkommande steg.

Självfallet innefattar dessa moment inte enbart vänt- eller liggtider utan huvudsakligen utredningsarbete och överväganden. Kommittén noterar dock att de ställtider som uppstår verkar vara en bidragande orsak till tidsåtgången i planeringsprocessen. Det bör finnas möjlighet att förkorta processen utan att minska på

kvalitetskraven i planeringsarbetet genom att minska antalet moment av denna karaktär.

### 4.3 Kostnader för planeringsprocessen

I tabell 4.3 redovisas uppgifter från Vägverket och Banverket om de bokförda kostnaderna under 2004–2008 för att genomföra planeringsprocessen. Som framgår av tabellen har planeringsprocessen för vägar och järnvägar under dessa år kostat uppemot en miljard kronor per år. Redovisningen avser ändå endast verkens bokförda kostnader, dvs. kostnader för exempelvis konsulter som anlitas. Till detta måste läggas kostnaderna för den egna tid som verken har lagt ned både på planarbete och beredning av planärenden. Dessutom tillkommer de kostnader som länsstyrelser och kommuner har för sin medverkan i planeringsprocessen. De sammanlagda bokförda kostnaderna motsvarar mellan 5 och 10 % av de totala investeringskostnaderna. Frågan om detta är en hög eller låg andel är inte enkel att besvara, eftersom det är svårt att få fram relevanta jämförelseuppgifter. Det bör dock noteras att innan byggstart är möjlig måste till dessa belopp läggas också kostnaderna för att detaljprojektera och ta fram bygghandlingar. Även dessa kostnader kan uppgå till betydande belopp.

Av underlaget till tabellen kan utläsas att planeringskostnaderna för järnvägar under den redovisade femårsperioden utgjorde drygt 600 miljoner kronor per år och för vägar drygt 300 miljoner kronor per år. Det utgör i båda fallen 5–10 % av investeringskostnaden för respektive slag av infrastruktur.

**Tabell 4.3 Vägverkets och Banverkets sammanlagda kostnader för den fysiska planeringsprocessen**

	Förstudie, tkr	Andel av total, %	Järnvägsutredningar, tkr	Andel av total, %	Järnvägsplaner, tkr	Andel av total, %	Övrigt <sup>1</sup> , tkr	Andel av total, %	Summa, tkr	Andel av total, %	Totala investeringskostnader, mnkr
2008	89 227	0,55	139 992	0,87	455 538	2,82	81 198	0,50	765 955	4,74	16 170
2007	58 937	0,42	175 554	1,24	491 356	3,47	49 635	0,35	775 482	5,48	14 143
2006	67 326	0,51	104 929	0,80	738 688	5,65	33 567	0,26	944 510	7,22	13 083
2005	130 425	1,13	205 394	1,78	920 323	7,98	33 058	0,29	1 289 200	11,17	11 538
2004	111 469	1,03	148 369	1,37	779 822	7,22	32 376	0,30	1 072 036	9,93	10 797
<i>Genomsnitt</i>	<i>91 477</i>	<i>0,70</i>	<i>154 848</i>	<i>1,18</i>	<i>677 145</i>	<i>5,15</i>	<i>45 967</i>	<i>0,35</i>	<i>969 437</i>	<i>7,37</i>	<i>13 146</i>

<sup>1</sup> Idéstudier, strategiska planer externt och tillståndsbekräftelser.

Källa: Vägverkets och Banverkets redovisning.

Kommittén har också analyserat hur de redovisade planeringskostnaderna fördelar sig mellan de olika planeringsskedena, se tabell 4.4.

**Tabell 4.4 Andel av planeringskostnaderna för olika moment**

	Förstudier, andel av planeringskostnader, %	Utredningar, andel av planeringskostnader, %	Planer, andel av planeringskostnader, %	Övrigt, andel av planeringskostnader, %
2008	12	18	59	11
2007	8	23	63	6
2006	7	11	78	4
2005	10	16	71	3
2004	10	14	73	3
<i>Genomsnitt</i>	<i>9</i>	<i>16</i>	<i>69</i>	<i>5</i>

Källa: Vägverkets och Banverkets redovisning.

Som framgår av tabellen var det under den redovisade perioden arbets- och järnvägsplaner som drog de ojämförligt största kostnaderna, mellan 60 och 70 % av planeringskostnaderna. Det förefaller rimligt med tanke på att det vid detaljplaneringen krävs mycket mer tekniskt underlag än i de tidigare skedena. Den fördjupade studie som kommittén har låtit utföra bekräftar i stora drag denna procentuella fördelning mellan de olika skedena.

Från den fördjupade studien kan också nämnas att de totala kostnaderna för planeringen av Botniabanans 19 mil järnväg uppgick till ca 320 miljoner kronor, varav ca 14 miljoner kronor utgjorde Banverkets kostnader för tillåtlighetsprövningen. Det senare beloppet avsåg i stor utsträckning utredning och beredning av det kompletterande underlag som krävdes. Projektet Förbifart Sundsvall har hittills haft en kostnad för planeringsprocessen på drygt 100 miljoner kronor, varav nära 75 miljoner kronor för arbetsplan.

Värt att nämna är också att i det mindre projekt som avsåg utbyggnad av gång- och cykelväg, och som enligt uppgift hade en ganska enkel planeringsprocess, kostade planeringen ändå drygt 600 000 kronor. Detta utgjorde en jämförelsevis stor del, 13 %, av projektkostnaden.

Kommittén konstaterar att det kostar betydande belopp att genomföra planeringsprocessen för vägar och järnvägar. En viktig orsak till kostnaderna är att en utredningsorganisation måste finnas etablerad under lång tid. Enligt kommitténs bedömning kan därför en kortare och effektivare process ge möjlighet till beaktansvärda besparingar, utöver de vinster som följer av att viktiga infrastrukturprojekt kan färdigställas tidigare. Ekonomiska konsekvenser av kommitténs förslag beskrivs i kapitel 11.

## 5 Den enskildes perspektiv

### 5.1 Kommitténs uppdrag

Kommitténs huvuduppgift är att lämna förslag som förkortar ledtiderna fram till färdig anläggning. I direktiven (dir. 2009:16) sägs att de förslag till effektivisering som kommittén lägger fram ska

- säkerställa ett demokratiskt inflytande i planeringsprocessen,
- tillgodose rättssäkerheten för enskilda som berörs, samt
- säkerställa tillräcklig insyn och möjligheter till inflytande för berörd allmänhet.

### 5.2 Enskilda påverkas när vägar och järnvägar planeras

En alltför lång planeringsprocess är ur samhällets synvinkel negativ eftersom det projekt som ska lösa transportproblem i infrastrukturen (trafiksäkerhet, tillgänglighet m.m.) försenas. Långdragna processer har emellertid negativ betydelse även för enskilda som berörs. Det är en aspekt som inte får glömmas bort.

I olika skeden av processen presenteras alternativa förslag som är mer eller mindre utredda. Den som bor i närheten av någon alternativ sträckning eller på annat sätt skulle beröras av att en väg eller järnväg byggs kan naturligtvis uppleva en oro. För den som äger en fastighet i ett område där en väg eller järnväg planeras kan det bli svårt eller omöjligt att sälja fastigheten. Det beskrivs ibland som att en död hand läggs över ett område. Skulle fastighetsägaren av någon anledning bli tvungen att flytta kan situationen bli svår.

Under förstudiens samråd diskuteras ofta många alternativ. En del av dessa visar sig senare inte vara realistiska. Under utredningskedet då olika alternativa korridorer presenteras kan stora

områden och många fastighetsägare beröras. Osäkerheten om vilket alternativ som kommer att genomföras minskar först i och med att Trafikverket efter utställningen av utredningen väljer ett alternativ. Om projektet ska tillåtlighetsprövas klargör regeringens beslut vilken korridor som kommer att beröras. Osäkerheten om en väg eller järnväg ska byggas på en viss plats kvarstår dock i viss utsträckning till dess en plan slutligen fastställts och fått laga kraft.

Det finns alltså många osäkerhetsmoment under planeringsprocessens gång. Det valda alternativet kan också t.ex. justeras eller ersättas med ett annat under tillåtlighetsprövningens gång. Förutsättningarna för finansiering kan dessutom förändras med följden att verkets arbete avstannar för att eventuellt återupptas vid ett senare tillfälle. Avstannar planeringen i ett skede då flera korridorer fortfarande utreds, drabbas ett stort antal personer av en osäker situation vad gäller förutsättningarna för den framtida markanvändningen i området.

I rättsligt avseende blir en fastighetsägares möjligheter att använda sin mark begränsad i och med att ett beslut att fastställa arbetsplan får laga kraft eller ett beslut fattas att fastställa en järnvägsplan. Från dessa tidpunkter krävs tillstånd från väghållningsmyndighet eller Trafikverket för att, inom vägområde eller på järnvägsmark enligt planen, uppföra byggnader och vidta andra åtgärder som väsentligt kan försvåra områdets användning för väg eller järnväg (48 § väglagen [1971:948] och 3 kap. 2 § lagen [1995:1649] om byggande av järnväg, banlagen). När ett beslut att fastställa en arbets- eller järnvägsplan har fått laga kraft har Trafikverket möjlighet att ta marken i anspråk.

En fastställd arbetsplan eller järnvägsplan gäller i fem år från utgången av det år då beslutet fick laga kraft. Inom den tiden ska byggandet ha påbörjats och, i fråga om väg, vägens sträckning i sin helhet vara tydligt utmärkt på marken. I annat fall upphör beslutet att fastställa planen att gälla (18 § tredje stycket väglagen och 2 kap. 9 § banlagen). Giltighetstiden för arbetsplan för väg kan dock om det finns synnerliga skäl förlängas av Trafikverket. Ett sådant beslut får varje gång avse högst tre år (18 § tredje stycket väglagen och 35 § vägkungörelsen [1971:954]). Giltighetstiden för en järnvägsplan kan inte förlängas.

Sammanfattningsvis kan planeringsprocessen innebära ett stort mått av osäkerhet för ett stort antal personer under lång tid. Vårt förslag om en sammanhållen fysisk planeringsprocess kommer att korta ner tiden under vilken ett stort antal personer oroas av en

eventuell påverkan. Den inriktning av samrådet som kommittén beskriver kommer också att leda till att alternativ som efter en översiktlig granskning visar sig omöjliga att genomföra inte presenteras för allmänheten. Färre personer kommer därmed att beröras. Den sammanhållna planeringsprocessen beskrivs i kapitel 6. Möjligheten att förlänga giltighetstiden för en plan diskuteras i avsnitt 6.10.

En viktig aspekt för berörda fastighetsägare är möjligheten att få sin fastighet inlöst och därmed få ersättning. I följande avsnitt lämnar kommittén förslag som syftar till att förbättra skyddet i dessa avseenden.

### 5.3 Större möjligheter att få fastighet inlöst

**Kommitténs förslag:** När en vägplan har fått laga kraft ska berörda fastighetsägare, på motsvarande sätt som gäller enligt banlagen, ha rätt att kräva inlösen av mark som inte endast tillfälligt ska användas för vägändamål.

Om det finns synnerliga skäl, ska Trafikverket lösa in en fastighet eller del av fastighet även innan det finns en gällande väg- eller järnvägsplan.

#### Skälen för kommitténs förslag

*En gällande vägplan ska ge fastighetsägaren rätt att få mark som behövs för väg inlöst*

Mark som enligt en gällande järnvägsplan inte endast tillfälligt ska användas för järnvägsändamål ska lösas in av järnvägsbyggaren om en fastighetsägare begär det (4 kap. 2 § banlagen). Det innebär att fastighetsägaren så snart järnvägsplanen fått laga kraft kan begära inlösen och därmed få ersättning.

Motsvarande bestämmelse saknas i väglagen. Rätten till ersättning inträder först när vägrätt uppkommer (55 § väglagen). Vägrätt uppkommer genom att väghållaren tar i anspråk mark eller annat utrymme för väg med stöd av en gällande arbetsplan. Mark eller annat utrymme ska anses ha tagits i anspråk för väg, när vägens sträckning över fastigheten tydligt har utmärkts på marken och det vägarbete som anges i arbetsplanen har påbörjats inom fastigheten (31 och 77 §§ väglagen). Det är med andra ord inte



tillräckligt att det finns en gällande plan utan Trafikverket avgör när vägrätten ska uppkomma (genom att märka ut vägen och påbörja arbetet). Den enskilde fastighetsägaren har inga möjligheter att påverka ersättningstidpunkten. Eftersom arbetsplanen gäller under fem år och kan förlängas kan det gå lång tid innan en fastighetsägare får ersättningsfrågan avgjord.<sup>1</sup>

Kommittén föreslår i avsnitt 6.5 att termen vägplan ska ersätta arbetsplan. I det följande används därför termen vägplan.

I fråga om rätten att begära inlösen av mark som enligt en plan permanent ska tas i anspråk för att bygga väg eller järnväg är fastighetsägarens situation alltså olika beroende på om det är en järnväg eller väg som ska byggas. Enligt kommitténs uppfattning är det inte motiverat att den enskilde fastighetsägaren hamnar i en sämre situation när väg ska byggas än när järnväg ska byggas. Dessutom kan det diskuteras om den nuvarande ordningen där fastighetsägaren, utan möjlighet att få ersättningsfrågan prövad, i praktiken kan ha begränsade möjligheter att förfoga över sin egendom under lång tid efter det att vägplanen fått laga kraft är förenlig med Europakonventionen (jfr *Sporrong Lönnroth mot Sverige*, ansökan nr 7151 och 7152/75). Väglagen bör därför ändras så att en fastighetsägare med stöd av en gällande vägplan ska ha rätt att begära inlösen av den mark som ska användas för vägen. Det innebär att fastighetsägaren vid den tidpunkten kommer att kunna tvinga fram en prövning av ersättningsfrågan om överenskommelse om ersättning för vägrätt inte redan gjorts.

Mark som används för vägar innehas enligt dagens regelverk med vägrätt. Vägrätten leder inte till någon fastighetsbildning och Trafikverket äger normalt inte den mark som används för vägar. Kommitténs förslag innebär att mark som används till väg i vissa fall kommer att innehas med vägrätt och i andra fall med äganderätt. Det finns dock redan i dag bestämmelser i väglagen som innebär att Trafikverket kan bli skyldigt att lösa in mark och därmed bli fastighetsägare (56 och 62 §§ väglagen). Mark som används för järnväg innehas dessutom alltid med äganderätt. Trafikverket är alltså redan nu fastighetsägare. Expropriationslagens (1972:719) värderingsregler tillämpas dessutom för såväl vägrätt som vid inlösen. Kommitténs bedömning är att det bör vara möjligt för Trafikverket att hantera äganderätt även för mark som används för väg.

---

<sup>1</sup> Möjligheten att förlänga giltighetstiden behandlas i avsnitt 6.10.

Bestämmelsen finns i 55 a § väglagen.

### *Tidig inlösen i undantagsfall*

Under planeringsprocessen uppstår en osäkerhet om den framtida markanvändningen i de områden där en väg eller järnväg planeras. För enskilda fastighetsägare kan detta medföra att det under en kortare eller längre period i praktiken är svårt eller till och med omöjligt att sälja den egna fastigheten. Rätten till ersättning inträder inte förrän det finns en gällande järnvägsplan respektive när vägrätt uppkommit (ovan föreslås att vägrätt inte ska krävas utan att en gällande vägplan ska vara tillräcklig).

I ett system med en öppen planeringsprocess går det inte att undvika att fastighetsägarna drabbas av osäkerhet om den fortsatta markanvändningen. Effekterna för enskilda fastighetsägare kan dock i undantagsfall bli orimliga. Så kan vara fallet när en fastighetsförsäljning blir nödvändig på grund av skilsmässa, arbetslöshet, dödsfall eller andra omständigheter. Då är det enligt kommittén inte rimligt att de enskilda får bära de negativa effekter som är en följd av den pågående infrastrukturplaneringen.

De förslag som kommittén lämnar i syfte att generellt korta planeringsprocessen är givetvis positiva även ur de berörda fastighetsägarnas synvinkel, men enligt kommitténs uppfattning behövs det ytterligare åtgärder. Kommittén föreslår därför att en fastighetsägare som drabbas orimligt hårt ska kunna få fastigheten inlöst i ett tidigare skede än i dag. Det ska gälla i rena undantags-situationer då fastighetsägarens situation är mycket ömmande. I princip bör ingen gräns gälla för hur tidigt i planeringsskedet inlösen kan ske, men det ska vara sannolikt att projektet kommer att genomföras på ett sådant sätt att fastighetsägaren ändå i ett senare skede hade fått rätt till ersättning på grund av vägrätt eller inlösen.

Den möjlighet till tidig inlösen som föreslås kan i sig bidra till att effektivisera processen, eftersom mindre kraft går åt till att hantera konflikter. Invändningar och överklaganden som egentligen inte handlar om vägens eller järnvägens utformning och lokalisering utan om ersättningsfrågan bör bli färre.

Om en fastighet löses in och det senare visar sig att vägen eller järnvägen inte ska byggas eller att en annan dragning än den förväntade slutligen fastställs, får Trafikverket sälja fastigheten.

Det bör i de flesta fall inte innebära att någon kostnad uppkommer för verket.

Tillämpningsområdet beskrivs närmare i författningskommentarerna till 55 b § väglagen och 4 kap. 2 a § banlagen.

## 5.4 Samråd och överklagande

### 5.4.1 Gällande regler

Väg- och järnvägsprojekt aktualiserar planering och tillstånd enligt flera olika lagar. Det innebär att samråd avseende en och samma väg eller järnväg bedrivs av skilda aktörer, enligt olika lagstiftning och vid många olika tillfällen. På motsvarande sätt fattas ett stort antal beslut enligt olika lagar för samma projekt. Flertalet av dessa beslut kan överklagas.

I det följande sammanfattas dagens reglering när det gäller samråd och överklagande av betydelse för väg- och järnvägsprojekt. Vid beskrivningen av överklagandemöjligheterna har hänsyn tagits till de nyligen beslutade bestämmelserna om mark- och miljödomstolar samt ny instansordning för vissa mål enligt plan- och bygglagen (2010:900, nya PBL) som träder i kraft den 2 maj 2011 (prop. 2009/10:215).

#### *Samråd*

Under planeringen enligt *väglagen och banlagen* bedriver Trafikverket separata samråd i förstudien, utredningsskedet och planskedet. Samråds-kretsen varierar mellan de olika skedena och beroende på om projektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan eller inte.<sup>2</sup> Enskilda som kan antas bli särskilt berörda omfattas dock alltid. Utredningen och planen ställs också ut för granskning (17 § väglagen och 2 kap. 7 § banlagen).<sup>3</sup> Alla som vill har då möjlighet att lämna synpunkter.

I de allra flesta fall är det inte tillräckligt med en fastställd plan enligt väglagen eller banlagen, utan Trafikverket måste också söka

<sup>2</sup> Bestämmelser om samråd finns i 14 a § andra stycket, 14 b § tredje stycket och 16 § väglagen, 2 kap. 1 § andra stycket, 1 a § tredje stycket, 2 § första stycket och 5 § banlagen samt 6 kap. 4 § miljöbalken.

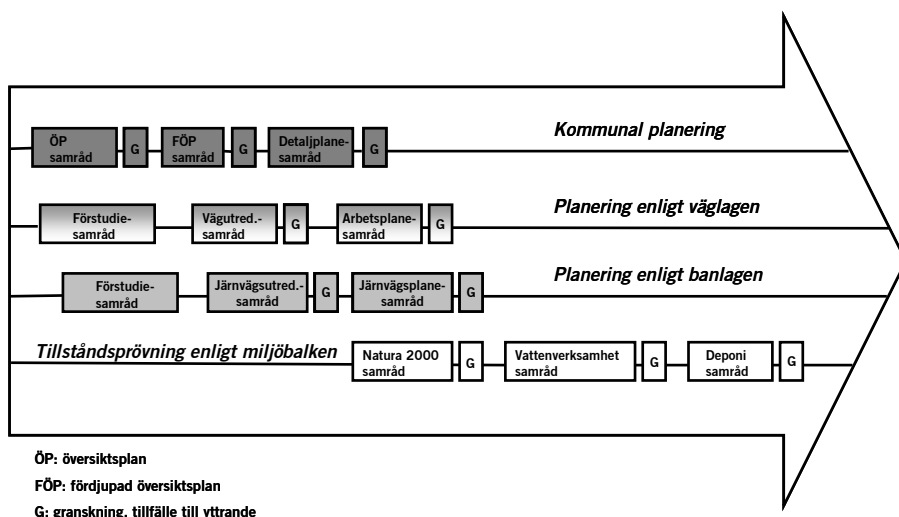
<sup>3</sup> I myndighetsföreskrifter finns krav på utställning av vägutredning för projekt som kan antas ha betydande miljöpåverkan. Även andra vägutredningar ställs ut. Samtliga järnvägsutredningar ställs ut även om det saknas föreskrifter om det.

*tillstånd enligt miljöbalken*. Det kan t.ex. gälla Natura 2000 (7 kap. 28 a–29 b §§ miljöbalken), permanent uppläggning av jordmassor (9 kap. miljöbalken) och vattenverksamhet (11 kap. miljöbalken). Innan Trafikverket söker tillstånd ska samråd ske (6 kap. 4 § miljöbalken). Ansökan kungörs och allmänheten får tillfälle att yttra sig (19 kap. 4 § och 22 kap. 3 § miljöbalken).

Även den *kommunala planeringen* enligt PBL behandlar vägar och järnvägar. När en översiktsplan tas fram ska samråd ske med bl.a. kommunens medlemmar. Förslaget ska också ställas ut för granskning. Även när en fördjupad översiktsplan tas fram eller när översiktsplanen ändras sker samråd. Under arbetet med att ta fram en detaljplan sker samråd med bl.a. sakägare. Efter samrådet ska kommunen kungöra förslaget och låta det granskas.

I figuren nedan sammanfattas de samrådstillfällen som kan förekomma för ett projekt. Den tidsmässiga ordningen mellan de olika samråden kan variera. Typiskt sett gäller de flesta samråden för ett projekt tillstånd av olika slag enligt miljöbalken. För ett större projekt är antalet sådana tillstånd normalt fler än vad som framgår av figuren. Det finns enligt miljöbalken möjlighet att handlägga tillståndsärendena gemensamt (21 kap. 3 § miljöbalken).

Figur 5.1 Samråd med allmänheten under processen



### Överklagande

Det fattas ett flertal olika överklagbara beslut som har betydelse för planering och byggande av vägar och järnvägar. De viktigaste besluten fattas enligt väglagen, banlagen, nya PBL och miljöbalken. I tabell 5.1 nedan anges för respektive lag vilka beslut som kan överklagas och vilken instansordning som gäller.

Utgångspunkten är att berörda enskilda har rätt att överklaga beslut som går dem emot. För vissa kommunala beslut gäller dock särskilda regler om överklaganderätt. Kommunfullmäktiges beslut om översiktsplan och en del andra särskilt uppräknade beslut överklagas genom s.k. laglighetsprövning, vilket bl.a. innebär att det bara är kommunens medlemmar som har rätt att överklaga (13 kap. 1 § nya PBL och 10 kap. 1 § kommunallagen [1991:900]). Beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser får som huvudregel endast överklagas av den som före utgången av granskningstiden skriftligen har framfört synpunkter (13 kap. 11 § nya PBL).

För beslut som överklagas genom laglighetsprövning finns det i 10 kap. 8 och 10 §§ kommunallagen bestämmelser som begränsar prövningen till vissa grunder. Domstolen får inte heller beakta andra omständigheter än sådana som klaganden har hänvisat till före klagotidens utgång. Prövningen av ett överklagande av ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser är begränsad till att avse om beslutet strider mot någon rättsregel på det sätt som klaganden har angett eller som framgår av omständigheterna (13 kap. 17 § första stycket nya PBL).

Regeringens tillåtlighetsbeslut enligt 17 kap. miljöbalken får inte överklagas. Det är i stället möjligt att ansöka om rättsprövning av beslutet hos Regeringsrätten enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut (rättsprövningslagen). För att en enskild ska ha rätt att ansöka om rättsprövning krävs att regeringens beslut innefattar en prövning av dennes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen (1 § rättsprövningslagen).<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Enskildas rätt till rättsprövning behandlas i avsnitt 9.4.

Tabell 5.1 Överklagbara beslut

<b>Väglagen och banlagen</b>	
<i>Överklagbara beslut</i>	<i>Instansordning</i>
Trafikverkets beslut att fastställa väg- eller järnvägsplan	Regeringen (rättsprövning hos RegR)
<b>Nya PBL</b>	
<i>Överklagbara beslut</i>	<i>Instansordning</i>
Kommunens beslut – att anta, ändra eller upphäva detaljplan eller områdesbestämmelser – om bygglov	Lstr~MD~MÖD  MÖD får tillåta att avgörandet överklagas hos HD.
Länsstyrelsens beslut att upphäva detaljplan eller områdesbestämmelser vid prövning enligt 11 kap. nya PBL	Regeringen (rättsprövning hos RegR)
Kommunens beslut – om översiktsplan, – om uppdrag åt byggnadsnämnden att anta, ändra eller upphäva detaljplaner och områdesbestämmelser, – att inte anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser  Kommunalförbunds eller regionplaneförbunds beslut om regionplan	FR~KR~RegR
<b>Miljöbalken</b>	
<i>Överklagbara beslut</i>	<i>Instansordning</i>
Mark- och miljödomstols tillståndsbeslut för vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet	~MÖD~HD
Länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationers tillståndsbeslut om miljöfarlig verksamhet	MD~MÖD
Beslut av länsstyrelse eller kommun om: – Natura 2000-tillstånd, – dispens från reservatsföreskrifter, m.m.	MD~MÖD

~ prövningstillstånd krävs  
Lstr länsstyrelse  
FR förvaltningsrätt  
KR kammarrätt  
RegR Regeringsrätten  
MD mark- och miljödomstol  
MÖD Mark- och miljööverdomstolen  
HD Högsta domstolen

### 5.4.2 Ett effektivt samråd och rätten att överklaga

Samråd under planeringen av vägar och järnvägar är det viktigaste sättet för allmänheten och berörda enskilda att få inflytande och insyn i planeringen. Rätten för berörda att överklaga de avgörande besluten tillgodoser kravet på rättssäkerhet.

Det avgörande för att inflytande, insyn och rättssäkerhet ska fungera i praktiken är att enskilda kan överblicka och förstå planeringsprocessen. Då kan kvalitén i samråden bli bättre. Bra samråd ger i sin tur ett bättre underlag för besluten. Det är viktigt att allmänhetens och sakägares kunskaper om relevanta förhållanden tas till vara. Mycket talar också för att antalet överklaganden blir färre om kommunikationen mellan den enskilde och myndigheterna fungerar. Det kan bero på att beslutet har påverkats av de synpunkter som framförts, men också på att förståelsen för de bedömningar som gjorts har ökat.

Här finns det i dag en del problem. Dagens reglering är som framgår av föregående avsnitt komplex. Under planeringen genomför Trafikverket och andra aktörer samråd vid olika tillfällen enligt olika lagar. För den enskilde kan det därför vara svårt att veta vilket tillfälle som är rätt för att föra fram de egna synpunkterna.

Överklagande kan också ske vid olika tillfällen enligt olika lagar. Enligt väglagen och banlagen fattas dock bara ett överklagbart beslut, nämligen beslutet att fastställa en väg- eller järnvägsplan. Det stora antalet överklagbara beslut av betydelse för väg- och järnvägsprojekt fattas enligt PBL och miljöbalken. De olika reglerna om överklagande skiljer sig åt i ett flertal avseenden. Det finns t.ex. fem olika instanskedjor för relevanta beslut. Sammantaget kan regleringen av samråd och överklagande ur den enskildes perspektiv beskrivas som svårtillgänglig.

Kommittén har enligt direktiven ett särskilt uppdrag när det gäller överklagande. Uppdraget är dock begränsat till reglerna för överklaganderätt och överklagandemöjligheter i väglagen och banlagen. Även när det gäller samråd är uppdraget i viss mån begränsat eftersom kommittén främst arbetar med planeringen enligt väglagen och banlagen. Detta innebär inte på något sätt att kommitténs förslag saknar betydelse i här aktuella avseenden. Kommittén anser att det är viktigt att berörda enskilda har en reell möjlighet till inflytande och insyn. Det har varit en viktig utgångspunkt i arbetet. Kommittén lämnar ett antal förslag som syftar till att göra processerna enklare att överblicka.

I avsnitt 6.5 föreslår kommittén att dagens planering enligt väglagen och banlagen i tre olika skeden ska ersättas med en sammanhållen planeringsprocess. Under processen ska samråd ske fortlöpande. Avsikten är att det ska bli lättare för enskilda att överblicka processen. Förslaget i avsnitt 6.7 om gemensam planering av vägar och järnvägar innebär att två processer med samråd och beslut kan ersättas med en.

Kommittén lämnar i kapitel 8 ett flertal olika förslag om ökad samverkan och samordning. Trafikverket och kommuner kommer i större omfattning att samverka och t.ex. anordna gemensamma samrådsmöten. Även om kommunen och Trafikverket fastställer sina respektive planer innebär en tidsmässig samordning att antalet tillfällen då överklagbara beslut fattas blir färre. Genom att de olika processerna hålls samman blir det lättare för enskilda att överblicka dem. För tunnelbana och spårväg ska planering enligt PBL vara tillräcklig (avsnitt 8.5.2). Det innebär att enskilda endast behöver följa den kommunala planeringen.

I avsnitt 8.6 föreslår kommittén att beslutet att fastställa en väg- eller järnvägsplan ska kunna ersätta separata beslut om bygglov och dispens från generellt biotopskydd. Det innebär att antalet beslut att hålla reda på blir färre. Synpunkter kan i större utsträckning framföras i en och samma process.

När det gäller rätten att överklaga beslut enligt väglagen och banlagen föreslår kommittén i kapitel 9 att bestämmelserna i två avseenden ska anpassas till vad som gäller för beslut att anta, ändra eller upphäva detaljplan och områdesbestämmelser enligt nya PBL. Det gäller kravet på aktivitet för att få överklaga och möjligheten att verkställa del av en överklagad plan.

Avslutningsvis ska nämnas att kommittén i förtydligande syfte föreslår att den begränsning som gäller enligt praxis vid överklagande av en väg- eller järnvägsplan som föregåtts av tillåtlighetsprövning ska lagregleras. I sådana fall ska regeringen inte på nytt pröva frågor som avgjorts vid tillåtlighetsprövningen. Det är enligt kommittén viktigt att det är tydligt vad som gäller. I detta sammanhang betonar kommittén också vikten av att berörda enskilda kan få tillåtlighetsbeslutet domstolsprövat.



## 6 En effektivare sammanhållen fysisk planeringsprocess

### 6.1 Kommitténs uppdrag

En av kommitténs uppgifter är enligt direktiven (dir. 2009:16) att analysera beslutsprocesserna enligt bl.a. väglagen (1971:948) och lagen (1995:1649) om byggande av järnväg (banlagen) och föreslå ändringar som innebär att ledtiderna fram till färdig transportinfrastrukturanläggning förkortas.

### 6.2 Gällande regler

Huvudsyftet med den fysiska planeringsprocessen är att en väg eller järnväg ska byggas på den plats och på det sätt som är bäst med hänsyn till tranporteffektivitet, samhällsekonomi och miljö. Regelverket har presenterats i tidigare avsnitt. Gällande regler innebär i korthet följande.

Väglagen och banlagen tillämpas på åtgärder som innebär ”byggande av väg” eller ”byggande av järnväg”. Till byggande av väg räknas anläggning av ny väg, omläggning av väg i ny sträckning och ombyggnad av väg (10 § väglagen). Till byggande av järnväg räknas att anlägga en ny järnväg, att lägga om spår i en ny sträckning, lägga ut ytterligare spår och på annat sätt bygga om en järnväg (1 kap. 2 § banlagen).

Både väglagen och banlagen föreskriver en planeringsprocess med tre skeden: förstudie, utredning (väg- eller järnvägsutredning) och plan (arbets- eller järnvägsplan), se figur 6.1. Utredning krävs dock endast om det i förstudien har klarlagts att alternativa sträckningar behöver studeras (14 b § första stycket väglagen och 2 kap. 1 a § första stycket banlagen). Större väg- och järnvägsprojekt ska tillåtlighetsprövas av regeringen enligt 17 kap.

miljöbalken, vilket görs på grundval av utredningen. En utredning ska alltid, oberoende av projektets karaktär, innehålla en miljökonsekvensbeskrivning (MKB). Detsamma gäller för en plan. Kraven på innehåll i MKB och på vilken krets som ska delta i samråd varierar dock beroende på om projektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan eller inte.

Figur 6.1 Nuvarande planeringsprocess för vägar och järnvägar



### 6.3 Kopplingen mellan ekonomisk och fysisk planering

**Kommitténs bedömning:** I den ekonomiska planeringsprocessen behöver det ingå en förberedande studie som innebär en förutsättningslös transportslagsövergripande analys med tillämpning av fyrstegsprincipen.

**Skälen för kommitténs bedömning:** När ett transportbehov har uppkommit kan det oftast tillgodoses på flera sätt. Sedan flera år tillbaka förutsätts analyser och prioriteringar av förslag till åtgärder i transportsystemet göras med tillämpning av ett transportslagsövergripande synsätt och utifrån den s.k. fyrstegsprincipen. Fyrstegsprincipen innebär att möjliga förbättringar i transportsystemet ska prövas stegvis, se tabell 6.1.

Tabell 6.1 Analysstegen enligt fyrstegsprincipen

<b>1. Åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt.</b>	Omfattar planering, styrning, reglering, påverkan och information med bäring på såväl transportsystemet som samhället i övrigt för att minska transportefterfrågan eller föra över transporter till mindre utrymmeskrävande, säkrare eller miljövänligare färdmedel.
<b>2. Åtgärder som ger effektivare utnyttjande av befintlig infrastruktur.</b>	Omfattar insatser inom styrning, reglering, påverkan och information riktade till transportsystemets olika komponenter för att använda befintlig infrastruktur effektivare, säkrare och miljövänligare.
<b>3. Begränsade ombyggnadsåtgärder.</b>	Omfattar förbättringsåtgärder och ombyggnader i befintlig infrastruktur, till exempel trafiksäkerhetsåtgärder eller bärighetsåtgärder.
<b>4. Nyinvesteringar och större ombyggnadsåtgärder.</b>	Omfattar ny- och ombyggnadsåtgärder som ofta tar ny mark i anspråk, till exempel nya väg- eller bansträckningar.

Riksdag och regering har i olika sammanhang framhållit att det är angeläget att tillämpa ett transportslagsövergripande synsätt vid överväganden om vilka åtgärder som behöver vidtas för att utveckla transportsystemet och att åtgärdsförslagen analyseras och prioriteras utifrån fyrstegsprincipen. I dag finns dock ingen lämplig form för att, med tillämpning av fyrstegsprincipen, göra mer förutsättningslösa analyser av hur olika transportbehov kan tillgodoses.

Kommittén anser att den fysiska planeringen av vägar och järnvägar ska föregås av förberedande studier med syfte att göra den typen av analyser. Sådana förberedande studier bör göras i en form som i första hand har en principiell karaktär och inte har så stark inriktning mot utformning av konkreta fysiska åtgärder. En förberedande studie ska behandla vilka typer av åtgärder, oavsett transportslag, som är möjliga att vidta för att lösa ett transportproblem. Syftet med en förberedande studie är således att ge underlag för att bestämma vad som ska göras för att lösa transportproblemet. Det är först om den förberedande studien leder fram till att lösningen är en konkret väg- eller järnvägsbyggnadsåtgärd som den fysiska planeringen ska starta. Den fysiska planeringen handlar sedan om att klara ut hur väg- eller järnvägs-

byggnadsåtgärden ska genomföras. Det går således enligt kommitténs mening inte att inleda en meningsfull lagreglerad fysisk planeringsprocess innan det är klarlagt dels att en åtgärd behöver vidtas, dels att den lämpligaste åtgärden är att bygga om eller bygga en ny väg eller järnväg.

Tankarna om en förberedande studie avser aktiviteter inom ramen för den ekonomiska planeringen för vägar och järnvägar. Kommitténs uppdrag är att effektivisera den fysiska planeringsprocessen. I detta ingår således inte att utforma det förberedande steget. Kommittén vill dock betona vikten av att analyser enligt fyrstegsprincipen utförs och att det görs på ett effektivt sätt. Det behöver vidare poängteras att förberedande studier måste genomföras på ett sätt som ger berörda aktörer och intressenter möjlighet att delta.

Arbetet med att utforma en metodik för hur analyser enligt fyrstegsprincipen ska göras har inletts av trafikverken i deras redovisning till regeringen av uppdraget om en ny ekonomisk planeringsprocess.<sup>1</sup> Trafikverken har där lämnat förslag om bl.a. en process för "åtgärdsval", som avses vara en kvalitetssäkrad process för att analysera tänkbara åtgärder i transportsystemet enligt fyrstegsprincipen. Åtgärdsvalsprocessen ska enligt förslaget genomföras som en dialogprocess, gemensam för berörda aktörer och intressenter, och innehåller bl.a. ett steg som omfattar samråd med allmänhet, intresseorganisationer och berörda parter. Enligt förslaget bör genomförande av åtgärdsval vara ett krav för införande av en åtgärd i åtgärdsplanen. Verkens förslag bereds för närvarande i Regeringskansliet och den ekonomiska planeringsprocessen kan naturligtvis komma att få en annan utformning. Kommittén konstaterar dock att en åtgärdsvalsprocess som den föreslagna överensstämmer väl med en förberedande studie av den karaktär som kommittén anser är nödvändig. En förberedande studie i någon form måste enligt kommitténs mening ingå när den ekonomiska planeringsprocessen slutligt utformas. Det måste dock beaktas att den förberedande studien inte får ges karaktär av ett nytt skede i den fysiska planeringen.

En sådan förberedande studie som kommittén nu diskuterar, inriktad på en mer förutsättningslös transportslagsövergripande analys, innebär ett tydligt stöd för tillämpningen av fyrstegsprincipen. Den ger också Trafikverket goda möjligheter att

---

<sup>1</sup> Banverket, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen och Vägverket, *Förslag till nytt planeringssystem för transportsystemet* – Slutrapport 2010-02-26.

samverka med kommunerna i deras planering. Enligt kommitténs uppfattning måste nämligen viktiga underlag för de förberedande studierna komma från den kommunala fysiska planeringen. Det kan exempelvis gälla kommunens intentioner när det gäller framtida bebyggelseutveckling och bebyggelsestruktur.

För åtgärder som ska genomföras enligt väglagen eller banlagen och där staten är huvudman eller medverkar med finansiering måste starten av den fysiska planeringsprocessen bygga på ett ställningstagande av Trafikverket med anledning av förberedande studier. Kommittén vill framhålla vikten av att regeringen ställer tydliga krav på att Trafikverket ska genomföra sådana förberedande studier som kommittén nu diskuterar och som innefattar analys enligt fyrstegsprincipen och samråd. En möjlighet är att reglera detta i förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

Med stöd av bl.a. den nya myndigheten Trafikanalys, får regeringen också möjlighet att på ett mycket tydligt sätt utvärdera om Trafikverket tillämpar fyrstegsprincipen på avsett vis. Som framgår av propositionen *Ny myndighetsstruktur på transportområdet* (prop. 2009/10:59 s. 30) ska Trafikanalys vara regeringens stöd för utvärderingar och analyser inom transportområdet, med en självständig roll i förhållande till de verksamheter som ska granskas och utvärderas. Kommittén ser positivt på att Trafikverkets verksamhet, bl.a. i fråga om tillämpningen av fyrstegsprincipen, granskas av ett fristående organ.

#### 6.4 Enklare hantering av små och okomplicerade projekt

**Kommitténs förslag:** Åtgärder på befintlig väg eller järnväg som medför endast marginell påverkan på omgivningen ska kunna genomföras utan att föregås av planering enligt de formella processerna i väglagen eller banlagen. Det gäller dock bara om åtgärderna kan genomföras på mark som staten innehar eller kan förvärva frivilligt, dvs. utan att mark behöver tas i anspråk med stöd av tvångsreglerna i väglagen eller banlagen.

**Skälen för kommitténs förslag:** Som nämns ovan ska den fysiska planeringsprocessen tillämpas på åtgärder som innebär ”byggande av väg” eller ”byggande av järnväg”. Dessa begrepp har

delvis otydliga definitioner, framför allt med avseende på de situationer som avser ombyggnad. I de fallen anges i förarbetena att endast byggnadsåtgärder ”av en viss storlek och art” bör bedömas som ombyggnad (prop. 1995/96:2 s. 48). I vissa fall ska planeringsprocessen tillämpas även för driftsåtgärder avseende väg (28 § väglagen). Kommittén har erfarit att det i praktiken ofta råder osäkerhet om huruvida mindre åtgärder ska föregås av formell planering eller inte. Vilken storlek ska åtgärden ha och av vilken art ska den vara för att planering ska krävas?

Med dagens regler är det den som planerar en väg- eller järnvägsbyggnadsåtgärd, dvs. oftast Trafikverket, som ska bedöma om åtgärden utgör ”byggande av väg” i väglagens mening eller ”byggande av järnväg” i banlagens mening. Denna bedömning ska, enligt Trafikverkets interna rekommendationer, i tveksamma fall stämmas av vid samråd med länsstyrelse och kommun.

Kommittén anser att små och okomplicerade projekt i form av åtgärder på befintliga vägar eller järnvägar ska kunna genomföras utan att det först sker en planering enligt de formella processerna i väglagen eller banlagen. Det bör kunna ske i fler situationer än vad som är möjligt med dagens regler. Kriterierna för detta behöver också utformas så att det blir tydligare och enklare att avgöra i vilka fall planeringsprocesserna enligt sektorslagarna ska tillämpas. Planeringsresurserna kan då utnyttjas effektivare genom att koncentreras till de situationer där det faktiskt är viktigt att en fysisk planering enligt väglagen eller banlagen genomförs.

Det minskade planeringskravet ska avse smärre åtgärder på befintliga anläggningar. Det ska vara fråga om åtgärder som endast medför marginell, eller ingen, omgivningspåverkan. Som exempel på sådana åtgärder kan nämnas att göra smärre justeringar i längs- eller höjddled av en väg, anlägga en buss- eller rastficka eller en tryckbank, anlägga eller förlänga plattformar eller losstagning (skrotning) av berg för att utvidga tunnlar.

Ytterligare en förutsättning för att den fysiska planeringsprocessen ska kunna undvaras är att någon ny mark inte behöver tas i anspråk för den aktuella åtgärden eller att den mark som behövs går att anskaffa på frivillig väg.

Kommittén har övervägt om den formellt reglerade fysiska planeringen i nu aktuella situationer ska ersättas med någon annan form för samhällelig insyn. En möjlighet kunde vara att införa ett

förfarande likt byggnmälan enligt plan- och bygglagen (1987:10, PBL).<sup>2</sup>

Förfarandet med byggnmälan innebär i korthet att byggherren ska göra en skriftlig byggnmälan minst tre veckor innan vissa angivna byggnadsåtgärder påbörjas. Till anmälan ska fogas en beskrivning av projektets art och omfattning. Byggnmälan följs normalt av ett antal formella steg såsom byggsamråd, beslut om kontrollplan och utfärdande av slutbevis.

Ett motsvarande förfarande vid ombyggnad av vägar och järnvägar skulle ha fördelen att det gav berörd myndighet (som i detta fall kunde vara kommun eller länsstyrelse) kännedom om när små byggnadsåtgärder avseende vägar eller järnvägar påbörjas och en möjlighet att påverka bedömningen av behovet av fysisk planering enligt väglagen eller banlagen. En motsvarighet till byggnmälan skulle dock innebära att ett nytt slags förfarande infördes i detta sammanhang. För att fylla en reell funktion skulle förfarandet behöva reglera formerna för hur den berörda myndigheten ska agera om myndigheten såg anledning till det. Det skulle kräva att ett nytt beslutssystem behövde skapas, med regler om anmälan innehåll, nya beslutsvägar, nya rutiner etc. Detta ter sig tveksamt från ett förenklingsperspektiv.

Det bör i sammanhanget påpekas att innebörden av kommitténs förslag är att kravet på formaliserad fysisk planering slopas endast för små och enkla åtgärder, vilka förutsätts inte innebära någon beaktansvärd olägenhet för omgivningen. Det kan i dessa fall inte heller bli fråga om att ta mark i anspråk med tvång. Kommitténs förslag innebär att en motsvarande regelteknisk lösning som i dag ska fortsätta att gälla, men med tydligare kriterier som syftar till att göra det enklare att avgöra när reglerna om fysisk planering i väglagen och banlagen ska tillämpas. Som nämns ovan måste Trafikverket (och tidigare Vägverket och Banverket) redan i dag göra en bedömning av om en åtgärd utgör byggande av väg/järnväg eller inte, en bedömning som i tveksamma fall stäms av genom samråd med länsstyrelse och kommun. Självfallet ska sådana samråd ske även vid bedömningar enligt de föreslagna nya reglerna. Kommittén förutsätter således att kommunen är tillräckligt informerad om de åtgärder som avses genomföras.

---

<sup>2</sup> Enligt den nya plan- och bygglagen (2010:900, nya PBL) införs ändrade bestämmelser som innebär att begreppet byggnmälan avskaffas, med ikraftträdande den 2 maj 2011. För vissa åtgärder kan dock ett särskilt förfarande med anmälningsplikt föreskrivas (prop. 2009/10:170).

Mot den bakgrunden har kommittén inte funnit skäl att införa någon särskild form för hantering av denna typ av ärenden. Det bör kunna anförtros den ansvariga statliga myndigheten, Trafikverket, att – på motsvarande sätt som Vägverket och Banverket hittills – svara för bedömningen av om planeringsprocessen ska tillämpas eller inte.

Det kan vara värt att påpeka att de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken ska tillämpas även i fråga om de små projekt som nu diskuteras.

I det s.k. MKB-direktivet<sup>3</sup> finns bestämmelser om bedömning av projekts miljöpåverkan. För vissa projekt som alltid kan antas medföra en betydande miljöpåverkan är det enligt direktivet obligatoriskt med tillståndsprövning och miljökonsekvensbedömning. Dessa projekt finns i direktivets bilaga I. Det gäller bl.a. anläggning av järnvägslinjer för fjärrtrafik, motorvägar och motortrafikleder. Detsamma gäller anläggning av en ny väg med fyra eller flera körfält som är minst 10 kilometer. En ändring eller utvidgning av ett projekt som upptas i bilagan ska antas medföra betydande miljöpåverkan om ändringen eller utvidgningen i sig själv uppfyller eventuella tröskelvärden som anges i bilagan (artikel 4.1 samt punkt 7 och 22 i bilaga I). Byggande av järnvägar och vägar i andra fall omfattas av direktivets bilaga II. Detsamma gäller alla förändringar eller utvidgningar av projekt som listas i bilaga I eller II och som kan få betydande inverkan på miljön. För sådana projekt gäller krav på tillståndsprövning och miljökonsekvensbedömning om projektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Det ska avgöras antingen genom granskning från fall till fall eller med tillämpning av gränsvärden eller kriterier (artikel 4.2 samt punkt 10 och 13 i bilaga II). I bilaga III anges urvalskriterier som ska tillämpas vid bedömningen (artikel 4.3).

Den typ av åtgärder som enligt kommitténs förslag ska kunna genomföras utan krav på formell planering avser smärre förändringar av redan befintliga anläggningar. Det är alltså inte fråga om att tillskapa några nya vägar eller banor, utan fråga om förändringar med avseende på övriga anordningar som behövs för vägens eller järnvägens brukande. Innebörden av uttrycken

---

<sup>3</sup> Rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, ändrat genom rådets direktiv 97/11/EG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/31/EG.



byggande av vägar och byggande av järnvägar i MKB-direktivet har inte närmare definierats. De åtgärder som omfattas av förslaget bör dock enligt kommitténs bedömning inte anses vara byggande av vägar eller byggande av järnvägar i direktivets mening. Åtgärderna är inte heller sådana förändringar eller utvidgningar som omfattas av direktivet. Även om så skulle vara fallet kan konstateras att det är fråga om åtgärder som endast har en marginell ytterligare påverkan på omgivningen. Trafikverket ska, som ovan beskrivits, ansvara för att från fall till fall bedöma om miljöpåverkan är marginell. Tröskeln för när miljöpåverkan har en sådan omfattning att formell planering krävs ligger mycket långt från en miljöpåverkan som kan antas vara betydande. Bestämmelsen kommer alltså aldrig att gälla åtgärder som kan antas medföra betydande inverkan på miljön (jfr mål C-72/95, Kraaijeveld m.fl. och C-435/97, WWF m.fl.). Förslaget kan därför inte komma i konflikt med MKB-direktivets krav.

Förslaget innebär nya bestämmelser i 10 § andra stycket och 28 § andra stycket väglagen samt 1 kap. 2 § andra stycket banlagen.

## 6.5 En effektivare sammanhållen fysisk planeringsprocess

**Kommitténs förslag:** Den formellt reglerade fysiska planeringen av vägar och järnvägar ska utformas som en sammanhållen process i stället för att innefatta flera planeringsskeden.

Den fysiska planeringen enligt väglagen och banlagen ska leda till en vägplan eller en järnvägsplan. Planeringen ska syfta till att ge vägen eller järnvägen en lokalisering och utformning som bidrar till att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.

### Skälen för kommitténs förslag

#### *Ineffektivt med flera planeringsskeden*

För den fysiska planeringen föreskriver både väglagen och banlagen som nämnts en planeringsprocess med tre skeden: förstudie, utredning (om alternativa sträckningar behöver studeras) och plan. Det är alltså i princip samma uppsättning regler som ska tillämpas

för alla typer av projekt, oberoende av deras storlek och svårighetsgrad. Även för mycket små projekt gäller således krav på förstudie (med samråd) och plan (med samråd och MKB).

Förfarandet med olika planeringsskeden innebär att planeringen inte kan bedrivas effektivt. Regelsystemet är inte utformat på ett sätt som i tillräcklig utsträckning tar hänsyn till om det är fråga om små, okomplicerade projekt eller stora och mycket komplexa sådana. Både indelningen i flera skeden och kraven på innehåll och formell hantering i varje skede påverkar hur lång tid planeringsprocessen tar. Förfarandereglererna i både väglagen och banlagen har byggts ut och ändrats vid flera olika tillfällen. Detta har lett till en osystematiskt uppbyggd planeringsprocess med komplicerade regler och där aktiviteter av formell karaktär, vilka ofta är tidskrävande, måste upprepas vid flera tillfällen. Det formaliserade förfarandet för samråd och MKB i nuvarande planeringsprocess är exempel på inslag som måste genomföras i flera skeden och som därför tynger processen. Det uppkommer ofrånkomligen ställtider när ett ärende måste formellt överlämnas för åtgärd av någon annan, såsom när länsstyrelsen ska pröva om MKB kan godkännas. Också övergången mellan de olika skedena orsakar ställtider till följd av hantering av formella beslut, organisationsfrågor, upphandlingar och andra administrativa åtgärder. En tanke med skedesindelningen är att arbetet successivt ska utvecklas från översiktliga studier till detaljplanering och att resultatet från ett skede ska ge utgångspunkterna för nästa. De fördelar som detta skulle kunna medföra har dock i praktiken ofta suddats ut genom att planeringen i olika skeden kommit att pågå parallellt. Detta gör planeringen ineffektiv genom att planeringsarbetet för ett skede påbörjas innan det har fått sina förutsättningar klarlagda från skedet innan. Det påbörjade arbetet kan därför behöva tas om helt eller delvis.

Ett viktigt skäl till att begreppen förstudie samt vägutredning och järnvägsutredning fördes in i de båda lagarna var ett behov av att klargöra hur miljöbalkens förfarande med MKB skulle kunna knyta an till väg- och järnvägsplaneringen. Enligt lydelsen vid miljöbalkens ikraftträdande skulle MKB-förfarandet inledas med "tidigt samråd" och i vissa fall fortsätta med "utökat samråd". Det var för att samordna bl.a. dessa faser med planeringen enligt väglagen och banlagen som begreppen förstudie och vägutredning fördes in i sektorslagarna (prop. 1997/98:90 s. 178 och 187).

Genom lagändringar 2005 ändrades MKB-förfarandet. Syftet med lagändringarna var att förenkla och att förtydliga att samrådsförfarandet är en pågående process. Som en följd av detta togs begreppen tidigt och utökat samråd i 6 kap. miljöbalken bort (prop. 2004/05:129 s. 44). Någon förändring av skedesindelningen vid planering enligt väglagen och banlagen gjordes dock inte.

Sammantaget menar kommittén att den nuvarande planeringsprocessen inrymmer stora behov av regelförenkling. Indelningen i tre skeden leder till tidstjuvar i processen som innebär att den blir ineffektiv. Kommittén har noterat att den process som bedrivs inför tillkomsten av en verksamhet som är tillståndspliktig enligt miljöbalken, t.ex. en fabrik, uppenbarligen inte innehåller samma indelning i olika skeden som processen för planering av vägar och järnvägar. Det är snarare fråga om en sammanhållen process som resulterar i en MKB vilken ligger till grund för tillståndsprövningen.

Kommittén anser att även den lagreglerade fysiska planeringen av vägar och järnvägar ska utformas som *en* sammanhållen process.

Förutsättningarna för att starta den fysiska planeringsprocessen för projekt där staten är huvudman är som nämns i avsnitt 6.3 att Trafikverket efter den förberedande studien har tagit ställning till att en väg- eller järnvägsbyggnadsåtgärd ska genomföras. Om Trafikverket kommer fram till att det är andra åtgärder som bör vidtas ska alltså ingen formell fysisk planeringsprocess inledas. Detsamma gäller sådana små åtgärder som avses i avsnitt 6.4. När den formella processen startar ska syftet vara att utreda och definiera var vägen eller järnvägen ska lokaliseras och hur den ska utformas. Som en uttalad utgångspunkt för planeringsarbetet ska enligt kommitténs mening gälla att lokaliseringen och utformningen ska bidra till att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Därigenom kan regelverket för den fysiska planeringen av vägar och järnvägar ges en starkare koppling till de transportpolitiska målen. Samrådet i inledningsfasen av denna formella process bör handla om att inhämta kunskap från allmänhet, statliga myndigheter, kommuner, organisationer etc. Sträckning och utformning av vägen eller järnvägen ska klarläggas längre fram i processen – som innehåller löpande samrådsaktiviteter – och läggs slutligen fast i en rättsverkande plan.

Kommitténs förslag innebär alltså att planeringsprocessen i de flesta fall blir mer sammanhållen med endast ett tillfälle där

länsstyrelsen ska godkänna MKB, om sådan behövs<sup>4</sup>, och endast ett kungörelse- och granskningsförfarande.

Figur 6.2 En sammanhållen fysisk planeringsprocess



Ett minskat antal inslag av formell karaktär, med föreskrivna tider för olika aktiviteter, bör bidra till att processen som helhet tar kortare tid att genomföra jämfört med dagens tre skeden förstudie, utredning och plan, utan att kvaliteten i planeringen försämras. Kommittén vill framhålla att den sammanhållna processen ger minst lika goda möjligheter som i dag att avbryta planeringen om det under arbetet visar sig att projektet inte är genomförbart av exempelvis miljömässiga, tekniska eller ekonomiska skäl.

#### *Den nya planeringsprocessen för vägar och järnvägar*

Utgångspunkten för kommitténs förslag är som tidigare beskrivits att den förberedande analysen enligt fyrstegsprincipen har resulterat i ståndpunkten att den åtgärd som lämpligen ska genomföras är att bygga om eller bygga en ny väg eller järnväg. I den förberedande analysen har man identifierat vilket transportbehov som byggnadsåtgärden ska tillgodose, projektets ändamål i övrigt och vilka övergripande utgångspunkter och förutsättningar i form av samhällsstruktur, miljö, etc. som gäller för åtgärden. Därefter kan den fysiska planeringsprocessen starta.

Beskrivningen i det följande avser i första hand väg- eller järnvägsprojekt av lite större omfattning, där det är aktuellt att analysera olika sträckningar i terrängen och som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. För mindre projekt av en enklare

<sup>4</sup> Enligt Miljödepartementets förslag (Ds 2009:65) till nytt 6 kap. i miljöbalken ska en MKB endast behöva upprättas för verksamheter som kan antas ha en betydande miljöpåverkan. För övriga tillståndspliktiga verksamheter föreslås ett mindre omfattande beslutsunderlag i form av uppgifter om förutsebar påverkan på människors hälsa och miljön samt en samrådsredogörelse. Förslaget bereds för närvarande i Miljödepartementet. Kommittén föreslår i avsnitt 6.6 att motsvarande ska gälla för vägar och järnvägar.

karaktär får planeringsprocessen naturligen också en annan och enklare utformning. Kommitténs förslag ökar möjligheterna att anpassa planeringsinsatsen till de behov som finns varje enskilt fall. Utformningen av planeringsprocessen i de fall väg- eller järnvägsprojektet ska tillåtlighetsprövas av regeringen enligt 17 kap. miljöbalken beskrivs i avsnitt 7.5.

Planeringsprocessen behöver inledningsvis inriktas på att ta fram, bearbeta och analysera underlag samt fördjupa och komplettera de översiktliga utgångspunkterna och förutsättningarna för planeringen. Det kan handla om underlag om landskapets värden, miljöförhållanden, geologi, tätortsstruktur, befolkningsutveckling, resande och transporter etc. Arbetet bör i detta inledande skede syfta till att ytterligare precisera de förutsättningar och hinder av olika slag i det berörda området som kan påverka möjligheterna att dra fram vägen eller järnvägen. Samrådet i det tidiga skedet med framför allt allmänheten kan få en annan inriktning än i dag om det i inledningen av samrådet inte finns någon redovisning av alternativa terrängkorridorer, sträckningar eller liknande. Samrådets fokus hamnar då i betydligt mindre utsträckning på fysiska och miljömässiga konsekvenser av olika alternativ. Den berörda allmänheten, liksom myndigheter och organisationer, kan i stället bidra med sin kunskap om förhållanden som är viktiga för väg- eller järnvägsbyggaren att känna till och ta hänsyn till i planeringsarbetet.

Det förtjänar att framhållas att samrådet är en fortlöpande process i sig, som pågår under hela den planeringsprocess som beskrivs här. Samrådet kan omfatta många olika slags aktiviteter, t.ex. utskick av informationsmaterial, telefonkontakter, skriftliga synpunkter och personliga eller allmänna möten. Allmänna samrådsmöten är vanliga inslag i samrådsprocessen, men utgör således inte hela samrådet. Samrådet måste ha olika inriktning beroende på hur långt planeringsprocessen har kommit. Det är ju helt olika frågeställningar som är aktuella att samråda om i processens inledning jämfört med i slutskedet. När planeringsprocessen är genomförd kommer samrådet sammantaget att ha omfattat vägens eller järnvägens lokalisering, utformning och miljöpåverkan.

Fortsättningen av planeringsarbetet innebär att korridorer och alternativ som kan tillgodose ändamålet formas. Därefter vidtar arbetet med att studera och jämföra alternativens eller

korridorernas effekter, konsekvenser och kostnader gentemot projektets ändamål och projektmål.

Dessa studier kan också ge anledning att avföra alternativ som t.ex. inte kan uppfylla projektets ändamål eller som har en för stor miljöpåverkan. Eftersom samrådet pågår fortlöpande under arbetets gång, innefattar det alltså även frågorna om att både utforma och avföra alternativ. Samrådet kommer nu i allt större utsträckning att behandla de fysiska aspekterna av den nya vägen eller järnvägen.

Planeringsprocessen fortsätter med att de kvarvarande alternativen utvärderas. Denna samlade bedömning leder fram till ett ställningstagande till vilken korridor eller vilket alternativ som ska ligga till grund för det fortsatta arbetet.

Eftersom denna del i processen har stor betydelse för det fortsatta arbetet är en tydlig information om detta ställningstagande och vad det innebär självklara inslag när samrådsprocessen fortgår under det fortsatta arbetet. Det är också nödvändigt att planhandlingarna dokumenterar vilka alternativ som har studerats, vilka val som har gjorts och skälen till det. Där behöver ingå en tillbakablick på den analys enligt fyrstegsprincipen som gjordes innan den fysiska planeringen startade. Det beror bl.a. på att en MKB ska innehålla en översiktlig redovisning av de huvudalternativ som övervägts och de viktigaste orsakerna till den valda lösningen med beaktande av miljöeffekterna (artikel 5.3 i MKB-direktivet). I 6 kap. 7 § andra stycket 4 miljöbalken anges också att en MKB för en verksamhet som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska innehålla en redovisning av alternativa platser om sådana är möjliga. Alternativa utformningar ska också redovisas. Vidare ska det finnas en motivering till varför ett visst alternativ har valts. I sammanhanget kan också nämnas att länsstyrelsen, inom ramen för samrådet, får kräva att även andra jämförbara sätt att nå samma syfte ska redovisas (6 kap. 7 § tredje stycket miljöbalken). Det ligger i sakens natur att ett sådant krav måste framställas tidigt under samrådet.

Planeringsarbetet innebär därefter att utforma och reglera detaljerna avseende väg- eller järnvägsanläggningens utformning, tekniska lösningar, miljöskyddsåtgärder m.m. Dessa frågor hanteras i den vägplan eller järnvägsplan som innebär avslutningen av processen. Kommittén anser att begreppet arbetsplan i väglagen är otidsenligt och missvisande. Den plan som upprättas enligt väglagen föreslås i stället benämnas vägplan, vilket är ett mer

logiskt begrepp som också överensstämmer bättre med benämningen järnvägsplan i banlagen.

Som nämns ovan ska det av planhandlingarna framgå vilka val i fråga om väg- eller bansträckning m.m. som har gjorts under planeringsprocessen. Kraven på vad en väg- eller järnvägsplan ska innehålla därutöver behöver enligt kommitténs mening förtydligas i förhållande till dagens regler. Reglerna ska enligt kommitténs förslag göra skillnad mellan planens innehåll och underlaget för den. Planen ska bl.a. innehålla en karta som redovisar vägen eller järnvägen och den mark som behöver tas i anspråk. I underlaget ska bl.a. ingå en MKB enligt 6 kap. miljöbalken, om sådan behövs. För detaljerna när det gäller kraven på väg- eller järnvägsplanen hänvisas till 16 a–c §§ väglagen och 2 kap. 9–11 §§ banlagen samt författningskommentarerna till dessa.

Vid utarbetande av en väg- eller järnvägsplan ska samråd ske med den krets av berörda och på det sätt som regleras i 6 kap. miljöbalken. Kommunen bör alltid ingå i samrådskretsen även när det inte följer av miljöbalken. De synpunkter som har framförts vid samrådet och kommentarer och förslag med anledning av synpunkterna ska redovisas i en samrådsredogörelse. Samrådsredogörelsen ska redovisa samrådsaktiviteterna under hela den sammanhållna planeringsprocessen.

Förfarandet i övrigt med en vägplan eller järnvägsplan utformas efter modell från den nya plan- och bygglagen (2010:900, nya PBL). Det innebär bl.a. att utställningsförfarandet ersätts med att förslaget till plan ska kungöras och hållas tillgängligt för granskning. Om planförslaget innehåller en MKB, dvs. om projektet kan antas medföra betydande miljöpåverkan, ska detta gälla även för MKB:n. MKB:n ska godkännas av länsstyrelsen innan den kungörs. Granskningsförfarandet ska skötas av Trafikverket.

Kommittén har övervägt om godkännandeprövningen av MKB ska göras av Trafikverket i samband med fastställelseprövningen, i stället för av länsstyrelsen. Länsstyrelsen skulle ändå ha inflytande eftersom Trafikverket endast kan fastställa planen om länsstyrelsens tillstyrker. Kommittén har dock funnit att det från effektivitetssynpunkt är olämpligt att vänta med godkännande av MKB till denna sena fas av planeringsprocessen. Om MKB:n då inte skulle godkännas eller om länsstyrelsen skulle ha invändningar mot den, kan delar av planförfarandet med granskning etc., behövas tas om, vilket kan vålla stor tidsutdräkt.

Planerna ska fastställas av Trafikverket. Vid oenighet mellan Trafikverket och en länsstyrelse ska frågan om fastställelse prövas av regeringen. I avsnitt 8.4.2 beskrivs hur fastställelseprövningen ska göra i vissa fall om Trafikverket och en kommun har olika uppfattning. Beslutet att fastställa väg- eller järnvägsplanen ska liksom i dag kunna överklagas till regeringen. När planen fastställs ska innehållet i MKB:n och resultatet av samrådet beaktas (18 § fjärde stycket väglagen och 2 kap. 15 § fjärde stycket banlagen. Jfr 6 kap. 9 § andra stycket miljöbalken och artikel 8 MKB-direktivet).

Som beskrivits ovan innebär kommitténs förslag att allmänheten ges möjlighet att medverka i planeringsprocessen från och med att arbetet inleds. En fysisk planeringsprocess där samrådsförfarandet inleds på det sättet är enligt kommitténs bedömning i enlighet med MKB-direktivet. Direktivet kräver, för projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, att allmänheten ska informeras om bl.a. ansökan om tillstånd och var information finns tillgänglig på ett tidigt stadium under de beslutsprocesser på miljöområdet där bedömningen av miljöpåverkan görs, och senast så snart information rimligen kan ges (artikel 6.2). Vidare anges att den berörda allmänheten på ett tidigt stadium ska få reella möjligheter att delta i beslutsprocesserna och ha rätt att yttra sig när alla alternativ står öppna innan beslut fattas om ansökan om tillstånd (artikel 6.4).

Förslaget innebär också att samrådet kommer att inledas i ett något tidigare skede än vad som vanligen gäller när en MKB upprättas inför en ansökan om tillstånd enligt miljöbalken.

Kommittén vill avslutningsvis peka på vikten av att planeringen och prövningen enligt väglagen och banlagen avser hela det projekt som avses byggas. Detta kanske har särskilt stor betydelse när det gäller mer omfattande projekt. Planeringen av ett väg- eller järnvägsprojekt för en lite längre sträcka kan med den sammanhållna processen, lika väl som med dagens regler, redovisas som flera väg- eller järnvägsplaner. Ett skäl kan vara att projektet behöver delas in i delsträckor som är praktiskt hanterbara.

Eftersom varje sådan väg- eller järnvägsplan avser en del av ett större projekt måste det vid planeringen och prövningen kunna göras en bedömning av helheten. Varje delsträcka som omfattas av en plan måste kunna få en lämplig fortsättning utanför planen. Det kan i vissa fall innebära att planredovisningen av flera nya delsträckor behöver behandlas och prövas samtidigt. I andra fall kan det vara tillräckligt att det av en redovisad plan framgår hur den aktuella delsträckan anknyter till befintlig eller blivande väg eller



järnväg utanför planen. Om delsträckan ingår i ett projekt där regeringen har beslutat om tillåtlighet enligt 17 kap. miljöbalken, finns det god grund för att anta att vägen eller järnvägen kommer att få en lämplig fortsättning.

### *Kommunal översiktsplanering underlättar*

Som redovisats tidigare är den kommunala planeringen enligt PBL en viktig del av underlaget redan för de förberedande studier som enligt kommitténs bedömning behöver föregå den fysiska planeringsprocessen enligt väglagen och banlagen. Detta underlag har givetvis mycket stor betydelse också för den fysiska planeringen av vägar och järnvägar i den sammanhållna processen. Underlag från den kommunala översiktsplaneringen om t.ex. befolkningsutveckling, utbyggnadsstrategier och liknande måste självfallet ge betydelsefulla utgångspunkter för planeringen av vägar och järnvägar. Det gäller både i fråga om bedömningar av vilka sträckningar som är möjliga och vid utvärdering av effekter av olika sträckningsalternativ.

Den sammanhållna planeringsprocess för vägar och järnvägar som kommittén föreslår har en flexibilitet som ger möjligheter till ett utvecklat samspel mellan Trafikverkets planering och den kommunala översiktsplaneringen. Kommunerna kan därmed dra nytta av ett aktivt arbete med sådan fördjupning av översiktsplanen där avvägningar mellan transportintresset och andra allmänna intressen görs. Också den möjlighet som numera finns att göra s.k. tematiska tillägg till översiktsplanen kan naturligtvis utnyttjas i sådana sammanhang.

Trafikverket är förstas en viktig samrådspart vid en sådan översiktlig kommunal planering som ska hantera utbyggnad av vägar eller järnvägar. Det ger goda möjligheter till att etablera och organisera samverkan mellan kommun och Trafikverk i ett tidigt skede vid planering av väg- och järnvägsutbyggnad. De samrådsaktiviteter som genomförs i planeringsprocessen enligt PBL underlättar för samrådet vid kommande planering enligt väglagen eller banlagen. Det nu sagda är ju inte minst viktigt i de fall som den kommunala planeringen avser att behandla sådana områden som är av riksintresse för kommunikationer.

Sammantaget menar kommittén att den kommun som på ett aktivt sätt använder sig av översiktsplaneinstrumentet kan skapa

goda förutsättningar för planering och utbyggnad av vägar och järnvägar på ett sätt som är väl samordnat med kommunens fysiska planering. Kommittén bedömer som framgår ovan att den föreslagna nya planeringsprocessen underlättar en sådan utveckling.

## 6.6 Undantag från kravet på miljökonsekvensbeskrivning

**Kommitténs förslag:** Om ett väg- eller järnvägsprojekt inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, ska det inte krävas en MKB.

Som underlag för miljöprövningen av projektet ska i stället finnas uppgifter om projektets förutsebara påverkan på människors hälsa och miljön.

**Skälen för kommitténs förslag:** Departementspromemorian *Enklare lagtext om miljökonsekvensbeskrivningar* (Ds 2009:65) bereds för närvarande i Miljödepartementet. Promemorian innehåller förslag till ett nytt 6 kap. miljöbalken. I promemorian finns ett betydande förenklingsförslag, nämligen att en MKB bara ska upprättas om ett projekt kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. I andra fall ska det vara det tillräckligt att projektets miljöeffekter och konsekvenser för människors hälsa och miljön redovisas i ansökan. Till ansökan om tillstånd ska bifogas en samrådsredogörelse med de synpunkter som kommit fram under samrådet och en redogörelse för hur dessa beaktats. Enligt Miljödepartementet bör förslaget leda till en synbar regelförenkling och en önskvärd tydlighet (s. 80–83 och 85).

Kommittén har fått promemorian på remiss. I yttrandet konstaterade kommittén att förenklingen enligt förslaget inte skulle få genomslag vid planering av vägar och järnvägar. Det bedömde kommittén var ologiskt.

Kommitténs generella utgångspunkt är att formella krav på underlag och förfarande ska vara anpassade efter det planerade projektets omfattning och miljöpåverkan. Förslaget i departementspromemorian innebär en sådan anpassning av regelverket.

Ett beslut om betydande miljöpåverkan bör enligt kommittén ha samma effekt oberoende av vilken typ av projekt som prövas. I annat fall blir regelverket svårare att överblicka.

Några skäl till varför förenklingen inte ska gälla för vägar och järnvägar lämnar Miljödepartementet inte i promemorian. Enligt kommitténs uppfattning finns det inte några argument för att ställa strängare krav på MKB för vägar och järnvägar än för andra projekt. När miljöbalken kom till var ambitionen att miljöbalkens bestämmelser om MKB i så stor utsträckning som möjligt bör tillämpas på MKB även i lagar utanför balken (prop. 1997/98:45 del 1 s. 281 och prop. 1997/98:90 s. 155).

Redan när miljöbalken beslutades hade det betydelse om projektet kunde antas ha en betydande miljöpåverkan eller inte; för ett projekt med betydande miljöpåverkan ställdes högre krav på MKB:s innehåll. Den skillnaden gjordes tillämplig även för vägar och järnvägar. Regeringen konstaterade att det saknades skäl att ha andra regler på väglagens och banlagens område än vad som gäller enligt miljöbalken (prop. 1997/98:90 s. 177, 178 och 187).

När nu frågan om betydande miljöpåverkan enligt Miljödepartementets förslag i stället ska få betydelse för skyldigheten att upprätta en MKB bör detta på motsvarande sätt gälla även för vägar och järnvägar.

Enligt kommittén bör den generella huvudregeln även i fortsättningen vara att en MKB alltid ska upprättas vid planeringen av vägar och järnvägar. För projekt som inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan finns det dock inte skäl att kräva en fullständig MKB med de formaliakrav som det för med sig. Kommittén föreslår därför att undantag från det generella kravet på MKB införs i väglagen och banlagen; om ett projekt inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska en MKB inte behöva upprättas. Det är i vanlig ordning länsstyrelsen som ska bedöma om ett projekt kan antas medföra en betydande miljöpåverkan eller inte.<sup>5</sup> Länsstyrelsens bedömning ska göras med stöd av de kriterier som anges i förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar. Kriterierna innebär sammanfattningsvis följande: Vid bedömningen ska beaktas projektets karaktäristiska egenskaper, t.ex. dess omfattning och utnyttjande av mark, vatten och andra resurser. Vidare ska miljöns känslighet i de områden som kan antas bli påverkade beaktas. Slutligen ska beaktas den möjliga påverkan av betydelse som projektet med sina egenskaper kan få

<sup>5</sup> Om det av förordning framgår att projektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan behöver länsstyrelsen inte göra någon bedömning. I sådana fall ska alltid MKB upprättas.

i det aktuella området, exempelvis när det gäller effekternas omfattning och varaktighet.

Trafikverket ska, likaså på motsvarande sätt som i dag, ta fram underlag för den bedömningen. Detta underlag måste givetvis vara tillräckligt för att länsstyrelsen ska kunna göra en korrekt bedömning. Vilket underlag som behövs för bedömningen kan diskuteras under det samråd som pågår inför länsstyrelsens beslut. Ytterst är det beslutsmyndigheten, länsstyrelsen, som avgör om underlaget är tillräckligt.

I sammanhanget vill kommittén betona vikten av att länsstyrelsen, om den bedömer att projektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, motiverar beslutet. Det är viktigt att det tydligt framgår i vilka delar och i vilka avseenden som projektet bedöms kunna medföra en betydande miljöpåverkan. En sådan motivering kan bidra till att MKB:n får en lämplig inriktning och omfattning.

Även projekt som inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska miljöprövas. Av såväl väglagen som banlagen framgår att miljöbalkens allmänna hänsynsregler och övriga centrala bestämmelser ska tillämpas när en väg- eller järnvägsplan tas fram och fastställs (3 a § väglagen och 1 kap. 3 § banlagen). För denna prövning måste det finnas ett underlag. Enligt departementspromemorian ska behovet av underlag tillgodoses genom att ansökan ska innehålla uppgifter om verksamhetens förutsebara påverkan på människors hälsa och miljön (22 kap. 1 § 3 i förslaget till ändring i miljöbalken). Kommittén föreslår att motsvarande krav ställs på en väg- och järnvägsplan. Om en MKB inte behöver upprättas ska alltså till väg- eller järnvägsplanen i stället finnas underlag med uppgifter om projektets förutsebara påverkan på människors hälsa och miljön.

Avslutningsvis ska sägas att samråd ska ske under arbetet med att ta fram en väg- eller järnvägsplan även för projekt som inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. En väg- eller järnvägsplan ska alltid innehålla en samrådsredogörelse.

Bestämmelserna finns i 16 b § andra stycket väglagen och 2 kap. 10 § andra stycket banlagen.

## 6.7 Gemensam planering av vägar och järnvägar

**Kommitténs förslag:** I en järnvägsplan ska också få regleras byggande av väg som är en följd av det järnvägsprojekt som planen avser. På motsvarande sätt ska byggande av järnväg som behövs på grund av ett vägprojekt få regleras i en vägplan.

Om ett väg- och ett järnvägsprojekt ska genomföras samtidigt i ett område ska planeringen kunna samordnas.

**Skälen för kommitténs förslag:** Det har varit relativt vanligt att Banverket vid planering enligt banlagen fått behov av att hantera byggnadsåtgärder som regleras i väglagen. Motsvarande situation har uppstått för Vägverkets del. Om t.ex. planering pågår för en ny järnvägssträckning så kan det visa sig att även någon del av en väg behöver flyttas eller byggas om. Med dagens regler måste i så fall en separat process genomföras enligt väglagen för vägbyggnadsåtgärderna. Det blir alltså två parallella processer med, i slutändan, två möjligheter till överklagande. Två separata förfaranden kostar mer och tar längre tid än ett förfarande. Möjligheterna att genomföra järnvägsprojektet blir då också beroende av när planen enligt väglagen vinner laga kraft. Motsvarande gäller, som nämnts, i det fall planläggning görs för en väg och det uppkommer behov av att flytta eller ändra en järnväg.

Bristen på utbytbarhet mellan de två lagarna är enligt kommitténs uppfattning något som helt i onödan riskerar att vålla tidsutdräkt och ökade kostnader i planeringen av väg- eller järnvägsprojekt.

När planeringen av järnväg har inletts och det i samband därmed uppkommer behov av att vidta någon åtgärd som är byggande av väg enligt väglagen, kan det alltså finnas behov av att hantera vägen i den pågående planeringsprocessen. Eftersom behovet av vägbyggnadsåtgärden är en följd av den planerade järnvägen bör det enligt kommitténs uppfattning inte krävas att en ny planeringsprocess enligt väglagen inleds. I stället ska vägbyggnadsåtgärden kunna regleras i järnvägsplanen. Motsvarande ska gälla om planering av väg inleds och det som följd härav uppkommer behov att vidta en åtgärd som utgör byggande av järnväg (20 b § andra stycket väglagen och 2 kap. 21 § andra stycket banlagen).

Förslaget innebär att det endast kommer att fattas ett beslut enligt en lag om att fastställa en plan, men att denna plan reglerar

både väg och järnväg. Väglagens bestämmelser om hur en vägplan tas fram kommer alltså att tillämpas på järnväg och banlagens bestämmelser om hur en järnvägsplan tas fram kommer att tillämpas på väg. Tillämpningen av övriga bestämmelser i lagarna om markåtkomst m.m. påverkas dock inte. Reglerna om vägrätt och om skyldighet att lösa in mark. m.m. för vägändamål ska således tillämpas på det vägområde som redovisas i järnvägsplanen. Rätten och skyldigheten att lösa in mark m.m. för järnvägsändamål ska tillämpas på de områden som i vägplanen redovisas för järnvägsändamål. Den avsedda tillämpningen utvecklas i författningskommentarerna till 14 a § andra stycket väglagen och 2 kap. 1 § tredje stycket banlagen.

Det ovan beskrivna förslaget innebär en viss utbytbarhet mellan väglagen och banlagen. Kommittén anser att det dessutom finns behov av en samordningsbestämmelse för projekt som gäller både väg och järnväg, men där varken väg- eller järnvägsåtgärden kan ses som en följdåtgärd. Det handlar om behov av att planera för väg och järnväg i samma geografiska område, ofta nära varandra. Trafikverket bör i sådana fall ha möjlighet att genomföra en gemensam planering av väg och järnväg. Det handlar inte om att ersätta den ena lagen med den andra. Banlagen ska i sin helhet tillämpas på järnvägen och väglagen i sin helhet på vägen. Planeringsprocessen ska dock enligt kommitténs förslag utformas på samma sätt i väglagen och banlagen. Det finns därför inte något som hindrar att väg och järnväg planeras i en gemensam process med en gemensam projektorganisation. I sådana fall är det också lämpligt att vägplanen och järnvägsplanen utformas som ett gemensamt dokument och fastställs genom ett beslut. För berörda enskilda och allmänheten bör en sammanhållen planering av vägar och järnvägar i ett område vara en fördel eftersom de får en i stället för två processer att förhålla sig till. Kommittén föreslår bestämmelser som klargör att sådan gemensam planering är tillåten (20 b § första stycket väglagen och 2 kap. 21 § första stycket banlagen).

## 6.8 Förenklade förfaranden vid planering enligt väglagen och banlagen

### 6.8.1 Nuvarande möjligheter till förenklade förfaranden

#### *Förenklade förfaranden i väglagen och banlagen*

I väglagen och banlagen finns vissa möjligheter att förenkla förfarandet när arbetsplan och järnvägsplan tas fram. Förenklingar är möjliga för samrådsförfarandet när plan upprättas och vid utställning av plan. Enligt väglagen är det dessutom möjligt att avstå från att fastställa planen i vissa fall.

Förfarandet för planer som endast avser en *ändring av planen för ett projekt som ännu inte är färdigställt* kan förenklas enligt både banlagen och väglagen. Förfarandet för det samråd som ska ske när en plan tas fram får ”efter omständigheterna” förenklas (16 § tredje stycket väglagen och 2 kap. 6 § banlagen). Enligt väglagen ska ägaren till en fastighet som helt eller delvis ska tas i anspråk dock alltid ges tillfälle att yttra sig. Banlagen anger i stället att ägare till sådan mark eller sådant utrymme som kan komma att tas i anspråk eller till sådant vattenområde som kan komma att påverkas alltid ska ges rätt att yttra sig. Detsamma gäller innehavare av särskild rätt till sådan mark, sådant utrymme eller vattenområde.

En plan som endast avser ändring av ett ännu inte färdigställt projekt behöver bara ställas ut för granskning om eventuellt behov av mark inte har lösts på frivillig väg eller om projektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan<sup>6</sup> (17 § tredje–femte styckena väglagen och 2 kap. 7 § andra och tredje styckena banlagen).

För en arbetsplan som endast avser *ombyggnad av väg* får samrådet förenklas och utställning underlåtas på motsvarande sätt som vid ändring av plan för ett ännu inte färdigställt projekt (16 § tredje stycket och 17 § tredje och femte styckena väglagen). I banlagen finns motsvarande undantag från kravet på utställning av järnvägsplan som endast avser *ombyggnad av järnväg* (2 kap. 7 § andra stycket banlagen). Någon möjlighet att förenkla samrådet finns däremot inte.

Väglagen ger möjlighet till förenklat förfarande för samråd och utställning i ytterligare en situation. Förfarandet för samråd får efter omständigheterna förenklas för en arbetsplan för *väg som är*

---

<sup>6</sup> I banlagen används inte uttrycket ”betydande miljöpåverkan”, utan i stället ”betydande påverkan på miljön, hälsan eller hushållningen av naturresurser”.

*förutsatt i detaljplan eller områdesbestämmelser* (16 § andra stycket väglagen). En sådan arbetsplan behöver bara ställas ut om vägen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (17 § andra och femte styckena väglagen). Den förenkling av samrådet som beskrivs i förarbetena är att sammanträde på platsen inte ska behöva hållas (prop. 1971:123 s. 160).

Om en arbetsplan avser ändring av ett ännu inte färdigställt projekt eller ombyggnad och inte behöver ställas ut, finns heller *inget krav på att fastställa arbetsplanen* (18 § andra stycket väglagen).

I de fall en arbetsplan krävs för driftsåtgärder avseende väg får de förenklingsmöjligheter som gäller för ombyggnad av väg tillämpas (28 § väglagen).

#### *Enkelt planförfarande enligt PBL*

I 5 kap. 7 § 1 nya PBL finns bestämmelser om enkelt planförfarande för detaljplaneförslag som

- inte är av stor vikt eller har principiell betydelse,
- inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan,
- saknar intresse för allmänheten, samt
- är förenligt med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande över översiktsplanen.

Motsvarande möjlighet till enkelt planförfarande fanns även i den tidigare PBL (5 kap. 28 §). I förtydligande syfte framgår det nu uttryckligen att enkelt förfarande inte kan användas om förslaget kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Vissa förändringar i övrigt har också gjorts, men någon ändring i sak är inte avsedd (prop. 2009/10:170 s. 441). Äldre förarbeten är därför fortfarande relevanta. Av dessa framgår att detaljplaner, och framförallt ändringar av planer, av rutinkaraktär eller av ringa intresse från allmän synpunkt ska anses ha begränsad betydelse (dvs. enligt de nuvarande rekvisiten: inte ska anses vara av stor vikt). Avser planen större områden, reglerar många motstridiga intressen, särskilt känsliga miljöer eller är av principiellt intresse kan den däremot inte anses vara av begränsad betydelse. Motsatta uppfattningar mellan staten och kommunen om hur de allmänna intressena ska beaktas i ett område är av betydelse för bedömningen. Om det finns skäl att befara att länsstyrelsen kommer att besluta om prövning enligt



12 kap. PBL (11 kap. nya PBL) avseende en detaljplan kan den inte anses vara av begränsad betydelse. Kravet på att detaljplanen ska sakna intresse för allmänheten tar sikte på en bredare allmänhet. Planen får alltså inte ha ett mer allmänt intresse i kommunen. Kravet på att planen ska vara förenlig med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande över översiktsplanen avser att garantera att myndigheter, grannkommuner med flera inte går miste om rätten till samråd om planläggningen (prop. 1985/86:1 s. 622, 624 och 625).

Om förutsättningarna för enkelt planförfarande är uppfyllda kan samrådskretsen begränsas. Det är då tillräckligt att kommunen underrättar länsstyrelsen, kända sakägare, känd organisation eller förening av hyresgäster samt andra som har ett väsentligt intresse av förslaget och ger dem tillfälle till samråd om förslaget (5 kap. 15 § nya PBL). Förslaget behöver inte kungöras. I stället ska de som underrättats om förslaget ges tillfälle att godkänna förslaget eller att under två veckor granska det och lämna synpunkter. Granskningstiden får göras kortare om alla berörda är överens om det (5 kap. 18 § andra stycket nya PBL).

I den nya PBL finns dessutom förenklat förfarande för två nya kategorier av detaljplaner. Det gäller dels detaljplaner som enbart gäller en verksamhet som har tillståndsprövats eller ska tillståndsprövas enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken, dels detaljplaner som enbart gäller åtgärder som har prövats eller ska prövas genom arbetsplan eller järnvägsplan. För sådana detaljplaner krävs det inte längre en MKB som är särskilt upprättad för detaljplaneärendet. I stället räcker det att den MKB som upprättats i det andra ärendet återges i detaljplaneärendet. Förutsättningen är att den MKB:n är aktuell och tillräcklig även för detaljplaneärendet (4 kap. 35 § nya PBL).

För nyss nämnda kategorier av detaljplaner finns också möjligheter att förenkla samrådet. Förutsättningarna är att detaljplaneförslaget är förenligt med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande (5 kap. 7 § 2 och 3 nya PBL). Inget samråd behöver genomföras om prövningen av det andra ärendet pågår. Är prövningen av det andra ärendet avslutad ska samråd endast ske om den MKB som finns i det andra ärendet inte är tillräcklig eller inte längre är aktuell för detaljplaneärendet, eller om samråd i det andra ärendet inte har skett med alla dem som omfattas av samråd enligt PBL. Om samrådet i det andra ärendet skett med en för liten krets, är det tillräckligt att göra ett kompletterande samråd i detaljplane-

ärendet (5 kap. 16 § nya PBL). Särskilda bestämmelser om kungörande och granskning finns också (5 kap. 19 § tredje stycket och 21 § andra stycket nya PBL).

### 6.8.2 Förenklat förfarande för ändring av vägplaner och järnvägsplaner

**Kommitténs bedömning och förslag:** De förenklade förfarandena vid ändring av väg- eller järnvägsplaner behövs även i den nya planeringsprocessen. Väglagens bestämmelser ska utformas på samma sätt som banlagens när det gäller kretsen för samråd och samtycke till markåtkomst.

**Skälen för kommitténs bedömning och förslag:** En av kommitténs utgångspunkter är att det inte bör ställas högre krav på förfarandet än vad som är motiverat utifrån projektets omfattning och svårighetsgrad. Den utgångspunkten har resulterat i att kommittén föreslår att vissa mindre och okomplicerade åtgärder överhuvudtaget inte ska omfattas av den fysiska planeringsprocessen enligt väglagen eller banlagen (se avsnitt 6.4). Förenklade förfaranden för vissa undantagsfall är ett sätt att göra regelverket flexibla för projekt som, trots att det är motiverat att ställa krav på en formellt reglerad fysisk planering, ändå får anses vara av mindre betydelse.

Enligt dagens regler är utrymmet för förenklade förfaranden olika i väglagen och banlagen. Enligt kommittén är det rimligt att förutsättningarna för förenklade förfaranden är samma i väglagen och banlagen.

När behovet av förenklade förfaranden bedöms, måste hänsyn tas till de övriga förändringar av planeringsprocessen som kommittén föreslår. Förslaget att undanta vissa mindre åtgärder från kravet på formaliserad fysisk planering har betydelse. I de fall planering ska genomföras är det av betydelse att dagens tre planeringsskeden enligt kommitténs förslag ska ersättas med en sammanhållen process (se avsnitt 6.5). Det gör samrådsförfarandet mer flexibelt.

Även i fortsättningen finns det enligt kommitténs bedömning behov av förenklade förfaranden för *ändring av en fastställd plan*. Om det innan byggnationen påbörjas eller under byggtiden

framkommer ett behov av en mindre ändring av planen, bör det kunna hanteras så enkelt som möjligt. Dagens bestämmelser om förenklade förfaranden i sådana fall gäller bara det nuvarande tredje planeringsskedet, planen. När nu planeringen ska ske i en sammanhållen process är behovet av förenkling än mer uttalat; utan möjlighet till förenkling skulle i princip planeringsprocessen i sin helhet behöva tas om.

Vid ändringar av en fastställd plan bör samrådskretsen kunna inskränkas till att bara avse de som direkt och påtagligt berörs av ändringen i planen. Det är också inriktningen i dagens bestämmelser, men det finns skillnader mellan väglagen och banlagen. Enligt väglagen ska ägaren till en fastighet som helt eller delvis ska tas i anspråk alltid ges tillfälle att yttra sig. Enligt banlagen gäller detta för ägare till mark eller utrymme som kan komma att tas i anspråk eller till vattenområde som kan komma att påverkas. Även innehavare av särskild rätt till sådan mark, sådant utrymme eller vattenområde ska få tillfälle att yttra sig. Enligt kommitténs bedömning bör samma samrådskrets gälla i bägge fallen. Den som t.ex. har nyttjanderätt till en fastighet som behöver tas i anspråk kan påverkas påtagligt och bör givetvis få tillfälle att yttra sig. Den krets med vilken samråd alltid ska ske enligt väglagen bör alltså utvidgas så att den motsvarar vad som gäller enligt banlagen.

På motsvarande sätt som i dag bör det inte heller krävas kungörelse och allmänt granskningsförfarande för en ändring av en plan, om eventuellt behov av ytterligare markåtkomst kan lösas på frivillig väg och projektet inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Även här är det viss skillnad mellan väglagen och banlagen i fråga om vilka rättighetsinnehavare som beaktas. Samtycke krävs enligt väglagen från den som äger mark som behöver tas i anspråk och från innehavare av nyttjanderätt och servitutsrätt. Enligt banlagen omfattas också innehavare av rätt till elektrisk kraft och liknande rätt (1 kap. 7 § banlagen). Den sistnämnda avgränsningen är hämtad från 1 kap. 2 § expropriationslagen (1972:727). Att kräva skriftligt medgivande till att ta mark i anspråk också av innehavare av annan särskild rätt till marken ansågs när väglagen kom till vålla praktiska svårigheter som inte står i proportion till den ringa räckvidd som de aktuella ingripandena regelmässigt har (prop. 1971:123 s. 161). Exempel på rättigheter som likställs med nyttjanderätt – och vilkas samtycke alltså krävs enligt banlagen, men inte enligt väglagen – är bostadsrätt, gravrätt, gruvrätt och renskötselrätt (Bouvin,

*Expropriationslagen – en kommentar*, 2 uppl., s. 34). Även här bör väglagens och banlagens bestämmelser överensstämma. Enligt kommitténs bedömning bör den för enskilda mer generösa bestämmelsen i banlagen ersätta väglagens.

### 6.8.3 Förenklat förfarande för vissa vägplaner och järnvägsplaner av liten betydelse

**Kommitténs förslag:** Om en väg- eller järnvägsplan inte är av stor vikt eller har principiell betydelse, inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och saknar intresse för allmänheten, ska förfarandet för granskning få förenklas.

**Skälen för kommitténs förslag:** När det gäller planer för ombyggnad finns i dag utrymme för förenklat samråd (väglagen) och undantag från kravet på utställning (väglagen och banlagen) som är utformade på samma sätt som bestämmelserna om ändring av en fastställd plan. I väglagen används då termen ombyggnad i en snäv betydelse och innefattar inte omläggning av väg.<sup>7</sup> Exempel på åtgärder som Vägverket har ansett vara ombyggnad är viss breddning av vägbanan, justering av plansträckningen, smärre profiljusteringar, korsning byggs om till cirkulationsplats, bussfickor, gång- och cykelbana i direkt anslutning till befintlig väg och belysning. Åtgärderna ska dock vara av mindre omfattning, inte ge nämnvärt förändrad trafiksituation och inte innebära en betydande miljöpåverkan.

Kommitténs förslag i avsnitt 6.4 att undanta vissa mindre åtgärder från kravet på formellt reglerad fysisk planering kommer att omfatta en del sådana mindre åtgärder som Trafikverket i dag kan hantera genom ett förenklat förfarande. Det innebär att tillämpningsområdet för väglagens förenklingar för ombyggnadsåtgärder blir litet. För bestämmelsen om förenklat förfarande i banlagen, som är utformad efter mönster av väglagens bestämmelse, bör motsvarande gälla. Det är därför tveksamt om det finns skäl att behålla ett förenklat förfarande för ombyggnad.

Däremot kan övervägas om en bestämmelse med ett något vidare tillämpningsområde är motiverad. En jämförelse kan göras

---

<sup>7</sup> Kommittén föreslår att väglagen och banlagen inte längre ska skilja på olika typer av ombyggnad (10 § första stycket väglagen, 1 kap. 2 § första stycket banlagen).

med nya PBL:s möjligheter till enkelt planförfarande för detaljplaner av liten betydelse. Enkelt planförfarande enligt nya PBL innebär att samrådskretsen kan begränsas till länsstyrelsen, kända sakägare, känd organisation eller förening av hyresgäster samt andra som har ett väsentligt intresse av förslaget. Förslaget behöver inte kungöras. I stället ska de som ingår i samrådskretsen underrättas om förslaget och, om de inte godkänner förslaget, under minst två veckor ha tillfälle att lämna synpunkter.

En sådan förenkling av samrådet som nya PBL medger finns det inget behov av i väglagen och banlagen eftersom den normala samrådskretsen för projekt som inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan enligt dessa lagar bara ska omfatta länsstyrelsen, berörda kommuner och de enskilda som särskilt berörs. När planeringen enligt kommitténs förslag ska ske i en sammanhållen process, blir samrådet också mer flexibelt och kan anpassas efter behoven i de enskilda fallen.

De förenklingar som nya PBL erbjuder för granskningsförfarandet skulle däremot underlätta även i planeringsprocessen för vägar och järnvägar. Förenklingen bör gälla för väg- och järnvägsplaner som inte är av stor vikt eller har principiell betydelse, saknar intresse för allmänheten och inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Avser planen större områden, reglerar många motstridiga intressen eller särskilt känsliga miljöer ska förenkling inte kunna ske. Kravet på att planen ska sakna intresse för allmänheten tar sikte på en bredare allmänhet.

Motivet för att nya PBL som förutsättning för enkelt planförfarande också ställer krav på att detaljplanen är förenlig med översiktplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande är knutet till begränsningen av samrådskretsen. Syftet är att garantera att myndigheter, grannkommuner med flera inte går miste om rätten till samråd om planläggningen (prop. 1985/86:1 s. 622). I fråga om väg- och järnvägsplaner föreslås inte någon begränsning av samrådskretsen utan endast förenkling av granskningsförfarandet. Väg- eller järnvägsplanens förhållande till den kommunala översiktplanen bör därför enligt kommitténs bedömning i sig inte vara avgörande för möjligheterna att förenkla förfarandet. Däremot kan konstateras att mer omfattande avvikelser från en översiktplan som är aktuell i regel innebär att planen har allmänt intresse eller principiell betydelse och att ett förenklat förfarande av den anledningen är uteslutet.

Det förenklade granskningsförfarandet innebär att länsstyrelsen, berörda kommuner och de enskilda som särskilt berörs ska få tillfälle att godkänna planförslaget eller inom viss tid, normalt två veckor, granska det och lämna synpunkter. Det enklare förfarandet kan tillämpas på åtgärder på en befintlig väg eller järnväg som har marginell påverkan på omgivningen, men som ändå kräver en väg- eller järnvägsplan på grund av att markåtkomst (tillfällig eller permanent) behöver ske med stöd av väglagen eller banlagen. Även åtgärder med något större effekter på omgivningen kan i vissa fall sakna intresse för allmänheten och granskningen bör då kunna förenklas.

Förenklat granskningsförfarande kan också vara av värde när en järnvägsplan upprättas för stängning av plankorsning. I sådana fall får en järnvägsplan upprättas även om åtgärden inte är byggande av järnväg (2 kap. 1 c § banlagen i nuvarande lydelse och 2 kap. 1 § andra stycket i kommitténs förslag). Minskning av antalet plankorsningar är en viktig del i säkerhetsarbetet för järnvägs-transportsystemet. En järnvägsplan är ett bra sätt att hantera de motstridiga intressen som ofta uppkommer i dessa situationer. Kungörande och granskning enligt vanliga regler framstår dock som onödigt omständligt i många fall och kan vara en orsak till att järnvägsplan inte upprättas. Möjligheten att använda ett förenklat granskningsförfarande bör enligt kommittén innebära att järnvägsplan upprättas vid stängning av plankorsning i större utsträckning än i dag. Det bör kunna underlätta säkerhetsarbetet.

#### 6.8.4 En vägplan ska alltid fastställas

**Kommitténs förslag:** Undantagen i väglagen från skyldigheten att fastställa en arbetsplan ska slopas.

**Skälen för kommitténs förslag:** I väglagen finns vissa undantag från skyldigheten att fastställa arbetsplan. Det gäller dels ändring av arbetsplanen för ett projekt som ännu inte är färdigställt, dels arbetsplan som endast gäller ombyggnad av eller driftåtgärder på väg. I dessa fall är förutsättningen att ett eventuellt behov av markåtkomst löses på frivillig väg och att projektet inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (17 § tredje–femte styckena, 18 § andra stycket och 28 § väglagen). Banlagen innehåller inga motsvarande bestämmelser.

Kommitténs förslag att undanta vissa mindre åtgärder från kravet på fysisk planering enligt väglagen eller banlagen kommer att omfatta en del av de mindre åtgärder som Trafikverket i dag kan hantera genom ett förenklat förfarande för ombyggnad (se avsnitt 6.4). Något undantag från kravet på fastställelse blir givetvis inte aktuellt för åtgärder för vilka formell fysisk planering inte ska göras. Undantag från kravet på fastställelse skulle däremot kunna övervägas för ändring av planer för projekt som inte är färdigställda och sådana planer av mindre betydelse som omfattas av kommitténs förslag om förenklat granskningsförfarande (se avsnitt 6.8.2 och 6.8.3).

När det finns tillräckliga skäl att kräva fysisk planering enligt väglagen eller banlagen, bör dock enligt kommitténs bedömning också planeringen resultera i en fastställd plan. Kommittén föreslår dessutom större utrymme för förenklade förfaranden än vad som gäller enligt väglagen. Förenklat förfarande kommer att bli möjligt för projekt med något större betydelse än enligt dagens regler. Det bör därför krävas att planeringen mynnar ut i ett överklagbart beslut. Den nuvarande möjligheten enligt väglagen att underlåta fastställelse bör därför inte få någon motsvarighet i den nya planeringsprocessen.

### 6.8.5 Förenklade förfaranden till följd av planering enligt PBL

**Kommitténs förslag:** För en vägplan eller järnvägsplan som endast avser en väg eller järnväg som har prövats eller ska prövas i en detaljplan, ska ett förenklat förfarande vara möjligt avseende MKB, samråd, kungörande och granskning.

Den nuvarande förenklingsmöjligheten i väglagen för en väg som är förutsatt i detaljplan eller områdesbestämmelser ska slopas.

**Skälen för kommitténs förslag:** En av kommitténs utgångspunkter är, som nämns ovan, att samordning bör ske där det är lämpligt. Kommittén har dock inte ansett det vara möjligt med en generell utbytbarhet som skulle innebära att antingen nya PBL eller väglagen/banlagen tillämpas, se avsnitt 8.3.2.

Som ovan beskrivits finns i nya PBL bestämmelser om förenklat förfarande för detaljplaner som endast gäller åtgärder som har prövats eller ska prövas genom arbetsplan eller järnvägsplan. För sådana detaljplaner ska det vara tillräckligt att använda den MKB som upprättats i arbets- eller järnvägsplanen. Det är vidare möjligt att på olika sätt förenkla samrådet, och det är slutligen möjligt att förenkla förfarandet för kungörelse och granskning. Kommittén anser att motsvarande förenklingar bör kunna gälla även i omvänd riktning.

Om vägplan eller järnvägsplan för ett projekt som kan antas medföra betydande miljöpåverkan enbart gäller åtgärder som har prövats eller ska prövas genom upprättande eller ändring av en detaljplan, ska det alltså inte längre krävas en MKB som är särskilt upprättad för vägplanen eller järnvägsplanen. I stället räcker det att detaljplanens MKB återges i planärendet enligt väglagen eller banlagen.

Förutsättningen är att detaljplanens MKB är aktuell och tillräcklig även för ärendet enligt väglagen eller banlagen. Det innebär bl.a. att MKB:n ska uppfylla kraven enligt MKB-direktivet. I vissa fall kan detaljplanen omfatta ett större område än väg- eller järnvägsplanen. Det är inget hinder mot att använda detaljplanens MKB i väg- eller järnvägsplanen under förutsättning att vägen eller järnvägen är densamma som redovisas i detaljplanen.



Det är länsstyrelsen som avgör om MKB:n från detaljplaneärendet är aktuell och tillräcklig även för väg- eller järnvägsärendet. Länsstyrelsen ska nämligen i vanlig ordning godkänna MKB:n. Den nya bestämmelsen i väglagen och banlagen liknar 4 kap. 35 § nya PBL.

Kommittén anser vidare att det ska ges möjlighet i väglagen och banlagen att förenkla samrådet för en vägplan eller järnvägsplan där de åtgärder som planeras har prövats eller ska prövas genom detaljplan. Förslaget innebär att samråd i vissa fall inte behöver genomföras om vägens eller järnvägens lokalisering och utformning i detalj. Samrådet sker i stället i detaljplaneprocessen enligt nya PBL. Förutsättningen är att den MKB som finns i detaljplanen är tillräcklig och aktuell för väg- eller järnvägsplanen, samt att samråd i detaljplaneärendet har skett med alla dem som omfattas av samrådskravet enligt väglagen eller banlagen. Om samrådet i detaljplaneärendet skett med en för liten krets ska det vara tillräckligt att göra ett kompletterande samråd i väg- eller järnvägsplaneärendet.

För väg- eller järnvägsprojekt som länsstyrelsen har bedömt inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan föreslår kommittén att det ska göras undantag från kravet på MKB (se avsnitt 6.6). Det innebär att det i vissa fall inte behövs någon MKB i väg- eller järnvägsplanen. Även när det inte måste finnas en MKB ska det vara möjligt att förenkla förfarandet med väg- eller järnvägsplanen med hänsyn till att samråd har skett i detaljplaneprocessen. Avgörandet får då baseras på om utredningsmaterialet i planärendet är tillräckligt och aktuellt. I övrigt ska dock hanteringen kunna ske på det sätt som har beskrivits ovan.

Som redovisats i avsnitt 6.5 föreslår kommittén bl.a. att förslag till väg- eller järnvägsplan, efter modell från nya PBL, ska kungöras och hållas tillgängligt för granskning. Ett förenklat förfarande behövs dock även i det avseendet för väg- eller järnvägsplaner av den typ som nu diskuteras. Kungörandet av sådana väg- eller järnvägsplaner ska få samordnas med kungörandet av detaljplanen. Skyldigheten att hålla förslaget till väg- eller järnvägsplan tillgängligt under granskningstiden ska få fullgöras, vad avser den information som finns i detaljplanen, genom att en kopia av detaljplanen hålls tillgänglig.

Sammanfattningsvis innebär kommitténs förslag således förenklingar för vissa vägplaner eller järnvägsplaner av hanteringen när det gäller att upprätta MKB när sådan behövs samt genomföra samråd, kungörande och granskning. Det ska gälla för vägplaner

eller järnvägsplaner som endast avser en väg eller järnväg som har prövats eller ska prövas i en detaljplan.

Förslagen innebär nya bestämmelser i 15 b §, 16 b § första stycket och 17 § andra stycket väglagen samt 2 kap. 6 §, 10 § första stycket och 12 § andra stycket banlagen. Ändringar av vägkungörelsen (1971:954) och förordningen (1995:1652) om byggande av järnväg kommer också att behövas.

Som tidigare har redovisats ger väglagen i dag möjlighet till förenklat förfarande beträffande en arbetsplan för väg som är förutsatt i detaljplan eller områdesbestämmelser. Samrådet i fråga om en sådan arbetsplan kan förenklas (16 § andra stycket väglagen). Planen behöver bara ställas ut om vägen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (17 § andra och femte styckena väglagen). Banlagen innehåller inte några motsvarande möjligheter till förenklingar. Att en väg är förutsatt i detaljplan eller områdesbestämmelser innebär enligt Trafikverkets interna rekommendationer att det område som arbetsplanens förslag gäller ska finnas inom allmän platsmark i detaljplanen eller i områdesbestämmelser. Planerna ska stämma överens med varandra. Detaljplanen eller områdesbestämmelserna måste ha en sådan detaljeringsgrad och aktualitet att det inte går att missuppfatta arbetsplanens omfattning, utförande etc.

Kommitténs nyss redovisade förslag innebär betydande förenklingar av förfarandet med både vägplaner och järnvägsplaner i de fall som planerade åtgärder prövas i detaljplan. Områdesbestämmelser saknar regelmässigt tillräcklig detaljeringsgrad för att tillmätas betydelse i sammanhanget. Mot den här bakgrunden anser kommittén att bestämmelserna i nuvarande 16 § andra stycket och 17 § andra och femte styckena väglagen ska slopas.

#### 6.8.6 Undantaget för industrispår och hamnspår uteslutande på egen fastighet förtydligas

**Kommitténs bedömning:** Genom kommitténs förslag om en ny sammanhållen planeringsprocess i banlagen klargörs att någon fysisk planering enligt banlagen inte krävs för industrispår eller hamnspår uteslutande på egen fastighet.

**Skälen för kommitténs bedömning:** Med industrispår och hamnspår avses en järnväganläggning inom ett område som används för industriverksamhet eller hamnverksamhet, men även en järnväg som förbinder det allmänna järnvägsnätet med ett industri- eller hamnområde.

Regeringen framhöll vid banlagens tillkomst att industrispår och hamnspår som byggs ut uteslutande på egen fastighet, eller på fastighet med tomträtt, knappast kan anses motivera en särskild föreskrift om ett särskilt planförfarande för dessa spårutbyggnader på egen mark (prop. 1995/96:2 s. 33). I lagen görs således undantag från kravet på att upprätta järnvägsplan i fråga om anläggande av industrispår eller hamnspår uteslutande på egen fastighet (nuvarande lydelse av 2 kap. 1 c § första stycket banlagen). Även om det inte uttryckligen framgår av bestämmelsen, så ligger det i sakens natur att det endast är spår som inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan som omfattas av undantaget.

När planeringsstegen förstudie och järnvägsutredning infördes i banlagen uppstod en oklarhet beträffande om det finns ett krav på att genomföra förstudie och eventuell järnvägsutredning vid planering av industrispår eller hamnspår på egen mark – trots att det inte krävs järnvägsplan.

Kommitténs förslag om en effektivare sammanhållen fysisk planeringsprocess löser denna oklarhet. När den fysiska planeringen av järnvägar utformas som *en* process, i stället för att innefatta flera planeringssteg, klargörs att någon fysisk planering enligt banlagen inte krävs för industrispår eller hamnspår uteslutande på egen fastighet.

Det kan understrykas att utbyggnad och utvecklingen av de kapillära spåren längst ut i järnvägsnätet, inklusive industrispår och hamnspår, är viktiga miljöåtgärder i det samlade transportsystemet. Industrispår och hamnspår är viktiga från miljösynpunkt för att i praktiken underlätta överflyttning av transporter från lastbil till järnväg. Förutsättningarna när det gäller planeringen av industrispår och hamnspår är inte okomplicerade. Därför utgår kommittén ifrån att kommunerna tillsammans med berörda företag och verksamhetsutövare planerar och förbereder olika transportinfrastrukturprojekt genom omsorgsfull fysisk planering enligt PBL. Även i fortsättningen är det förstås också möjligt för projektägaren att tillämpa bestämmelserna om järnvägsplan enligt banlagen på hela eller del av projekt som rör byggande av industrispår eller hamnspår även inom egen fastighet.

Sammanfattningsvis klarlägger kommitténs sammantagna förslag att det för industrispår och hamnspår uteslutande på egen fastighet inte krävs någon fysisk planering enligt banlagen. För industrispår och hamnspår utanför egen fastighet behövs inte heller planering enligt banlagen för mindre åtgärder på befintliga spår med marginell omgivningspåverkan och i de fall ett industri- eller hamnspårsprojekt är av mindre betydelse kan förfarandet för granskning förenklas, se avsnitt 6.4 och 6.8.3. Även förslagen till förenklingar om en järnväg har prövats eller ska prövas i en detaljplan enligt PBL, kommer att ha betydelse vid planering av industrispår och hamnspår utanför egen fastighet, se avsnitt 6.8.5.

## 6.9 Tillämpningen av 6 kap. miljöbalken

**Kommitténs förslag:** Väglagen och banlagen ska i större utsträckning än i dag innehålla uttryckliga bestämmelser om samråd och MKB.

### Skälen för kommitténs förslag

#### *Bakgrund*

Under den fysiska planeringen av vägar och järnvägar ska samråd genomföras och MKB upprättas. Förfarandet för samråd och MKB vid planeringen av vägar och järnvägar fick i stort sin nuvarande utformning i samband med miljöbalkens tillkomst. I stor utsträckning anpassades förfarandet till bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken. Vid miljöbalkens tillkomst innehöll miljöbalken bara bestämmelser om MKB för verksamheter och åtgärder, dvs. projekt-MKB. Väglagen och banlagen anpassades alltså till dessa regler. Numera innehåller 6 kap. miljöbalken också bestämmelser om planer och program. Regeringen har dock bedömt att endast bestämmelserna om verksamheter och åtgärder ska tillämpas vid den fysiska planeringen av vägar och järnvägar (prop. 2003/04:116 s. 48 och 49).

*Nuvarande reglering är otydlig*

Regleringen i väglagen och banlagen består av en blandning av egna regler och mer eller mindre oklara hänvisningar till bestämmelser i 6 kap. miljöbalken. Resultatet är en reglering som är svår att överblicka och förstå. I vissa delar är regleringen dessutom oklar.

Ett exempel på en mindre lyckad hänvisning till miljöbalken är regleringen av samråd under förstudien. Samrådskretsen anges direkt i väglagen och banlagen och är något vidare än miljöbalkens mindre samrådskrets. Trots att samrådskretsen framgår av väglagen och banlagen sägs där att samråd ska ske ”enligt 6 kap. 4 § första tredje styckena miljöbalken”. Hänvisningen till 6 kap. 4 § första stycket miljöbalken är svårtolkad eftersom den aktuella bestämmelsen reglerar just samrådskretsen. Samrådskretsen i utredningsskedet bestäms i stället genom en ren hänvisning till miljöbalkens bestämmelser (nuvarande lydelse av 14 b § tredje stycket väglagen och 2 kap. 1 a § tredje stycket banlagen). För samrådet under planskedet finns särskilda fristående bestämmelser i väglagen och banlagen (nuvarande lydelse av 16 § väglagen och 2 kap. 5 § banlagen). Regleringen av samrådskretsen framstår inte som konsekvent.

En fråga som lämnas oreglerad i väglagen och banlagen är vilka regler för samråd som gäller för projekt som kräver tillåtlighetsprövning. Sådana projekt anses enligt förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar alltid medföra betydande miljöpåverkan. Det finns då inget behov av att länsstyrelsen prövar om projektet kan antas medföra betydande miljöpåverkan. I miljöbalken framgår det tydligt att länsstyrelsen inte ska fatta något beslut om betydande miljöpåverkan i motsvarande situation. I stället inleds samråd direkt i en stor krets. Väglagen och banlagen saknar bestämmelser om hur dessa projekt ska hanteras.

Sammanfattningsvis kan konstateras att regleringen av förfarandet, trots ett flertal detaljerade regler och hänvisningar, inte är tydlig.

*En tydligare reglering*

Enligt kommitténs mening bör väglagen och banlagen justeras så att det tydligt framgår i vilken utsträckning bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken ska tillämpas. I 6 kap. miljöbalken finns bestäm-

melser som har ett brett tillämpningsområde och bl.a. gäller vid tillståndsprovning för verksamheter och åtgärder enligt balken. Utgångspunkten är därför att dessa bestämmelser i så stor utsträckning som möjligt bör tillämpas även under planeringen av vägar och järnvägar. Avvikelse bör bara göras om det är motiverat med hänsyn till särdrag i planeringsprocessen för vägar och järnvägar. Om avsteg ska göras från vad som gäller enligt 6 kap. miljöbalken ska det givetvis framgå tydligt.

För närvarande pågår beredningen av ett förslag till ett nytt 6 kap. miljöbalken (Ds 2009:65). Den föreslagna lagtextens disposition innebär att processen beskrivs på ett tydligare sätt. De flesta av bestämmelserna i förslaget skulle utan anpassning kunna tillämpas under planeringen av vägar och järnvägar. Enligt kommitténs bedömning skulle det vara möjligt att i en paragraf i väglagen eller banlagen tydligt ange i vilken utsträckning och med vilka justeringar 6 kap. miljöbalken i den föreslagna nya lydelsen ska tillämpas.

Eftersom regeringen ännu inte har lagt någon proposition om ett nytt 6 kap. miljöbalken måste kommitténs förslag utgå från 6 kap. miljöbalken i nuvarande lydelse. Enligt kommitténs bedömning är det inte möjligt att genom hänvisningar i väglagen eller banlagen på ett samlat och tydligt sätt reglera tillämpningen av 6 kap. miljöbalken i nuvarande lydelse. För att uppnå en tydligare och mer lättillgänglig reglering föreslås i stället i något större utsträckning än i dag bestämmelser direkt i väglagen och banlagen. Det gäller bestämmelser i 6 kap. miljöbalken som inte utan justeringar kan tillämpas på planeringsprocessen för vägar och järnvägar och där en hänvisning blir svår att förstå (t.ex. 6 kap. 4 § och 5 § miljöbalken).

Avslutningsvis ska sägas att kommitténs förslag att ersätta dagens planering i olika skeden med en sammanhållen planeringsprocess innebär förändringar när det gäller samråd och MKB (se avsnitt 6.5). Även kommitténs förslag att införa ett undantag från skyldigheten att upprätta MKB för väg- och järnvägsprojekt som inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan har betydelse (se avsnitt 6.6). Vidare föreslås att vissa skillnader i förhållande till 6 kap. miljöbalken som inte är motiverade slopas. För detaljerna när det gäller tillämpningen av 6 kap. miljöbalken hänvisas till 14 b–17 §§ väglagen och 2 kap. 2–12 §§ banlagen samt författningskommentarerna till dessa.

## 6.10 Förlängning av giltighetstiden för väg- och järnvägsplaner

**Kommitténs förslag:** Möjligheterna att förlänga giltighetstiden för en vägplan ska begränsas till två år. Giltighetstiden för en järnvägsplan ska också få förlängas i två år.

**Skälen för kommitténs förslag:** En arbetsplan gäller i fem år från utgången av det år då beslutet att fastställa planen fick laga kraft. Om vägens sträckning inte i sin helhet blivit tydligt utmärkt på marken och arbetet påbörjats inom den tiden upphör arbetsplanen att gälla (nuvarande lydelse av 18 § tredje stycket väglagen). Även för järnvägsplan finns en femårsfrist inom vilken bygget måste inledas (nuvarande lydelse av 2 kap. 9 § banlagen).

Det finns möjlighet att förlänga giltighetstiden för en arbetsplan. Om det finns synnerliga skäl får Vägverket förlänga tiden, varje gång med högst tre år (nuvarande lydelse av 18 § tredje stycket väglagen och 35 § vägkungörelsen). Någon möjlighet att förlänga giltighetstiden för en järnvägsplan finns inte.

Som kommittén konstaterar i avsnitt 5.2 påverkas många enskilda av ett planerat vägprojekt. Kommitténs förslag att ge berörda fastighetsägare rätt att kräva inlösen av mark som ska användas för vägändamål när vägplanen fått laga kraft förbättrar fastighetsägarnas situation (avsnitt 5.3). Det finns dock även andra enskilda än de nyss nämnda fastighetsägarna som har intresse av att vägen antingen byggs eller att planen upphör att gälla. Den osäkerhet som ett ännu inte påbörjat vägprojekt innebär är därför inte oproblematisk ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Även ur ett samhällsbyggnadsperspektiv är det olämpligt att en plan kan förbli gällande under lång tid. Det finns då risk att planen blir föråldrad och hindrar utvecklingen i området.

Mot den bakgrunden anser kommittén att möjligheterna att förlänga en vägplans giltighet enligt gällande regler är för stora. I de allra flesta fall är det inte några problem för Trafikverket att genomföra vägprojekten utan förlängning.

Det är enligt kommittén inte lämpligt att helt slopa möjligheten till förlängning av giltighetstiden. En förlängning kan i sällsynta situationer vara motiverad. Så kan vara fallet om skälet till att arbetet inte har kunnat påbörjas är att det inte finns en detaljplan som har fått laga kraft. Ett skäl till det kan vara att planen har

överklagats. Om vägplanen vid utgången av femårsperioden alltjämt är aktuell och detaljplanen väntas få laga kraft inom kort kan det få orimliga konsekvenser om giltighetstiden inte kan förlängas; planeringen får börja om från början av formella skäl. Ett så omfattande dubbelarbete är svårt att motivera.

Kommittén anser att möjligheten att förlänga giltighetstiden för en vägplan ska finnas kvar, men begränsas till att avse maximalt två år. På motsvarande sätt som idag ska förutsättningen för förlängning vara att det finns synnerliga skäl. Det innebär att förlängning endast kan komma i fråga i rena undantagssituationer. I sammanhanget bör betonas att det inte är ett tillräckligt skäl för förlängning att de ekonomiska planerna har ändrats så att projektet inte har kunnat påbörjas under femårsperioden. Förseningar till följd av att det saknas finansiering bör dessutom bli mindre vanliga om den ekonomiska planeringen i enlighet med trafikverkens förslag knyts närmare till den fysiska planeringen.

Som ovan konstaterats finns i dag ingen möjlighet att förlänga giltighetstiden för en järnvägsplan. Enligt kommitténs bedömning saknas skäl att i detta avseende ha olika regler för vägplaner och järnvägsplaner. Det kan i undantagsfall vara motiverat att förlänga även en järnvägsplans giltighetstid. Kommittén föreslår därför att en sådan möjlighet införs. Förutsättningarna för förlängning ska vara desamma som för vägplaner. Bestämmelsen ska vidare tillämpas på motsvarande restriktiva sätt.

Förslaget innebär att samma tidsfrister kommer att gälla för vägar och järnvägar. Det är en fördel särskilt som det numera är ett och samma verk som ansvarar för planeringen av vägar och järnvägar.

Förslaget innebär en ändring av 18 b § andra stycket väglagen och ett nytt andra stycke i 2 kap. 17 § banlagen.



## 6.11 Några mindre ändringar av väglagen och banlagen

**Kommitténs förslag:** Omotiverade skillnader mellan bestämmelserna om den fysiska planeringsprocessen i väglagen och banlagen ska tas bort.

**Skälen för kommitténs förslag:** Väglagen och banlagen har tillkommit vid olika tidpunkter och har bl.a. av den anledningen utformats på olika sätt. Under arbetet med att utforma en effektiv sammanhållen fysisk planeringsprocess har kommittén uppmärksammat ett antal frågor som regleras på olika sätt i de båda lagarna utan att det finns skäl för skillnaden. Kommittén anser att omotiverade skillnader bör tas bort. Det har blivit särskilt angeläget sedan båda lagarna tillämpas av en och samma myndighet, Trafikverket.

I andra avsnitt finns en del förslag som innebär att väglagens och banlagens bestämmelser kommer att överensstämma med varandra. Det gäller t.ex. förslaget om förlängning av giltighetstiden i avsnitt 6.10. Den nya sammanhållna fysiska planeringsprocess som kommittén föreslår är givetvis också utformad på samma sätt för vägar och järnvägar.

En del förslag som syftar till att ta bort omotiverade skillnader mellan väglagen och banlagen behandlas inte särskilt i något kapitel. Det handlar om mindre ändringar där kommittén bedömt att den ena lagens reglering är utformad på ett bra sätt och bör kunna gälla för båda lagarna. I *väglagen* föreslås följande sådana ändringar:

- Tomträttshavare ska likställas med fastighetsägare och tomträtt med fastighet (3 b § andra stycket).
- Vägplanen ska utformas så att nyttan överväger de olägenheter som orsakas enskilda p.g.a. att mark behöver tas i anspråk för vägen (13 § tredje stycket).
- Trafikverket ska få överlämna frågan om fastställande av en vägplan till regeringen om det finns särskilda skäl (18 § tredje stycket).
- Ett beslut att fastställa en vägplan ska upphävas om förhållandena efter beslutet förändrats så att förutsättningarna för beslutet inte längre är uppfyllda (18 c §).

- Synnerliga skäl ska krävas för att fastställa en plan som i huvudsak överensstämmer med en plan som upphört att gälla (18 d §).

I *banlagen* föreslås följande ändringar för att få en enhetlig reglering:

- Oväsentlig avvikelse från en järnvägsplan ska antecknas i ett tillägg till planen (2 kap. 20 §).
- Beslut av länsstyrelse ska inte krävas för att den som avser att bygga järnväg ska få rätt till tillträde till en fastighet för att utföra förberedande åtgärd (3 kap. 1 §).
- Beslut av länsstyrelsen ska inte krävas för tillfällig nyttjanderätt till mark som enligt gällande järnvägsplan ska användas för upplag eller liknande (3 kap. 3 §).
- En möjlighet ska införas för länsstyrelse att besluta om nyttjanderätt för tillfällig järnväg när den befintliga järnvägen inte kan användas utan risk för olyckshändelse (3 kap. 3 a §).

## 7 Förändringar av tillåtlighetsprövningen

### 7.1 Kommitténs uppdrag

Enligt direktiven (dir. 2009:16) ska kommitténs översyn av planeringsprocessen, ur ett transportinfrastrukturperspektiv, omfatta frågor om tillåtlighetsprövning enligt miljöbalken.

### 7.2 Dagens tillåtlighetsprövning

#### 7.2.1 Gällande regler

Enligt nuvarande regler ska regeringen pröva tillåtligheten av nya motorvägar och motortrafikleder samt andra vägar med minst fyra körfält och en sträckning av minst tio kilometer. Vidare ska nya järnvägar avsedda för fjärrtrafik och anläggande av nytt spår på en sträcka av minst fem kilometer för befintliga järnvägar för fjärrtrafik prövas (17 kap. 1 § 2 och 3 miljöbalken). Prövningsplikten omfattar enligt förarbetena också sådana vägbyggen där en befintlig väg genom att breddas eller få en ny körbana byggs ut till motorvägs- eller motortrafikledsstandard eller får fyra körfält på en sträcka av minst tio kilometer (prop. 1997/98:45 del 1 s. 448 och del 2 s. 217). Det är i princip obligatoriskt för regeringen att tillåtlighetspröva vägar och järnvägar av nyss nämnt slag. Om det finns särskilda skäl får regeringen dock i ett visst fall avstå från prövningen (17 kap. 2 § miljöbalken). Regeringen får också förbehålla sig prövningen av vägar och järnvägar som inte omfattas av den obligatoriska prövningen (17 kap. 3 § miljöbalken).

Den obligatoriska tillåtlighetsprövningen av vägar och järnvägar var en nyhet i miljöbalken. Regeringen konstaterade att de större trafikanläggningarna i allmänhet berör väsentliga samhällsintressen

och vanligtvis är av stor nationell eller regional betydelse. De bildar viktiga länkar i ett nationellt eller internationellt kommunikationsnät och kan bidra till en regional utveckling. De avvägningar som ska göras i planerings- och beslutsprocessen mellan de kanske avsevärda negativa konsekvenserna för miljön, andra samhällsintressen m.m. och samhällsnyttan av anläggningen är enligt regeringen svåra och komplexa. Det var enligt regeringen otillfredsställande att det avgörande och lagreglerade lokaliseringsbeslutet kom i slutskedet av en lång planeringsprocess där lokaliseringen successivt lagts fast av trafikverket utan formella beslut. Det borde enligt regeringen ligga i alla parterns intresse att i ett tidigt skede kunna få klarlagt om en trafikanläggning kan tillåtas på en viss plats. Regeringen ansåg att större miljöpåverkande vägar och järnvägar framstod som lika angelägna att pröva som andra obligatoriskt prövningspliktiga verksamheter (prop. 1997/98:45 del 1 s. 446).

De generella skäl som återopades för tillåtlighetsprövning av regeringen kan sammanfattas i tre punkter (prop. 1997/98:45 del 1 s. 435–437):

- Det är viktigt att regeringen kan utöva en politisk styrning inom ramen för gällande rättsregler.
- Det bör finnas ett politiskt ansvar för verksamheter som har betydelse för samhällsplaneringen i stort.
- Regeringen bör ha bäst förutsättningar att göra de allmänna och samlade lämplighetsöverväganden som krävs.

När det gäller trafikanläggningar tillade regeringen att beslutsmyndigheterna i allmänhet var trafikverken som samtidigt hade andra funktioner. Exempelvis var Vägverket exploatör, beslutsmyndighet och granskningsmyndighet. En granskning från Riksrevisionsverket hade visat att Vägverket ofta hade svårt att skilja på sina tre funktioner och låtit exploatörsintresset ta över. Det talade enligt regeringen för en oberoende prövningsinstans i planeringsprocessen (prop. 1997/98:45 del 1 s. 445 och 446).

### 7.2.2 Handläggningstider

Sedan miljöbalken trädde i kraft och fram t.o.m. 2009 har 44 ansökningar gjorts om tillåtlighet för vägar och järnvägar. Vägverket har återkallat tre ärenden och ett är ännu inte avgjort. Handläggningstiden för de övriga 40 varierade mellan sju månader och sju år och tre månader (se *bilaga 3*). I genomsnitt tog det närmare ett år och tio månader från det att ansökan kom in till regeringens beslut. Det bör beaktas att Vägverket och Banverket har berett ärendena för regeringens räkning och att regeringens handläggningstid således inte innefattar hela beredningsarbetet. Tillåtlighetsprövningen tar alltså i sin helhet något längre tid i anspråk än de nyss redovisade handläggningstiderna. I många fall står tillåtlighetsprövningen för en inte obetydlig del av ett projekts totala planeringstid.

Under den period då regeringen fattat beslut i sak i 40 ärenden har regeringen beslutat att avstå från prövning i 13 fall (se *bilaga 4*).<sup>1</sup> Vart fjärde beslut innebär alltså att regeringen avstår från prövningen. Den genomsnittliga handläggningstiden för besluten om avstående är ca sex månader.<sup>2</sup> Handläggningstiden varierade mellan ungefär 1 och 15 månader. Tiden för Vägverkets eller Banverkets egen beredning av ansökan om avstående tillkommer.

### 7.2.3 Problem med dagens reglering

Ett problem med tillåtlighetsprövningen är att den inte på ett naturligt sätt är infogad i planeringsprocessen enligt väglagen (1971:948) och lagen (1995:1649) om byggande av järnväg (banlagen). Prövningen ska ske på grundval av en vägutredning respektive en järnvägsutredning och avsikten har varit att regeringens beslut ska komma i ett tidigt skede av planeringen. Det har emellertid visat sig vara svårt att genomföra prövningen i ett tidigt skede på det översiktliga underlag som då finns. Regeringskansliet har ofta ställt krav på kompletterande underlag. Kraven på komplettering är en anledning till att Trafikverket fortsätter planeringen under tiden då regeringen handlägger

<sup>1</sup> Regeringen har avslagit två ansökningar om avstående. I fyra ärenden om avstående vidtog regeringen ingen åtgärd p.g.a. att projektet inte ansågs omfattas av den obligatoriska tillåtlighetsprövningen. De sistnämnda fyra ärendena finns inte med i bilagan.

<sup>2</sup> I två fall har ansökan om avstående handlagts gemensamt med en ansökan om tillåtlighet för annan sträcka. Tas hänsyn även till dessa ärenden är den genomsnittliga handläggningstiden drygt nio månader.

tillåtlighetsansökningen. Det andra skälet för denna parallella planering är önskemålet att hålla den sammanlagda planeringstiden så kort som möjligt. När regeringens beslut väl kommer har planeringen därför vanligen kommit långt. Den nytta som beslutet om tillåtlighet kan få för den fortsatta planeringen blir därmed begränsad. Samtidigt står tillåtlighetsprövningen i många fall för en inte obetydlig del av ett projekts totala planeringstid.

Det finns också ett antal problem med den nuvarande avgränsningen av prövningsplikten.

På vägsidan har två termer, *motorväg* och *motortrafikled*, central betydelse för att avgöra om en väg ska tillåtlighetsprövas. Motorväg och motortrafikled ska oberoende av sträcka tillåtlighetsprövas. För att en väg ska klassas som motorväg och motortrafikled finns vissa krav som ska vara uppfyllda, vägen ska t.ex. vara fri från korsningar i samma plan och fordon ska inte lämpligen kunna föras in eller ut från vägen annat än vid ändpunkter och särskilt anordnade på- och avfartsvägar (10 kap. 7 § trafikförordningen [1998:1276]). Ett problem är att det avgörande för om en väg är en motortrafikled eller motorväg inte endast är att vägen uppfyller nu nämnda krav. Det krävs dessutom att vägen förklaras för sådan väg i lokal trafikföreskrift (2 § förordningen [2001:651] om vägtrafikdefinitioner). Som bestämmelserna är utformade är det avgörande för om tillåtlighetsprövning ska ske i princip om myndigheterna har för avsikt att förklara vägen som motorväg eller motortrafikled när den är färdigbyggd. Förarbetena ger visst stöd för att vägens standard ska vara avgörande. Inte heller det är en bra lösning eftersom en mycket liten skillnad mellan två vägar kan innebära att den ena är prövningspliktig medan den andra inte är det.

Som dagens regler ser ut ska ny motorväg och ny motortrafikled tillåtlighetsprövas oberoende av sträcka. Exakt var gränserna går för *kompletterande åtgärder på befintliga motorvägar och motortrafikleder* får anses oklart. Regeringen har i några beslut 1999 och 2002 ansett att påfarter och avfarter till motortrafikled och motorväg är prövningspliktiga nya verksamheter, men avstått från prövningen.<sup>3</sup> I ett senare beslut har regeringen dock ansett trafikplatser och busshållplatser vara kompletteringar till befintliga motorvägar som inte kan anses omfattas av kravet på tillåtlighetsprövning.<sup>4</sup> Oklarheten är givetvis inte tillfredställande.

---

<sup>3</sup> M1999/2965/Na, M2001/1982/Na och M2002/688/Na. Se bilaga 4.

<sup>4</sup> M2002/874/Na, M2002/1185/Na och M2002/1548/Na.

Enligt dagens bestämmelser ska järnväg avsedd för *fjärrtrafik* tillåtlighetsprövas. Innebörden av termen fjärrtrafik är oklar, men ger intryck av att det har betydelse om syftet med järnvägen är transport över längre eller kortare sträckor. Järnvägens syfte är inte ensamt avgörande för hur stor miljöpåverkan projektet kommer att medföra och bör därför inte vara avgörande för om tillåtlighetsprövning ska ske.

Dagens bestämmelser gör vidare en omotiverad skillnad mellan vägar och järnvägar. Alla nya järnvägar för fjärrtrafik ska tillåtlighetsprövas oberoende av sträcka och bredd. Det gäller även *enkelspåriga järnvägar*. Nya trefiliga vägar (som inte är motortrafikled) omfattas däremot aldrig av den obligatoriska tillåtlighetsprövningen. En 2+1 väg tar normalt mer mark i anspråk än en enkelspårig järnväg.<sup>5</sup> Även om miljöpåverkan inte per automatik blir större ju mer mark som tas i anspråk är det en faktor som har stor betydelse. Utsläppen under drifttiden är betydligt mindre för järnväg än väg. Möjligheterna att korsas av en enkelspårig järnväg är dock mindre än vad som gäller för en trefilig väg. Barriäreffekten är alltså något större. Sammantaget kan dock miljöeffekterna av en enkelspårig järnväg inte anses vara större än de som följer av en trefältsväg. Att alltid kräva tillåtlighetsprövning av ny enkelspårig järnväg framstår därför inte som motiverat.

*Ombyggnad* av en väg eller järnväg är normalt ett betydligt mindre ingrepp än att bygga nytt på en plats där tidigare ingen väg eller järnväg gått. Detta förhållande återspeglas inte i nuvarande regler. Samma krav på tillåtlighetsprövning gäller t.ex. för en ombyggnad av en befintlig trefältsväg till motorväg som för en helt ny motorväg.

Som ovan konstaterats har regeringen beslutat att *avstå från prövning* i relativt stor omfattning. Vart fjärde beslut är ett beslut att avstå från prövningen (40 beslut i sak och 13 beslut att avstå). Den stora andelen beslut om avstående talar för att prövningsplikten är alltför omfattande. Även om handläggningstiden är kortare för en ansökan om avstående än för en tillåtlighetsansökan är det ett problem att en så stor andel av regeringens beslut är ett beslut att avstå från prövning. Trafikverket har upprättat en begäran, remissinstanser har tagit ställning till behovet av

<sup>5</sup> Hur mycket mark som tas i anspråk för ett väg- respektive järnvägsbygge varierar beroende på bl.a. i vilken höjdnivå projektet byggs. I den mån det går att tala om ett "normalt" projekt ser markåtgången ut som följer: För järnväg krävs ungefär 50 meter (25 meter trädsäkring, 15 meter järnvägsbank och 10 meter slänter). För en 2+1 väg krävs ungefär 75 meter (40 meter siktröjning, 18 meter slänter och 16,5 meter vägbana).

tillåtlighetsprövning och regeringen har handlagt ärendet. Sammantaget har ett inte obetydligt arbete lagts ned som inte på något sätt bidragit till den fysiska planeringsprocessen. Vidare innebär det att tid som hade kunnat användas för att driva projektet framåt har gått till spillo.

### 7.3 Regeringen ska avgöra vilka projekt som ska prövas

**Kommitténs bedömning och förslag:** Regeringen bör även i fortsättningen tillåtlighetspröva stora och svåra väg- och järnvägsprojekt. Regeringen ska avgöra vilka projekt som ska prövas. Den nuvarande obligatoriska tillåtlighetsprövningen av vägar och järnvägar ska avskaffas.

**Skälen för kommitténs bedömning och förslag:** För de stora och svåra projekten är ett sådant tidigt besked från regeringen om lokaliseringen som tillåtlighetsprövningen kan ge av stort värde. Eftersom tillåtlighetsbeslutet är bindande för den efterföljande prövningen underlättar det den fortsatta planeringen. Samtidigt tar tillåtlighetsprövningen tid och resurser i anspråk och bör därför bara genomföras när det är motiverat.

Till de projekt som bör tillåtlighetsprövas hör enligt kommitténs bedömning dels projekt där det finns alternativa sträckningar att överväga, flera starka och svårförenliga intressen samt många motstridiga synpunkter på valet, dels stora tekniskt komplicerade projekt med betydande risker. Exempel på projekt av den förstnämnda typen är E6 i Bohuslän och Förbifart Stockholm. Att i sådana projekt väga samman hänsyn till miljön, kulturvärden, kostnader med flera intressen är en svår uppgift. Dessa avvägningar bör göras av regeringen. Det är motiverat att regeringen använder sig av utrymmet att, inom ramen för gällande regelverk, göra avvägningar. Beslutet bör fattas av regeringen så att det är möjligt att utkräva politiskt ansvar. Exempel på projekt som bör tillåtlighetsprövas på grund av att de är tekniskt komplicerade och innebär ett betydande risktagande är Citybanan och tunneln genom Hallandsås. Om sådana projekt ska genomföras är det rimligt att regeringen i ett förhållandevis tidigt skede tar ställning och där-



igenom också tar det övergripande ansvaret för de omfattande konsekvenserna i fråga om kostnader och omgivningspåverkan.

Kommittén bedömer med andra ord att de generella skäl för tillåtlighetsprövning av regeringen som anfördes vid miljöbalkens tillkomst fortfarande har giltighet för projekt av de nyss nämnda slagen (prop. 1997/98:45 del 1 s. 435–437).

Det bör i sammanhanget betonas att miljöbalkens materiella bestämmelser – de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap., hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. samt skyldigheten att iaktta miljö kvalitetsnormer i 2 kap. 7 § och 5 kap. 3 § miljöbalken – ska tillämpas vid prövningen enligt väglagen och banlagen (3 a § väglagen, 1 kap. 3 § första stycket banlagen och prop. 1997/98:90 s. 176). Tillåtlighetsprövningen görs av regeringen medan prövningen enligt väglagen och banlagen görs av Trafikverket (med möjlighet att överklaga till regeringen). Tillåtlighetsprövningen är dessutom vidare i den bemärkelsen att den är bindande för efterföljande prövningar enligt balken så som t.ex. vattenverksamhet, Natura 2000 och biotopskydd.<sup>6</sup> Ett beslut att fastställa en arbets- eller järnvägsplan har inte motsvarande effekt utan tillstånd till t.ex. Natura 2000 ska sökas och prövas i enlighet med miljöbalkens regler.<sup>7</sup> Skälet för att regeringen ska tillåtlighetspröva ett projekt är därför enligt kommitténs bedömning inte att åstadkomma en miljöprövning som annars inte skulle komma till stånd.

Ur effektivitetssynpunkt är det viktigt att urvalet av projekt som ska tillåtlighetsprövas fungerar väl. Det finns därför enligt kommitténs mening anledning att analysera dagens system med obligatorisk prövning för projekt som uppfyller i lag fastställda rekvisit. Fördelen med en sådan reglering är att det redan i förväg är tydligt för alla vad som gäller. Bedömningen i det enskilda fallet av om ett projekt ska prövas innefattar ingen behovs- eller lämplighetsprövning och bör därför vara enkel.

En förutsättning för att det enkla urvalet ska vara positivt är att de rekvisit som finns i lagen fångar in de projekt som verkligen behöver prövas. Att konstruera sådana bestämmelser är svårt. Lagstiftaren insåg detta redan när de nuvarande bestämmelserna kom till och bedömde att det var nödvändigt med ventiler i såväl

<sup>6</sup> Vid den efterföljande prövningen ska tillstånd ges, men prövningsmyndigheten kan föreskriva villkor.

<sup>7</sup> En särskild bestämmelse finns dock för vattenverksamhet. Tillstånd ska enligt 11 kap. 23 § 2 miljöbalken ges om inte stoppregeln hindrar det.

utvidgande som inskränkande riktning. En bestämmelse infördes som gav regeringen rätt att avstå från att pröva ett projekt trots att det omfattas av obligatoriet. Dessutom infördes en möjlighet för regeringen att förbehålla sig prövningen av ett projekt som faller utanför obligatoriet.

Svårigheten att genom generella kriterier avgränsa de projekt som verkligen behöver tillåtlighetsprövas innebär att en sådan reglering riskerar att leda till att projekt prövas trots att det inte är motiverat. Det ligger i sakens natur att en reglering som förutsätter ett aktivt beslut om avstående och särskilda skäl kan leda till prövning av projekt som inte hade prövats om det i stället krävdes ett aktivt beslut för att göra en prövning. Det innebär onödigt arbete och tidsåtgång. Ansökningar om att regeringen ska avstå från prövning skapar också arbete och tidsåtgång som inte bidrar till att driva den fysiska planeringsprocessen framåt.

Att dagens regelverk inte är tillräckligt träffsäkert är enligt kommittén tydligt; vart fjärde beslut är ett beslut att avstå från prövning. Som framgår av föregående avsnitt är reglerna också i vissa delar oklara och ologiska. Särskilt besvärande är de omotiverade skillnaderna mellan väg och järnväg. Ett konkret exempel som visar att obligatoriet inte förmår fånga in de projekt som verkligen behöver prövas är Citybanan. Projektet omfattas inte av obligatoriet på grund av att järnvägen inte är avsedd för fjärrtrafik utan för pendeltågstrafik.<sup>8</sup>

Kommittén har övervägt olika förändringar av rekvisiten för den obligatoriska prövningen. Det har dock trots flera försök och omfattande arbete visat sig vara en mycket svår uppgift. Även om urvalet kan bli bättre genom justerade rekvisit är det enligt kommitténs bedömning inte möjligt att göra regleringen tillräckligt effektiv och träffsäker.

Mot den ovan angivna bakgrunden har kommittén kommit till slutsatsen att den obligatoriska prövningen ska avskaffas. Ett av de bärande skälen för regeringens tillåtlighetsprövning är som ovan sagts att den ger möjlighet till politisk styrning inom ramen för rättsreglerna. Med hänsyn härtill är det rimligt att regeringen aktivt kan påverka valet av vilka projekt som bör prövas. Enligt kommitténs bedömning bör regeringen i fortsättningen genom aktiv styrning och dialog med Trafikverket avgöra vilka projekt som ska tillåtlighetsprövas. Prövningen ska sedan ske genom att

---

<sup>8</sup> Regeringen har efter ansökan från Banverket tillåtlighetsprövat projektet efter förbehåll.

regeringen förbehåller sig prövningen enligt 17 kap. 3 § miljöbalken.

Det är upp till regeringen att lägga fast processer som säkrar att regeringen får information om och tillåtlighetsprövar de projekt som bör prövas. Det kan göras på många olika sätt. En grundläggande förutsättning är att regeringen aktivt styr Trafikverkets verksamhet. I det följande finns ett exempel på hur urvalet för prövning skulle kunna gå till i praktiken. Utgångspunkterna för exemplet är att kommitténs förslag till sammanhållen planeringsprocess och trafikverkens förslag till ny process för den ekonomiska planeringen<sup>9</sup> genomförs.

En tillämpning av fyrstegsprincipen är alla infrastrukturprojekts startpunkt. Om den trafikslagsövergripande analysen i fyra steg mynnar ut i slutsatsen att det aktuella transportbehovet ska lösas genom ett väg- eller järnvägsprojekt kan den fysiska planeringen enligt väglagen eller banlagen inledas. Det är då den fysiska planeringen inleds för ett visst projekt antas här vara år 1. Projektet kan vid den här tiden också tas in i den första ekonomiska planen, planeringsprogrammet. Det är regeringen som, efter förslag från Trafikverket, beslutar vilka projekt som ska tas in i planeringsprogrammet.

Mycket snart efter att Trafikverket har påbörjat den fysiska planeringen kommer verket att kunna identifiera de stora och svåra projekten. Regeringen kan i förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket ålägga verket att informera regeringen så snart verket bedömer att det finns ett projekt som behöver tillåtlighetsprövas av regeringen. Trafikverket kan också i årsredovisningen för år 1 (lämnas i februari år 2) redovisa vilka stora och svåra projekt som verket börjat planera för. På detta vis formaliseras förfarandet för Trafikverkets information till regeringen om projekt som kan behöva tillåtlighetsprövas. Det bör noteras att regeringen kommer att få kännedom om dessa projekt även på annat sätt. Ibland är själva upprinnelsen till projektet ett regeringsuppdrag till Trafikverket eller en utredning att undersöka förutsättningarna för ett projekt (Citybanan, Botniabanan, Norrbotniabanan, Citytunneln, Förbifart Stockholm och Höghastighetsjärnvägen). Vid den mål- och resultatdialog mellan verken och den politiska ledningen som sker varje år diskuteras ofta de största projekten. På tjänstemannanivå i departementen finns också god kännedom om de stora projekt som Trafikverket arbetar med. Många underhandskontakter tas om projekten. Även andra myndigheter och organisationer tar kontakt med Regeringskansliet med anledning av större projekt.

Regeringen bör så snart som möjligt lämna besked om ett projekt bör tillåtlighetsprövas. Sådan information kan lämnas i regleringsbrev.

---

<sup>9</sup> Banverket, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen och Vägverket, *Förslag till nytt planeringssystem för transportsystemet* – Slutrapport 2010-02-26.

Det skulle i så fall ske senast i regleringsbrevet för år 3 (lämnas i december år 2).

Trafikverket bör ha möjlighet att lämna ett projekt till regeringen för tillåtlighetsprövning även om regeringen inte i ett förfarande som det beskrivna har förbehållit sig prövningen. Om Trafikverket begär att projektet ska prövas bör regeringen givetvis normalt också genomföra en prövning. Regeringen bör dock ha möjlighet att besluta att inte pröva projektet.

Den nya ordningen för urval är enligt kommitténs bedömning effektiv i den meningen att projekt där politiskt inflytande är motiverat och där ett tidigt besked om avvägningen mellan olika intressen behövs kommer att prövas. Den administration som ärendena om avstående från prövning ger upphov till kommer dessutom att försvinna. Kommitténs bedömning är att avskaffandet av obligatoriet kommer att leda till att något färre projekt än i dag prövas. Det bör dock betonas att det är regeringen som kommer att avgöra hur många projekt som ska prövas.

En fördel med den föreslagna ordningen är att den är flexibel; det blir möjligt för regeringen att göra en samlad bedömning av behovet av en tillåtlighetsprövning i det enskilda fallet. Om Trafikverket t.ex. planerar att bygga en väg i enlighet med aktuella fördjupade översiktsplaner och samtliga berörda kommuner och länsstyrelser är ense om lokaliseringen är behovet av ett tidigt besked från regeringen rimligen litet. I vissa fall kan det vara svårt att besluta om lokaliseringen i ett tidigt skede. Så kan, som närmare behandlas i följande avsnitt, vara fallet om ett Natura 2000-område berörs och det krävs omfattande detaljkunskap inom stora områden för att avgöra vilken dragning som är bäst. Det är då inte möjligt att fatta ett tillåtlighetsbeslut i ett tidigt skede på ett översiktligt underlag och därför inte givet att en tillåtlighetsprövning av regeringen underlättar planeringen. I sådana fall kan det vara effektivare att Trafikverket driver planeringen vidare och att regeringens inflytande vid behov aktualiseras på annat sätt än genom tillåtlighetsprövning.

Regeringen har, även om en tillåtlighetsprövning inte bedöms nödvändig eller lämplig, på andra sätt inflytande under planeringen. När det gäller planeringen enligt väglagen och banlagen är det regeringen som beslutar om att fastställa en plan om länsstyrelsen och Trafikverket inte är ense. Om planen överklagas prövar regeringen också planen. Miljöbalken innehåller regler som kan kräva regeringsbeslut (stoppregeln och Natura 2000-tillstånd i vissa

fall). Dessutom är det regeringen som beslutar om att ett projekt ska tas in i den ekonomiska planeringen. Enligt trafikverkens förslag till ny process för den ekonomiska planeringen ska regeringen varje år pröva vilka projekt som ska ingå i planeringsprogrammet. Regeringen styr vidare Trafikverket genom bl.a. instruktion, regleringsbrev och olika uppdrag.

Förslaget innebär ändringar av 17 kap. 1 och 5 §§ miljöbalken.

Avslutningsvis ska något sägas om *allmänna farleder*. Den obligatoriska tillåtlighetsprövningen kommer efter den ändring kommittén föreslår här att omfatta viss kärnteknisk verksamhet och allmänna farleder. Kommitténs uppdrag avser transportinfrastruktur. I direktiven finns inget uttryckligt undantag för infrastruktur för sjöfart, men av den närmare beskrivningen av uppdraget framgår tydligt att det är planeringsprocessen för vägar och järnvägar som ska utredas. Det är mot den bakgrunden kommitténs bedömning att frågor om sjöfartens infrastruktur faller utanför uppdraget. Kommittén har därför inte prövat om den obligatoriska prövningen bör slopas även för allmänna farleder. Sjöfartsverket har upplyst att det såvitt verket kan bedöma i framtiden kan bli aktuellt att inrätta någon enstaka allmän farled. Enligt verket förefaller det vara ändamålsenligt att överväga om den obligatoriska tillåtlighetsprövningen kan avskaffas även för farleder. Kommittén delar den uppfattningen. Mycket talar enligt kommittén för att tillåtlighetsprövning i de få fall som kan bli aktuella kan hanteras genom förbehåll enligt 17 kap. 3 § miljöbalken. Den frågan får dock hanteras i ett annat sammanhang.

#### 7.4 Prövningstidpunkt, underlag och rättsverkan

**Kommitténs bedömning:** Tillåtlighetsbeslutet bör även i fortsättningen vara bindande för efterföljande prövningar. Beslutet bör fattas så tidigt som möjligt under den fysiska planeringen. Underlagets detaljeringsgrad måste anpassas efter förhållandena i det enskilda fallet. Om projektet kräver ett Natura 2000-tillstånd måste utredningen i tillåtlighetsärendet visa att tillstånd kommer att kunna meddelas.

**Skälen för kommitténs bedömning:** I förarbetena till nuvarande regler sägs att tillåtlighetsprövningen bör ske i ett tidigt

skede i planeringsprocessen innan lokaliseringen blivit alltför låst och stora kostnader lagts ned i projekteringen (prop. 1997/98:45 del 1 s. 446). Av väglagen och banlagen framgår att tillåtlighetsprövningen ska ske på grundval av en väg- respektive järnvägsutredning (nuvarande lydelse av 14 c § väglagen och 2 kap. 1 b § banlagen).

Det finns ingen generell bestämmelse i miljöbalken enligt vilken regeringens beslut om tillåtlighet är bindande för en myndighet vid efterföljande tillståndsprövning enligt balken.<sup>10</sup> I förarbetena sägs dock att regeringens beslut i tillåtlighetsfrågan bör vara bindande för den efterföljande prövningen på så sätt att om regeringen har prövat tillåtligheten av en verksamhet kan domstolar och andra prövningsmyndigheter inte pröva den frågan. Frågan om tillåtlighet är då avgjord och ska inte ingå i en efterföljande tillståndsprövning enligt miljöbalken (prop. 1997/98:45 del 1 s. 436 och 443). Miljööverdomstolen har bekräftat att en tillståndsmyndighet får anses vara bunden av en tillåtlighetsprövning som regeringen har gjort. Sedan regeringen meddelat sitt beslut angående tillåtlighet är det tillståndsmyndighetens, dvs. länsstyrelsens eller miljödomstolens, uppgift att efter ansökan från verksamhetsutövaren meddela erforderliga tillstånd. Tillståndsmyndigheten kan då inte sätta ifråga regeringsbeslutet att ingreppet i och för sig är tillåtligt och förenligt med bestämmelserna för när tillstånd kan ges. Däremot ska tillståndsmyndigheten, i den mån regeringen inte har gjort det, pröva frågor om villkor m.m. (MÖD 2006:44).

Inte heller när det gäller tillåtlighetsbeslutets rättsverkan i förhållande till senare prövningar enligt väglagen eller banlagen finns några uttryckliga bestämmelser. Tillåtlighetsbeslutet är givetvis bindande för Trafikverket på så sätt att en väg- eller järnvägsplan inte får strida mot tillåtlighetsbeslutet. Av praxis framgår att regeringen vid sin prövning av en överklagad väg- eller järnvägsplan inte är skyldig att överpröva det tillåtlighetsbeslut som planbeslutet bygger på (RÅ 2008 ref. 89). Något uttryckligt hinder mot att överklaga planbeslutet till den del avser frågor som redan är avgjorda genom tillåtlighetsbeslutet finns dock inte (jfr 13 kap. 2 § första stycket 8 nya PBL). Behovet av en sådan regel behandlas i avsnitt 9.4.

---

<sup>10</sup> När det gäller vattenverksamhet finns det en särskild reglering av tillåtlighetsbeslutets rättsverkan. Tillstånd till vattenverksamhet som vid tillåtlighetsprövning av annan verksamhet har angetts som ett villkor för verksamhetens utövande ska lämnas (11 kap. 23 § 1 miljöbalken).

Kommitténs bedömning är att tillåtighetsbeslutet måste vara bindande för den efterföljande prövningen på motsvarande sätt som i dag. Trafikverket måste kunna utgå från att vägen eller järnvägen faktiskt får byggas i den angivna korridoren; i annat fall förlorar det tidiga lokaliseringsbeskedet sin funktion. Samtidigt bör inriktningen, så som framgår av förarbetena, vara att prövningen ska göras så tidigt som möjligt. Det kan enligt kommitténs mening finnas en viss motsättning mellan behovet av ett bindande beslut och önskemålet om beslut i ett tidigt skede. I det tidiga skedet är underlaget relativt översiktligt. Eftersom beslutet ska vara bindande för efterföljande prövning måste dock regeringen ha tillräckligt underlag för att överblicka effekterna av beslutet.

Enligt kommitténs bedömning är det i många fall såväl möjligt som lämpligt att fatta ett tillåtighetsbeslut på ett relativt översiktligt underlag. Regeringen bör jämföra olika alternativa sträckningar utifrån ett översiktligt utredningsmaterial. Materialet ska beskriva de olika alternativa sträckningar som Trafikverket bedömer är rimliga att genomföra. Utredningsarbetet måste ha drivits så långt att det går att bedöma *att* det med hänsyn till miljöbalkens regler är tillåtet att anlägga en väg eller järnväg inklusive de tekniska åtgärder, skydds- och säkerhetsåtgärder, skadeförebyggande åtgärder m.m. som är nödvändiga. *Hur* vägen eller järnvägen ska byggas mer i detalj bör däremot normalt inte prövas i detta skede.

Underlaget måste dock anpassas efter omständigheterna i det enskilda fallet. Här intar projekt som berör ett Natura 2000-område en särställning. Naturvårdsverket anser att Natura 2000-tillstånd ska finnas före tillåtighetsprövningen medan Trafikverket menar att tillstånd inte rimligen kan sökas förrän i ett senare skede när det finns mer detaljerade kunskaper.

Tillstånd krävs för verksamhet eller åtgärd som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område (7 kap. 28 a § miljöbalken). Tillstånd får bara lämnas om verksamheten eller åtgärden ensam eller tillsammans med andra pågående eller planerade verksamheter eller åtgärder inte 1) kan skada den livsmiljö eller de livsmiljöer i området som avses att skyddas, 2) medför att den art eller de arter som avses att skyddas utsätts för en störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet i området av arten eller arterna (7 kap. 28 b § miljöbalken). Regeringen kan under vissa förutsättningar tillåta att tillstånd

lämnas trots att de angivna förutsättningarna inte är uppfyllda (7 kap. 29 § miljöbalken).<sup>11</sup>

Skyldigheten att skydda Natura 2000-områden följer av två EG-direktiv, fågeldirektivet<sup>12</sup> och art- och habitatdirektivet<sup>13</sup>. Enligt EG-domstolens praxis måste de behöriga myndigheterna försäkra sig om att planen eller projektet inte kommer att ha en skadlig inverkan på Natura 2000-området innan verksamheten godkänns. Så är fallet när det ur ett vetenskapligt perspektiv inte föreligger några rimliga tvivel om att verksamheten inte kan ha en skadlig inverkan. Tillstånd ska inte beviljas när det råder osäkerhet om huruvida planen eller projektet kan komma att ha en sådan inverkan (C-127/02, C-239/04 och C-304/05).

Regeringens tillåtlighetsbeslut ger inte Trafikverket rätt att genomföra projektet utan ett Natura 2000-tillstånd. Finns inte det tillståndet när tillåtlighetsbeslutet fattas måste tillståndet sökas senare innan projektet kan genomföras. Om det finns ett tillåtlighetsbeslut är den myndighet (vanligen länsstyrelsen) som senare ska pröva ansökan dock bunden av beslutet och måste bevilja tillstånd. Tillståndsmyndigheten kan, i den mån regeringen inte gjort det, pröva frågor om villkor m.m. Regeringen måste därför vid tillåtlighetsprövningen beakta förutsättningarna att meddela ett Natura 2000-tillstånd. Påverkan på området och möjligheterna att vidta relevanta och tillräckliga kompensationsåtgärder måste därför vara kända vid tillåtlighetsprövningen (MÖD 2006:44).

Det står enligt kommittén klart att tillåtlighetsprövning av projekt som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område ställer större krav på detaljerat underlag än vad som annars gäller. För att undvika konflikter med EU-rätten måste det, om det inte redan finns ett Natura 2000-tillstånd, finnas utredning om påverkan på området och möjligheterna att vidta relevanta och tillräckliga kompensationsåtgärder. Utredningen måste vara tillräckligt detaljerad för att regeringen ska kunna bedöma att ett Natura 2000-tillstånd kommer att kunna meddelas. Det innebär

---

<sup>11</sup> Regeringen kan tillåta verksamheten om 1) det saknas alternativa lösningar, 2) verksamheten eller åtgärden måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, och 3) de åtgärder vidtas som behövs för att kompensera för förlorade miljövärden så att syftet med att skydda det berörda området ändå kan tillgodoses.

<sup>12</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar. Direktivet ersätter rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar.

<sup>13</sup> Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, senast ändrat genom rådets direktiv 2006/105/EG.



normalt att Trafikverket på djupet måste analysera påverkan på området innan tillåtlighetsprövning kan ske.

Natura 2000-områdena är avgränsade på vetenskapliga grunder. Gränserna är dock i praktiken ofta anpassade till vägar, vattendrag, fastighetsgränser och liknande. I vissa fall är det därför möjligt att utifrån bevarandeplanen för ett Natura 2000-område bedöma om det finns områden som uppenbart inte berör den skyddade artens livsmiljö. Länsstyrelsen kan då klargöra att en planerad väg eller järnväg i eller i närheten av ett Natura 2000-område inte riskerar att påverka den art eller livsmiljö som ska skyddas. I sådana fall är det möjligt att besluta om tillåtlighet i ett tidigt skede.

I andra fall kan det vara uppenbart att Natura 2000-frågorna är så svårbedömda att det krävs detaljkunskaper av en sådan art att utredningen måste göras mycket detaljerad och närma sig den detaljeringsgrad som en väg- eller järnvägsplan har. Är det dessutom stora områden som berörs kanske det inte är meningsfullt att tillåtlighetspröva projektet. Det är en av de aspekter som regeringen bör väga in vid bedömningen av om ett projekt bör tillåtlighetsprövas. Om regeringen väljer att inte tillåtlighetspröva kan ett regeringsbeslut i stället aktualiseras vid prövning av planen om länsstyrelsen inte tillstyrker planen eller efter överklagande. Stoppregeln och Natura 2000-prövningen kan också kräva en regeringsprövning (2 kap. 10 § och 7 kap. 29 § miljöbalken). Vidare har regeringen som beskrivs i avsnitt 7.3 även på andra sätt inflytande under planeringsprocessen.

Sammanfattningsvis anser kommittén att tillåtlighetsprövningen alljämt bör vara bindande för efterföljande prövningar. Prövningen bör göras i ett så tidigt skede som möjligt av planeringsprocessen. Underlagets detaljeringsgrad måste anpassas efter förhållandena i det enskilda fallet. Om projektet kräver ett Natura 2000-tillstånd måste utredningen i tillåtlighetsärendet visa att ett tillstånd kommer att kunna meddelas. Är Natura 2000-frågan svårbedömd kan det vara ett skäl för att inte tillåtlighetspröva projektet.

## 7.5 Tillåtlighetsprövningen i den nya planeringsprocessen

**Kommitténs förslag:** Om ett projekt ska tillåtlighetsprövas enligt 17 kap. miljöbalken, ska Trafikverket överlämna ärendet till regeringen när verket har tagit ställning till vilka alternativ som är rimliga och rangordnat dessa.

I ärendet ska finnas en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) och det övriga underlag som behövs för tillåtlighetsprövningen. Innan ärendet överlämnas till regeringen ska kungörelse samt gransknings- och remissförfarande genomföras.

**Skälen för kommitténs förslag:** Enligt kommitténs förslag ska den fysiska planeringen ske i en sammanhållen process i stället för som i dag i tre skeden. Väg- och järnvägsutredning kommer inte att upprättas. Det innebär att dagens ordning med tillåtlighetsprövning på grundval av en väg- respektive järnvägsutredning inte kan behållas.

Som ovan konstaterats anser kommittén att tillåtlighetsprövningen ska ske så tidigt som möjligt i planeringen och att underlaget ska anpassas efter förhållandena i det enskilda fallet. När planeringen kommit så långt att Trafikverket har tagit ställning till vilka alternativ som är rimliga och rangordnat dessa bör ärendet överlämnas till regeringen. Ett krav på rangordning av alternativen är en nyhet i förhållande till dagens regler. Vägverket och Banverket har vanligen sökt tillåtlighet för endast ett alternativ. Det har dock förekommit att Vägverket fört fram rangordnade alternativ till regeringen. Enligt kommitténs mening bör Trafikverket i fortsättningen alltid rangordna de alternativ som bedöms rimliga att genomföra. Då blir det tydligare att regeringen samlat ska bedöma flera lokaliseringsalternativ (jfr prop. 1997/98:45 del 1 s. 446).

Trafikverket bör även i fortsättningen bereda tillåtlighetsärendet för regeringens räkning och ansvara för att det finns ett tillräckligt underlag (jfr 23 b § vägkungörelsen [1971:954] och 1 a § förordningen [1995:1652] om byggande av järnväg). Det underlag som behövs ska hämtas från den pågående planeringsprocessen. Av underlaget ska framgå verksamhetens grundläggande förenlighet med miljöbalkens bestämmelser och allmänna planerings-synpunkter, inklusive en allsidig bedömning av bl.a. mark-

användnings-, miljö- och riskfrågor. De olika alternativens förenlighet med kommunala planer, miljö kvalitetsnormer och de nationella miljömålen ska också framgå. Speciella frågor för det aktuella projektet ska tas upp. Det är också viktigt att det av underlaget tydligt framgår vad Trafikverket anser ska omfattas av tillåtlighetsbeslutet.

En viktig del av underlaget är en MKB. När underlaget för tillåtlighetsprövningen ska sammanställas kommer arbetet med att upprätta en MKB för väg- eller järnvägsplanen att ha bedrivits en tid och samråd pågår. Även den MKB som ska ligga till grund för tillåtlighetsprövningen kan därför upprättas utifrån den befintliga utredningen. Kraven i 6 kap. 7 § miljöbalken på en MKB:s innehåll ska givetvis uppfyllas. Det ligger dock i sakens natur att MKB:n inte kan vara lika detaljerad i detta skede som när väg- eller järnvägsplanen är färdig. Hänsyn måste tas till vilka uppgifter som är relevanta för det aktuella stadiet av tillståndsprocessen. Ett sådant synsätt förutsätts också i artikel 5.1 a i MKB-direktivet<sup>14</sup>. MKB:n ska godkännas av länsstyrelsen på motsvarande sätt som gäller för den MKB som senare upprättas som underlag för planen.

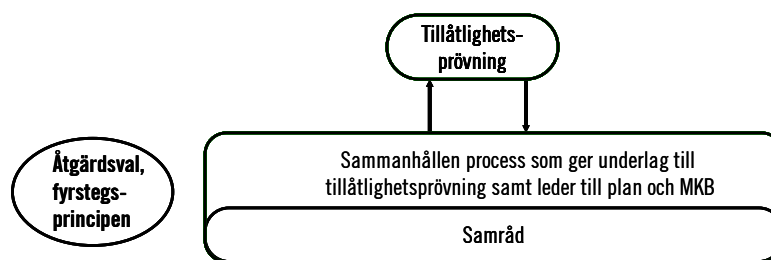
Underlaget för tillåtlighetsprövning, inklusive MKB, ska kungöras och hållas tillgängligt för granskning på motsvarande sätt som gäller för väg- och järnvägsplan. Det innebär att allmänheten, miljöorganisationer m.fl. har möjlighet att lämna synpunkter på den rangordning som Trafikverket gjort och på utredningen i övrigt. Trafikverket bör också skicka ärendet på den remiss (beredningsremiss) som är en del av verkets beredning av ärendet för regeringens räkning. Remissen och granskningen bör dock ske i ett sammanhang. Enligt dagens regler ställs först utredningen ut för granskning. Efter utställningen väljer Trafikverket alternativ och först därefter skickas ärendet på beredningsremiss. Två separata förfaranden tar onödigt mycket tid i anspråk och är enligt kommitténs bedömning inte nödvändiga.

Efter remiss och granskning ska Trafikverket på samma sätt som idag med eget yttrande lämna över ärendet till regeringen. Yttrandet bör redogöra för och bemöta de synpunkter som lämnats under remissen och granskningen. Eventuella krav från remissinstanserna på särskilda villkor bör särskilt kommenteras.

---

<sup>14</sup> Rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, ändrat genom rådets direktiv 97/11/EG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/31/EG.

Figur 7.1 Planeringsprocessen när tillåtlighetsprövning görs



Ett projekt ska tillåtlighetsprövas i ett sammanhang. Vad som är ett projekt påverkas inte av att en väg- eller järnvägssträcka av praktiska skäl hanteras i flera olika delar och slutligen kommer att resultera i flera planer. Samtliga planerade delsträckor som gemensamt ska lösa ett transportproblem är ett projekt. Det är alltså det gemensamma ändamålet som håller samman projektet.

Inget hindrar att ett projekt delas upp i flera ärenden vid tillåtlighetsprövningen. I sådana fall ska ärendena dock överlämnas samtidigt till regeringen så att regeringen kan göra sin bedömning utifrån hela projektet och dess effekter.

## 7.6 Förenklad handläggning av tillåtlighetsärenden

**Kommitténs bedömning:** Regeringskansliet och Trafikverket bör sträva efter att förenkla handläggningen av ett tillåtlighetsärende. Noggranna överväganden bör göras i fråga om vilka myndigheter som ska höras i denna typ av ärenden. Möjligheterna till elektronisk kommunikation bör utnyttjas.

**Skälen för kommitténs bedömning:** Som framgår ovan föreslår kommittén att dagens dubbla remissförfarande (utställning av utredning och remiss) ska göras i ett sammanhang. Det förenklar handläggningen. Här diskuteras ytterligare förenklingar.

För närvarande är remisstiden för myndigheter och organisationer normalt två månader. Länsstyrelse, kommun och landsting eller regionala självstyrelseorgan får en extra månads remisstid varvid de får del av övriga remissinstansers yttranden innan de lämnar sitt eget. Det bygger på praxis från när Regeringskansliet

enligt äldre regler skötte beredningen. Remissen var då det första tillfället för remissinstanserna att ta ställning till projektet. Så är inte längre fallet. Många av remissinstanserna har redan varit involverade i planeringsprocessen. Länsstyrelsen har tidigare under processen fattat beslut om betydande miljöpåverkan och deltagit i samråd. Avsikten är att Trafikverket och berörda kommuner ska samverka tidigt om projekten. Kommunen är också en viktig samrådspart och bör vara väl informerad om projektet i det skede då remissen kommer. Enligt kommitténs mening finns det ingen anledning att särbehandla vissa remissinstanser när det gäller remisstid. Alla remissinstanser bör alltså få samma remisstid.

Det är viktigt att remisstiden anpassas till förhållandena i det enskilda fallet. Projektets karaktär har givetvis stor betydelse för hur lång remisstid som behövs; i ett omfattande och komplext projekt är en längre remisstid motiverad än i ett mindre projekt. Hänsyn måste också tas till helger och semesterperioder. En aspekt som inte får glömmas bort är att det behöver finnas tidsmässigt utrymme för den kommunala demokratiska processen. Samma tid bör tillämpas för remissen och granskningen.

Ett tillåtlighetsärende skickas normalt till ett stort antal remissinstanser. Även här har dagens hantering sina rötter i äldre regelverk. Numera är tillåtlighetsprövningen i huvudsak en miljöprövning med visst utrymme för politiska avvägningar. Mot den bakgrunden är det enligt kommittén inte självklart att t.ex. Arbetsförmedlingen bör vara remissinstans. Utgångspunkten är givetvis att det är *berörda* myndigheter och organisationer som kan bidra och som därför särskilt ska höras i ärendet. Nuvarande lagstiftning har tillämpats i mer än tio år. Det finns därför skäl att överväga om remisslistan bör justeras. Finns det t.ex. remissinstanser som regelmässigt avstår från att lämna synpunkter i sak? I sådana fall är det tveksamt om den administration som en begäran om yttrande innebär är motiverad. I sammanhanget bör noteras att granskningsförfarandet ska pågå parallellt och att alla som önskar ges tillfälle att föra fram sina synpunkter. Regeringskansliet och Trafikverket bör tillsammans kunna överväga vilka remissinstanser som numera bör höras i denna typ av ärenden.

Ett tillåtlighetsärende handläggs i dag i pappersform. De effektiviseringsmöjligheter som följer av elektronisk kommunikation utnyttjas inte. Handlingarna i ärendet, som kan vara mycket omfattande, överlämnas i stället i pappersform och i 15 exemplar. Med tanke på att det är ett statligt verk som är sökande bör det inte

finnas behov av handlingar i original eller av underskrifter. Förfarandet bör därför mycket enkelt kunna effektiviseras genom att använda elektronisk kommunikation. Minskad pappershantering är också positivt ur miljösynpunkt.

De förenklingsmöjligheter som beskrivs ovan förutsätter inte lagändring utan handlar om den praktiska hanteringen. Enligt kommitténs mening bör Regeringskansliet och Trafikverket se över rutinerna för att förenkla hanteringen.

## 7.7 Länsstyrelsen ska få tillåta mindre avvikelser från tillåtlighetsbeslut

**Kommitténs förslag:** Länsstyrelsen ska få tillåta en mindre avvikelse från ett tillåtlighetsbeslut.

**Skälen för kommitténs förslag:** Ett regeringsbeslut om tillåtlighet för en väg eller järnväg är bindande för Trafikverkets fortsatta planering; väg- eller järnvägsplanen får inte omfatta en väg- eller järnvägssträckning utanför det område som regeringsbeslutet avser (prop. 1997/98:45 del 1 s. 449). Det förhållandet att den obligatoriska prövningen ska avskaffas har i detta avseende ingen betydelse. Om regeringen enligt 17 kap. 3 § miljöbalken har förbehållit sig prövningen av vägen eller järnvägen, får denna inte genomföras i strid mot tillåtlighetsbeslutet.

Det förekommer att den korridor som lagts fast i tillåtlighetsbeslutet behöver justeras längre fram i planeringen. Det kan framkomma att en justering av korridoren medför fördelar såsom mindre olägenheter för berörda fastigheter och lägre anläggningskostnader. Lagen innehåller inga särskilda bestämmelser om hur behov av att avvika från ett tillåtlighetsbeslut ska hanteras. Situationen har hanterats genom att Vägverket ansökt om ändring av tillåtlighetsbeslutet.<sup>15</sup> Ett sådant ärende kan handläggas snabbare än ett vanligt tillåtlighetsärende. Handläggningstiden har varierat mellan ca fyra månader och sju månader. På senare tid har Vägverket för sträckan E45 Älvängen-Stenröset begärt att regeringen ska avstå från tillåtlighetsprövning av en utökning av tidigare beslutad korridor.<sup>16</sup> Regeringen avslag dock begäran om

<sup>15</sup> M2006/2821/F/M, M2006/1523/F/M och M2005/4252/F/M.

<sup>16</sup> M2009/4962/F/M.

avstående och ändrade i stället det ursprungliga beslutet så att korridoren breddades.

Enligt kommitténs mening bör behovet av ändring av den korridor som fastställs i tillåtlighetsbeslutet så långt möjligt förebyggas. Korridoren bör inte göras så smal att det helt saknas marginaler och den fortsatta planeringen blir alltför låst. Det är också viktigt att det tydligt framgår vad som ingår i tillåtlighetsbeslutet.

I prövningen bör ingå de anordningar som räknas till väganordningar eller spåranläggningar enligt definitionerna i 2 § väglagen och 1 kap. 1 § banlagen. Det innebär att i prövningen normalt bör ingå vägbana eller spår och de övriga fasta anordningar som behövs för vägens eller spårens bestånd, drift eller brukande. Det är således fråga om anordningar som hör till eller har ett direkt samband med vägen eller järnvägen, exempelvis trafikplatser, räddningsvägar i anslutning till tunnlar, utjämningsmagasin för återledning av grundvatten, sedimentationsdammar för dagvatten eller terrängmoduleringar som av olika skäl behöver göras. I tillåtlighetsprövningen bör däremot inte ingå anordningar som är av mindre omfattning och som har en mer indirekt koppling till järnvägen eller vägen, även om vägen eller järnvägen i och för sig är skälet till att de utförs. Exempel på sådana anordningar är diken och enskilda vägar i ny eller ändrad sträckning.

Om det är svårt att förutse t.ex. var räddningsvägar ska ansluta till en järnväg, bör dessa inte ingå i regeringens tillåtlighetsprövning. En långsträckt anläggning som ansluter vinkelrät till den planerade vägen eller järnvägen kan ingå i regeringens prövning i den del anläggningen är belägen direkt i anslutning till vägen eller järnvägen. Övriga delar av anläggningen bör däremot inte ingå i prövningen. Diskussionen mellan Regeringskansliet och Trafikverket om vad som ska ingå i korridoren bör föras inför det ursprungliga tillåtlighetsbeslutet och beslutet måste vara tydligt i detta avseende.

Även om vikt läggs vid en lämplig avgränsning av korridoren i samband med tillåtlighetsprövningen kan det, när planeringen drivits framåt och kunskaperna ökat, uppkomma behov av att justera korridoren för att få den bästa lösningen. Det är enligt kommitténs bedömning inte rimligt att ett nytt tillåtlighetsbeslut krävs så snart korridoren behöver justeras. Länsstyrelsen bör kunna medge mindre avvikelser från ett tillåtlighetsbeslut. Avvikelsen får inte innebära någon beaktansvärd ny miljöpåverkan. I

sammanhanget kan noteras att länsstyrelsen ansvarar för tillsynen över efterlevnaden av tillåtlighetsbesluten (bilaga B13 i förordningen [1998:900] om tillsyn enligt miljöbalken). När en fråga om behov av avvikelse från korridoren uppkommer är länsstyrelsen således redan informerad och involverad. Länsstyrelsen har därför förutsättningar att avgöra frågan på en betydligt kortare tid än regeringen.

En första fråga som måste prövas är om den anordning som behöver avvika från korridoren omfattas av tillåtlighetsprövningen eller inte, se ovan. Anordningar som inte ingår i prövningen kan ju utföras oberoende av korridorens avgränsning. Om anordningen omfattas av prövningen ska en bedömning göras av om det är fråga om en mindre avvikelse. Av betydelse för den bedömningen är dels hur stor ökningen av korridoren är, dels karaktären på den miljö som berörs. Om det är själva vägen eller järnvägen som ska placeras utanför korridoren bör avvikelserna mer sällan anses vara mindre. Är det däremot en sidoförskjutning av vägen eller järnvägen på en kortare sträcka, en del av en sedimentationsdamm eller liknande som behöver placeras utanför korridoren bör avvikelserna i fler fall kunna anses vara en mindre avvikelse. Hur stora ytor som kan beröras av en mindre avvikelse beror på hur omgivningen ser ut. Är det fråga om en känslig miljö med särskilda miljövärden är utrymmet litet. En helhetsbedömning får göras i det enskilda fallet.

Vid behov bör länsstyrelsen kommunicera med berörda statliga myndigheter innan en bedömning görs av om en avvikelse är mindre eller inte.

Länsstyrelsens beslut innebär inte att tillåtlighetsbeslutet ändras och binder i princip inte varken regeringen eller andra prövningsmyndigheter vid efterföljande prövningar. Beslutet är med andra ord preliminärt. Det är emellertid fråga om så små justeringar att varken regeringen vid överprövning av en väg- respektive järnvägsplan eller miljödomstol vid prövning av tillståndsärende i praktiken kommer att ha anledning att ifrågasätta de åtgärder som saknar stöd i tillåtlighetsbeslutet.

Regeringens tillåtlighetsbeslut får inte överklagas. Detsamma bör gälla länsstyrelsens beslut att tillåta mindre avvikelse från ett tillåtlighetsbeslut. Eftersom lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut endast gäller regeringens beslut kan länsstyrelsens beslut inte heller rättsprövas. Den som har åsikter om länsstyrelsens beslut att medge mindre avvikelse kan senare överklaga beslutet att fastställa väg- eller järnvägsplanen. Enligt



kommitténs förslag ska ett beslut att fastställa en väg- eller järnvägsplan inte få överklagas i den del det avser en fråga som redan är avgjord genom tillåtighetsbeslutet (avsnitt 9.4, jfr RÅ 2008 ref. 89). Däremot finns inget hinder mot att överklaga den del av planen som med stöd av länsstyrelsens beslut avviker från tillåtighetsbeslutet. Rätten till domstolsprövning tillgodoses genom möjligheten att begära rättsprövning av regeringens överprövning av planen.

Förslaget innebär en ny paragraf, 17 kap. 8 § miljöbalken.

## 8 Samordning och samverkan

### 8.1 Kommitténs uppdrag

Kommittén ska enligt direktiven (dir. 2009:16) analysera planeringsprocessen för byggande av transportinfrastruktur och föreslå sådana ändringar i väglagen (1971:948) och lagen (1995:1649) om byggande av järnväg (banlagen) som innebär att processen kan effektiviseras. Utredningsarbetet ska även omfatta frågor om samordning med övrig fysisk planering enligt plan- och bygglagen (1987:10, PBL).

Kommittén ska analysera berörd lagstiftning för att se om den lägger hinder i vägen för dels en ökad samverkan mellan olika aktörer, dels en god samordning mellan planering av väg- och järnvägsinfrastruktur och övrig fysisk planering. Kommittén ska föreslå de förändringar som behövs för att möjliggöra en förbättrad samverkan och samordning samt föreslå former för att undvika prövning av samma fråga i flera olika planeringssystem (s.k. dubbelprövning).

### 8.2 Gällande regler

#### 8.2.1 En enklare plan- och bygglag

Riksdagen har antagit en ny plan- och bygglag (2010:900, nya PBL). Den nya lagen är resultatet av att ett stort antal ändringsförslag från flera utredningar, bl.a. PBL-kommittén (SOU 2005:77).

Av särskilt intresse för planeringen av vägar och järnvägar är följande förslag. Det införs en bestämmelse om att miljö- och klimataspekter ska beaktas vid planläggning och annan prövning enligt lagen. Bakgrunden till detta är att kommunernas planering bör kunna spela en viktig roll i klimatarbetet.

Prövning enligt PBL ska, om det är lämpligt, samordnas med prövning enligt annan lag (2 kap. 11 § nya PBL). Samordningen kan innebära att dubbelprövning undviks. För att undvika dubbla förfaranden och framtagande av exempelvis miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) föreslås bestämmelser som ger kommunen möjlighet till förenkling och samordning av handläggning av vissa ärenden enligt PBL, miljöbalken, väglagen och banlagen.

Översiktsplanens strategiska funktion stärks liksom kravet på aktualitetsprövning av planen. Nytt är att det av översiktsplanen ska framgå hur kommunen tar hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program, bl.a. övergripande trafikplaner. Kraven på detaljplanens utformning nyanseras i förenklande syfte. Det införs en möjlighet för kommunerna att i detaljplaner ställa krav på skyddsåtgärder för att motverka olyckor, översvämning och erosion.

Vidare införs en möjlighet att i en detaljplan reglera huvudmannskapet för allmänna platser så att huvudmannskapet kan vara olika för olika allmänna platser inom en och samma detaljplan.

Bestämmelserna om de tekniska egenskapskraven på byggnadsverk i lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. flyttas tillbaka till plan- och bygglagen för att tydliggöra kopplingen mellan bestämmelserna. Vissa bestämmelser om bygglovsplikt bl.a. för andra anläggningar än byggnader flyttas till förordningsnivå.

Lagändringarna träder i kraft den 2 maj 2011.

### 8.2.2 Ny instansordning för PBL-ärenden

Riksdagen har antagit propositionen *Mark- och miljödomstolar* (prop. 2009/10:215, bet. 2009/10:JuU27, rskr. 2009/10:364) som innebär en ny instansordning för PBL-ärenden. De beslut enligt PBL som i dag överklagas som förvaltningsbesvär (länsstyrelse – förvaltningsrätt – kammarrätt – Regeringsrätten) flyttas från de allmänna förvaltningsdomstolarna till mark- och miljödomstol (länsstyrelse – mark- och miljödomstol – Mark- och miljööverdomstolen). Vissa beslut som länsstyrelsen fattar efter överklagande (beslut om antagande, ändring eller upphävande av detaljplan, områdesbestämmelser eller fastighetsplan) överklagas i dag hos regeringen. Även dessa ska i fortsättningen överklagas hos mark- och miljödomstol. Prövningen av ett överklagade av ett

beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser är i nya PBL begränsad till att avse om beslutet strider mot någon rättsregel på det sätt som klaganden har angett eller som framgår av omständigheterna (13 kap. 17 § första stycket nya PBL). Länsstyrelsens beslut enligt 11 kap. 11 § nya PBL att helt eller i en viss del upphäva kommunens beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser får även fortsättningsvis överklagas hos regeringen (13 kap. 5 § nya PBL). I vissa fall kan en länsstyrelse ha prövat samma beslut dels på grund av ett överklagande, dels på eget initiativ enligt bestämmelserna i 11 kap. 10 § och 12 § nya PBL. Länsstyrelsen ska i sådana fall få besluta att ett överklagande av samma kommunala beslut inte ska prövas förrän ärendet om överprövning enligt 11 kap. är slutligt avgjort (13 kap. 18 § nya PBL).

Förändringarna i instansordningen träder också i kraft den 2 maj 2011.

### 8.2.3 Den kommunala planeringen enligt PBL

Enligt 1 kap. 2 § nya PBL är det en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. Bestämmelsen bekräftar det s.k. kommunala planmonopolet, vilket innebär en kommunal ensamrätt att anta planer som i första hand gäller mot enskilda.

Enligt 2 kap. 2 § nya PBL ska bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas vid planläggning och prövning i ärenden om bygglov och förhandsbesked. Vidare ska miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. 3 § miljöbalken följas vid planläggning och annan prövning enligt PBL (2 kap. 10 § nya PBL). Kommunen och staten genom länsstyrelsen har löpande kontakter i planärenden. Länsstyrelsen ska i samrådet om planer ta till vara och samordna statens intressen.

Enligt 3 kap. 1 § miljöbalken ska mark- och vattenområden användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde ska ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning.

Enligt 3 kap. 8 § miljöbalken ska mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för industriell produktion, energiproduktion, energidistribution, kommunikationer, vatten-

försörjning eller avfallshantering så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av sådana anläggningar. Områden som är av riksintresse för anläggningar som avses ovan ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna.

Om ett område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, ska företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning (3 kap 10 § miljöbalken). Behövs området eller del av det för en anläggning för totalförsvaret ska försvarsintresset ges företräde.

Varje kommun ska ha en aktuell *översiktsplan* som omfattar hela kommunen enligt 3 kap. 1 § nya PBL. Översiktsplanen är inte bindande. Kommunen ska i översiktsplanen redovisa sin bedömning av hur skyldigheten att enligt 2 kap. ta hänsyn till allmänna intressen vid beslut om användningen av mark- och vattenområden kommer att tillgodoses. I redovisningen ska riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken anges särskilt. Av översiktsplanen ska bl.a. framgå grunddragen i användningen av mark- och vattenområden, hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena samt hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen.

När kommunen upprättar ett förslag till översiktsplan eller ändring i planen, ska kommunen samråda med bl.a. länsstyrelsen och berörda kommuner. Kommunens medlemmar, myndigheter och organisationer ska också ges möjlighet att delta i samrådet (3 kap. 9 § nya PBL).

Enligt 3 kap. 27 § nya PBL ska kommunfullmäktige minst en gång under mandattiden pröva om översiktsplanen är aktuell utifrån kraven i 3 kap. 5 §. Det innebär bl.a. att kommunens ska ta ställning till om översiktsplanen fortfarande redovisar kommunens syn på grunddragen i mark- och vattenanvändningen, riksintressen samt nationella planer och program. Länsstyrelsen ska enligt 3 kap. 28 § nya PBL minst en gång under mandattiden redovisa sina synpunkter i fråga om sådana statliga och mellankommunala intressen som kan ha betydelse för översiktsplanens aktualitet. Dessa synpunkter ska redovisas i en sammanfattande redogörelse till kommunen.

Enligt 4 kap. 1 § nya PBL får inom kommunen mark- och vattenområdes användning, bebyggelse och byggnadsverk regleras

med rättsverkan genom *detaljplaner* eller *områdesbestämmelser*. Innan kommunen antar en detaljplan ska kommunen ha tagit fram ett planförslag, samrått om förslaget, kungjort det och låtit det granskas.

#### 8.2.4 Den statliga kontrollen

Under samrådet om en översiktsplan eller en detaljplan ska länsstyrelsen särskilt ta till vara och samordna statens intressen men också verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och att miljöbalkens bestämmelser i fråga om landsbygdsutveckling i strandnära lägen respektive om upphävande av strandskydd följs. Länsstyrelsen ska också verka för att frågor om användning av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt samt för att bebyggelse och byggnadsverk inte blir olämpliga med hänsyn till människors hälsa och säkerhet eller risken för olyckor, översvämningar eller erosion (3 kap. 10 § och 5 kap. 14 § nya PBL).

Länsstyrelsen ska under utställningstiden avge ett granskningsyttrande över *översiktsplanen*. Av yttrandet ska bl.a. framgå om förslaget inte tillgodoser ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken eller om frågor som angår två eller flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt (3 kap. 16 § nya PBL). Kommunen ska i sin tur redovisa länsstyrelsens granskningsyttrande tillsammans med översiktsplanen (3 kap. 20 § nya PBL). Om länsstyrelsen inte har godtagit planen i en viss del, ska det anmärkas i planen.

Under den tid en *detaljplan* är tillgänglig för granskning ska länsstyrelsen under vissa förutsättningar yttra sig över planförslaget enligt 5 kap. 22 § nya PBL. Så ska ske i följande fall:

- ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,
- en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,
- strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser,
- regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt, eller

- en bebyggelse eller ett byggnadsverk annars blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller säkerhet eller på grund av risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Kommunens hänsynstagande till ovan nämnda intressen i detaljplaner kan kontrolleras och överprövas av länsstyrelsen enligt bestämmelserna i 11 kap. 10 och 11 §§ nya PBL. Länsstyrelsen ska upphäva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan bl.a. om beslutet innebär att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses eller om frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnats på ett lämpligt sätt.

Kommunens planmonopol kan brytas genom att regeringen beslutar om ett *planföreläggande*. Det innebär att regeringen får förelägga kommunen att inom viss tid anta, ändra eller upphäva detaljplan eller områdesbestämmelser om ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses eller regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt (11 kap. 15 § nya PBL). Om kommunen inte följer ett planföreläggande, får regeringen besluta att länsstyrelsen på kommunens bekostnad ska upprätta de förslag som behövs för att detaljplan eller områdesbestämmelser ska kunna antas, ändras eller upphävas. I sådana fall får regeringen anta, ändra eller upphäva detaljplanen eller områdesbestämmelserna (11 kap. 16 § nya PBL).

Enligt 6 kap. 21 § första stycket 2 miljöbalken får regeringen i ett visst fall besluta att en eller flera kommuner ska redovisa till regeringen eller någon annan myndighet hur kommunen eller kommunerna i sin planering enligt PBL avser att tillgodose ett intresse som rör hushållning med mark och vatten enligt hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken.

## 8.3 Förhållandet mellan väglagen/banlagen och PBL

### 8.3.1 PBL-kommitténs diskussion

Regeringen tillkallade 2002 en parlamentarisk kommitté för att se över plan- och bygglagstiftningen. Kommittén antog namnet PBL-kommittén. I slutbetänkandet *Får jag lov? Om planering och*

*byggande* (SOU 2005:77) redovisar PBL-kommittén sina överväganden och slutsatser.

Enligt PBL-kommitténs bedömning sker den fysiska planeringen av bl.a. vägar och järnvägar enligt olika regelverk och samordningen brister i vissa fall. Ofta förekommer vad som kan anses vara dubbel planering och dubblerad prövning. De regler som ska tillämpas är delvis gemensamma, men det finns också skilda materiella krav. En mer långtgående samordning ansåg PBL-kommittén vara för omfattande för att rymmas inom ramen för PBL-översynen. PBL-kommittén inriktade därför arbetet mot att genom generella förändringar kopplade till planformerna också skapa förutsättningar att stärka de kommunala planernas roller i sektorsplaneringen.

PBL-kommittén tog i sin analys upp frågan om samordning av PBL och den lagstiftning som reglerar utbyggnaden av trafik-anläggningar. PBL-kommittén såg tre olika strategier för förenklingar på området. Nedan redovisas de tre strategierna och kommitténs överväganden när det gäller fysisk planering av transportinfrastruktur.

#### *Samordning – valbart planinstitut eller delvis gemensamma institut*

Modellen bygger på att lagarna liknar varandra och förändringar syftar till att utveckla den gemensamma basen av regler. Kommuner och Trafikverket skulle få enas om vilken slags planering som ska användas i ett visst fall, s.k. valbart planinstitut. Förenklingen skulle bestå i minskat antal samråds- och planeringsprocesser. Dessutom skulle en helhetssyn och en samlad bedömning främjas genom det bredare perspektiv som finns i PBL, kompletterat med de speciella frågor som väcks av respektive trafikslag.

En idé som diskuteras av PBL-kommittén är att låta trafikverken och kommunerna komma överens om vilken planeringsform som är mest lämpad i det enskilda fallet. Tanken är att det ska kunna ske ett växelspel mellan de olika planeringsformerna i en strävan att undvika dubblerad planering. Samtidigt påpekade PBL-kommittén att det enbart genom ändringar i PBL knappast är möjligt eller önskvärt att åstadkomma en fullständig utbytbarhet mellan de olika planinstrumenten. Det finns behov av att både



förenkla och förtydliga processen samt ge större förutsägbarhet genom bättre samspel mellan planformerna.

PBL-kommittén diskuterade även om en översiktlig väg- eller järnvägsutredning, alternativt en fördjupning av översiktsplanen, skulle kunna läggas till grund för en efterföljande bindande reglering antingen genom sektorplaner eller en detaljplan enligt PBL. Även i de fall bägge planinstituterna bedöms nödvändiga, finns dock en förenklingspotential i en bättre samordning av processerna med samråd, utställning m.m.

PBL-kommittén anser vidare att om man vill öppna för en valfrihet när det gäller planeringsinstrument, behöver valfriheten kombineras med bestämmelser som anger att prövning enligt det ena regelverket är jämförbart med prövning enligt det andra. Syftet skulle vara att komma ifrån den s.k. dubbelprövningen.

#### *Renodling – specialprövning utvecklas och dubbleringar tas bort*

Denna modell bygger på de olikheter som finns och ändringar ska förtydliga hur lagarna kompletterar varandra. Liksom i dag skulle såväl sektorplaner, PBL-planer som miljöprövning genomföras. PBL-planeringen kunde fokusera på förändringar i markanvändningen och systemfrågor, trafikbesluten på tekniska krav och trafikeringsystem samt miljöprövningen på villkor för byggande och drift. En variant är att trafikbesluten endast blir genomförandeinriktade och att miljöprövningen ersätter sektorbesluten. Förenklingen skulle bestå i att dubbleringar tas bort. Fördjupad kunskap om specialfrågor kan främjas i respektive prövning.

#### *Den minimala strategin – som bygger på flera olika angreppssätt men endast innebär en mindre ”städning”*

En modell av detta slag bygger på en kombination av de tidigare, men är inte lika långtgående, utan låter systemen vara kvar som i dag. Förenklingar kan åstadkommas genom att ta bort vissa krav eller genom hänvisningar som medger utbytbara funktioner eller anvisar viss funktion. Krav att ta bort kan vara t.ex. lov enligt PBL eller miljöbalksprövningar för anordningar som förutsatts i plan av något slag och där länsstyrelsen och kommuner är ense. En annan

möjlig förenkling är att inom trafiksektorn införa den begränsning av klagorätten som finns i PBL. Exempel på hänvisningar som skapar gemensamma funktioner kan vara att samråd och utställning enligt en lag uppfyller kraven enligt en annan. Ett annat exempel är att MKB från en beslutsprocedur kan nyttjas i en annan procedur utan förnyade samråd.

Vid sidan om strategierna lyfter PBL-kommittén fram behovet av regional planering. I fråga om planering av trafikanläggningar och lokalisering av bebyggelse ansåg PBL-kommittén att en mellankommunal och regional samverkan är särskilt angelägen. Med undantag av planeringen i Stockholms län saknas en fungerande regionplanering i övriga delar av landet. PBL-kommittén föreslog, trots detta konstaterande, att de frivilliga bestämmelserna om regionplanering ska behållas.

#### *PBL-kommitténs slutsatser*

PBL-kommittén ansåg sammanfattningsvis när det gäller förutsättningarna för förändringar, oavsett val av strategi, att de grundläggande olikheterna i planeringssystemen måste beaktas. De krav som enligt PBL-kommittén skulle behöva analyseras inför såväl en eventuell samordning som en renodling är huvudsakligen:

- materiella hänsyns- och stoppregler,
- allmänna och enskilda intressen som ska beaktas,
- typ av beslutsorgan,
- samrådskretsar, aktörers ansvar och mandat,
- beslutsunderlag (bl.a. MKB), och
- beslutens formkrav, status och funktion.

Enligt PBL-kommittén kräver alla tre strategierna såväl politiska som juridiska analyser. Ett relativt stort antal regler behöver ändras för att möjliggöra förenklingar genom samordning eller renodling, oavsett om det handlar om omfattande eller mindre justeringar. Ändringar behöver utvärderas utifrån den samlade kravbilden. Vissa ändringar, främst en mer långtgående samordning, kan antas flytta makt och ansvar mellan aktörer, huvudsakligen mellan kommun och stat respektive mellan politiker och sakk experter. Även en renodling innefattar en politisk dimension på så sätt att

den avviker från den inslagna vägen av samordning som miljöbalken inledde.

### 8.3.2 Ingen generell utbytbarhet mellan väglagen/banlagen och PBL

**Kommitténs bedömning:** Samordningen mellan den fysiska planeringen enligt väglagen respektive banlagen och PBL ska bli bättre och effektivare. En generell utbytbarhet genom att kommun och Trafikverket får komma överens om att tillämpa antingen väglagen respektive banlagen eller PBL, för att ta fram ett beslut om var en väg eller järnväg ska byggas, är inte en möjlig lösning.

**Skälen för kommitténs bedömning:** PBL-kommitténs tankar om samordning bygger på möjligheten att en kommun och Trafikverket skulle kunna komma överens om att tillämpa antingen väglagen respektive banlagen eller PBL för att ta fram ett beslut om var en väg eller en järnväg ska byggas och dess tekniska förutsättningar i övrigt. En sida av frågeställningen är om sektorplan i form av vägplan eller järnvägsplan kan ersätta detaljplan. Ett beslut av ett statligt verk skulle med andra ord ersätta ett planbeslut i en kommun. Det innebär att kommunen inte får samma inflytande över beslutsprocessen. I de fall kommunmedborgarna har intresse av att projektet planeras inom ramen för den kommunala planeringen, där det är möjligt att påverka sina politiker och utkräva ansvar, kan det uppstå en diskussion om att vissa sakfrågor och aspekter tappar i tyngd när kommunen överlåter beslutsfattandet till staten. Med hänsyn bl.a. till de politiska, juridiska och kompetensmässiga problemen med PBL-kommitténs synsätt anser kommittén inte att det är en möjlig lösning att kommunen och Trafikverket kommer överens om att bara tillämpa väglagen eller banlagen.

Den motsatta frågeställningen är om detaljplan kan ersätta vägplan eller järnvägsplan. Det är ett statligt ansvar att planera, bygga samt svara för drift av vissa vägar och järnvägar. Ett skäl till det är att många vägar och de flesta järnvägar ingår i nationella transportsystem, och därför inte kan hanteras på ett effektivt sätt av enskilda kommuner. Inom Trafikverket finns resurser och

kompetenser för att driva den ofta komplicerade fysiska planeringsprocessen. Det krävs systematisk återföring av erfarenheter och ständig förbättring för att effektivt driva denna process. Ansvar, resurser, kompetenser och effektiva processer går hand i hand. Det är alltid regeringen som har det yttersta ansvaret för att fastställa en väg- eller järnvägsplan.

Kommunen spelar en mycket viktig roll i planeringen av vägar och järnvägar, inte minst genom den översiktliga planeringen. Översiktsplanen ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. Kommunens översiktliga planering utgör ett samlat beslutsunderlag där kommunen beaktat relevanta allmänna intressen, såväl nationella, regionala som lokala, samt gjort avvägningar mellan dessa. Genom den kommunala översiktsplaneringen sker en sammanvägning av olika allmänna intressen för att åstadkomma en lämplig samhällsutveckling där bl.a. frågor om lokalisering av bostäder, arbetsplatser, service och kommunikationsanläggningar prövas. Den kommunala översiktsplanen är inte bindande men är ändå ett utmärkt instrument för den tidiga och översiktliga planeringen även för insatser inom det allmänna väg- och järnvägsnätet. Förutsättningen för det är givetvis att översiktsplanen är aktuell.

Kommunernas planering på en mer detaljerad nivå sker genom detaljplanläggning enligt PBL. Kommunens planläggning av området runt om vägen eller järnvägen krävs ofta för att säkerställa att en trafikanläggning ska kunna genomföras och för en god utformning och organisation när det gäller stationsområden, parkeringsplatser och gång- och cykelvägar. Kommunen har ansvaret för sina nödvändiga planbeslut. Men kommunen kan inte ta ansvar för hur vägen eller järnvägen i detalj ska gå fram och dess ofta mycket komplicerade tekniska kvaliteter. Kommunen saknar oftast både resurser och kompetenser för detta. Fokus för kommunens arbete är området runt om vägen eller järnvägen.

Ett annat skäl är att kommunens beslut kan överklagas i en annan ordning än beslut om väg- eller järnvägsplan. När förändringarna av instansordningen för PBL-ärenden genomförs, kommer ett beslut att anta en detaljplan att kunna överklagas till domstol medan en väg- eller järnvägsplan alltjämt överprövas av regeringen. Det kan också framstå som en nackdel om en viss slags frågor i bland är reglerade i en detaljplan och i andra fall i en väg- eller järnvägsplan.

Kommittén anser att den av PBL-kommittén diskuterade generella utbytbarheten, genom att en kommun och Trafikverket får komma överens om att tillämpa antingen väglagen respektive banlagen eller PBL, inte är en möjlig lösning.

Detta utesluter inte på något sätt att samordningen mellan lagarna kan bli bättre och effektivare. Som PBL-kommittén också framhöll finns det andra strategier att välja. Det handlar då om att välja ut de processer och de situationer där en samordning kan ske, utan att man rubbar det grundläggande beslutsansvaret.

Kommittén vill betona att en nära samverkan mellan Trafikverket och kommunen är central för att åstadkomma en effektiv planering med hög kvalitet. I avsnitt 8.4.1 föreslår kommittén en allmän samordningsbestämmelse som syftar till att betona vikten av samverkan och samordning. Planläggning enligt PBL föreslås ersätta planering enligt banlagen för tunnelbana och spårväg, förslaget beskrivs i avsnitt 8.5.2. I arbetet med vägplan och järnvägsplan ska det räcka med att samråd och MKB har gjorts i ett detaljplaneärende, frågan behandlas i avsnitt 6.8.5. Förutsättningarna förbättras för att ett kommunalt beslut om översiktsplan och detaljplan kan tas tillvara i planering av väg och järnväg enligt den nya sammanhållna fysiska planeringsprocessen, se avsnitt 6.5. Vidare presenteras i avsnitt 8.6 förslag om vilka effekter beslut om vägplan och järnvägsplan ska ha för nödvändiga efterföljande beslut, tillstånd och anmälningar.

## 8.4 Samordning och samverkan

### 8.4.1 Ökad samordning och samverkan

**Kommitténs bedömning och förslag:** Det är möjligt redan med dagens regler att utveckla formerna för samverkan mellan kommuner och infrastrukturplanerare. I väglagen och banlagen föreslås nya bestämmelser enligt vilka Trafikverket vid planering av vägar och järnvägar ska sträva efter att samordna sitt arbete med sådan prövning som ska göras enligt andra lagar.

Det är Trafikverket som har huvudansvaret för att ta tillvara möjligheterna till samordning och åstadkomma ett bra samarbete med berörda kommuner.

**Skälen för kommitténs bedömning och förslag:** Som ovan konstaterats finns många beröringspunkter mellan den fysiska planeringen för vägar och järnvägar och den kommunala fysiska planeringen enligt PBL. Det finns ett betydande utrymme för Trafikverket och kommuner att, inom ramen för gällande regler, samverka och samordna sitt arbete (jfr RÅ 2008 not. 112). Å andra sidan finns det exempel på att Vägverket och Banverket inte i tillräcklig omfattning medverkat och avsatt resurser i de fall kommuner aktivt sökt samverka kring den översiktliga fysiska planeringen eller detaljplanering. Under senare år har det i samband med olika väg- eller järnvägsbyggnadsprojekt vuxit fram mer utvecklade former för sådan samverkan. Sådana arbetsformer används i exempelvis projekten Ny järnväg i Kiruna, BanaVäg i Väst och Mälarbanan, delen Barkarby-Kalhäll.

Inriktningen för samverkan är att kommunen och Trafikverket formaliserar samarbetet genom samverkans- eller samarbetsavtal, vilka reglerar bildandet av partsgemensamma grupper. Det handlar oftast om en styrgrupp (övergripande styrning och kontroll), en planeringsgrupp (operativ styrning av samarbetet) och enskilda arbetsgrupper för speciella frågeområden (t.ex. planeringsprocesserna, avtalsfrågor, miljöfrågor och utformningsfrågor). Samverkansformen innebär att varje part genomför erforderliga planeringsåtgärder inom ramen för "sitt" planeringssystem, men att åtgärderna är koordinerade med varandra, gemensamt tidsplanerade etc. Kommittén förutsätter att både berörd kommun och Trafikverket är tillräckligt informerade om de åtgärder som planeras och ska genomföras av respektive aktör, så att alla möjligheter till samordning och samverkan kan tas tillvara.

En tydlig fördel som ofta framhålls med denna typ av samverkan är att berörda parter tidigt skaffar sig en gemensam bild både av målen med projektet och av de restriktioner som finns. Detta kan minska risken för konflikter senare i processen. Samtidigt är det viktigt att vara medveten om att det ibland kan vara svårt för en kommun att prioritera resurser till arbetet med ett infrastrukturprojekt. Det kan leda till att samverkan haltar och att viktiga frågor ändå förblir olösta långt fram i processen.

Det utvecklade samarbetet innebär att likartade moment såsom samråd, upprättande av MKB, granskning och annat underlag kan samordnas. Kommittén anser i likhet med vad som anges i förarbetena till nya PBL (prop. 2009/10:170 s. 168) att alla möjligheter till samordning behöver tas till vara för att undvika

dubbelarbete och för att effektivisera beslutsprocesserna. En ökad samordning underlättar också för allmänheten att förstå och medverka i planeringen.

Kommittén anser därför att det, på motsvarande sätt som i den nya PBL, ska införas bestämmelser i väglagen och banlagen med innebörden att planläggning och prövning enligt dessa lagar i fråga om ärenden som också har prövats eller ska prövas enligt en annan lag ska samordnas med det andra arbetet, om det är lämpligt. Bestämmelserna understryker vikten av samordning.

Kommittén vill betona att Trafikverket bör ta ansvar för att möjligheterna till samordning utnyttjas i de fall det är lämpligt. Det är också Trafikverket som har huvudansvaret för att åstadkomma ett bra samarbete med berörda kommuner. För att det ska vara möjligt måste samarbetet inledas tidigt och fortgå kontinuerligt under processen. Det är i dessa sammanhang viktigt att Trafikverket och kommunerna är lyhörda för varandras behov och synpunkter.

De här föreslagna samordningsbestämmelserna innebär inte att Trafikverket kan avstå från planeringsåtgärder som krävs i väglagen eller banlagen med hänsyn till att det finns en kommunal planering. Alla lagkrav ska uppfyllas, men det kan ske samordnat med den kommunala planeringen. I avsnitt 6.8.5 föreslår kommittén däremot bestämmelser om samordning med den kommunala planeringen som ger en möjlighet till undantag från väglagens och banlagens krav på samråd och MKB.

#### **8.4.2 Samspelet mellan stat och kommun**

##### *Problem med dagens reglering*

Enligt vad Transportinfrastrukturkommittén inhämtat fungerar dagens regler normalt sett relativt bra. Trafikverkets och kommunernas samarbete präglas mestadels av en strävan att hitta lösningar på den aktuella planeringssituationen. Samtidigt visar exempel från den praktiska tillämpningen att problem av olika slag ibland kan uppstå. Trafikverket och en kommun kan ha helt olika uppfattningar om var en väg eller en järnväg ska dras. Det är inte heller ovanligt att en kommun vill att en väg eller en järnväg ska byggas med en högre kvalitet eller med högre krav på utformning än vad som normalt gäller. Lokala folkopinioner kan i vissa fall vara

svåra för kommunalpolitiker att hantera, trots väl genomförda samråd och hög ambition när det gäller att ta tillvara olika synpunkter från sakägare, allmänhet och miljöorganisationer. Den lokala diskussionen tycks vara särskilt svår att hantera om vägen eller järnvägen är av mer regional eller nationell karaktär. Sådana situationer leder ofta till tidsförluster i planeringen och segdragna förhandlingar. Ibland utser regeringen en förhandlingsman för att lösa frågan. Det är inte ovanligt att förhandlingarna leder fram till kostnadsökningar i projektet. Det finns också exempel där planerna på att bygga ut viktig transportinfrastruktur helt avbrutits med negativa effekter för resenärer och transportköpare som följd.

Enligt kommitténs uppfattning är det inte acceptabelt att viktiga transportinfrastrukturprojekt inte kan genomföras därför att Trafikverket och berörda kommuner inte kommer överens.

Kännetecknande för de situationer som nu är aktuella är att en kommun inte kan acceptera den dragning av infrastrukturen som Trafikverket vill genomföra eller att en kommun vill minska belastningen för kommunens invånare genom att förlägga vägen eller järnvägen i tunnel, trots att detta inte krävs enligt gällande lagstiftning eller normer. Exempel på detta är den tvist som finns mellan Trafikverket och Lerums kommun om utbyggnaden av järnvägen samt den tvist som funnits mellan Banverket och Burlövs kommun också om utbyggnaden av järnvägen.

Det är tydligt att oklarheter om vem som bär ansvaret för att lösa sådana motsättningar kan leda till att planeringen går i stå. Kommunen menar att frågans lösning ligger i kommunens hand, eftersom man ansvarar för utformning av detaljplaner och områdesbestämmelser. Regeringen å sin sida, som ju faktiskt är den som enligt gällande lagstiftning bestämmer, har haft svårt för att tydligt vilja "sätta ner foten". Det finns exempel på att tillåtlighetsprövningen hos regeringen av ett projekt blivit liggande i flera år beroende på tvist mellan Trafikverk och en kommun. Det kan bero på att lagstiftningen ändå upplevs som otydlig.

Effekten av detta är att viktiga infrastrukturprojekt drar ut på tiden och att kostnaderna stiger på ett oplanerat sätt. Det innebär också att andra genomförda infrastrukturprojekt inte kan användas fullt ut, eftersom "den svagaste länken" påverkar kapacitetsutnyttjandet. Den tvist som förelegat mellan Banverket och Burlövs kommun är ett exempel på detta, där t.ex. Citytunnelns kapacitet inte kommer att kunna utnyttjas fullt ut när den öppnas.



Det är enligt transportinfrastrukturkommitténs mening allvarligt att resenärer och godsköpare blir lidande i sådana situationer.

### *Några utgångspunkter*

Transportinfrastrukturkommittén har tidigare slagit fast att samspelet mellan staten genom regeringen och Trafikverket å ena sidan och kommunen å den andra är mycket viktigt när det gäller den fysiska planeringen av väg- och järnvägsprojekt. Kommitténs syn på detta samspel kan sammanfattas på följande sätt.

För att uppnå de av riksdagen fastställda transportpolitiska målen måste Trafikverket genomföra olika ny- och ombyggnader av vägar och järnvägar. Riksdagen lägger fast ramarna för hur stora satsningar som ska göras och regeringen bestämmer vilka faktiska projekt som ska genomföras.

För den fysiska planeringsprocessen tillämpas reglerna i väglagen och banlagen samt i miljöbalken. Dessutom har riksdagen lagt fast normer när det gäller buller m.m. Särskilda normer och standarder finns också när det gäller utformningen och kvaliteten av vägar och järnvägar som ska planeras och byggas.

Det är en kommunal angelägenhet att planlägga mark och vatten. Kommunen är därför en mycket viktig aktör. Ett väl fungerande samarbete mellan Trafikverket och kommunen är en självklar framgångsfaktor i planeringsarbetet. Trafikverket bör tidigt signalera till kommunen vilka stråk som är av nationellt intresse för vägar och järnvägar, områden av riksintresse. Kommunen å sin sida kan underlätta för kommande planering av vägar och järnvägar genom att vara aktiv i sitt planeringsarbete och i samarbete med Trafikverket ta in kommande stråk i sin översiktsplanering.

Genom en öppen och en bra dialog i planeringsskedet kan kommunens och Trafikverkets planering gå hand i hand och man kan gemensamt använda sig av material och samordna samrådsprocesser m.m. Gemensamma projektgrupper eller projekt-samordnare har visat sig vara goda redskap för en effektiv planering. Genom transparens och tydlighet i dialogen kan man förhindra att konflikter av olika slag uppstår.

Kommunens s.k. planmonopol riktar sig i första hand mot enskilda aktörer och inte mot staten. Länsstyrelsen har ansvaret att samordna statens intressen och hävda statens samlade uppfattning

under planeringsprocessen. Det är regeringen som ytterst måste bestämma var en väg eller järnväg ska dras och den närmare utformningen av den.

Kommittén menar att konflikter mellan stat och kommun i så stor utsträckning som möjligt ska förebyggas genom tidiga samråd och ökad samverkan mellan kommunen och Trafikverket men även genom en ökad tydlighet från statens sida som redovisas i nästa avsnitt. I linje med kommitténs principiella uppfattning ligger också att tydliga regler om vem som ansvarar för vad i en planeringsprocess förhindrar både att konflikter uppstår och att de leder till onödiga tidsförluster.

Om konflikter ändå uppkommer finns det oftast möjligheter att genom olika former av förhandlingar komma fram till en lösning som båda parter är nöjda med. Förhandlingarna får dock inte uppfattas som slutna nätverk med begränsad öppenhet och otydliga ansvarsrelationer. Den interaktiva dialogen, vid samråd och förhandling, lämpar sig väl i infrastrukturprojekt bl.a. för att i själva dialogen utvecklas ståndpunkter och intressen hos alla inblandade. Demokratins faktiska legitimitet bedöms i infrastrukturprojekt bl.a. utifrån likabehandling och rättsäkerhet men också utifrån resultat i form bra trafiklösningar. Förhandlingarna bör självfallet alltid ske utifrån utgångspunkten att det är miljölagstiftningen som ställer de generella kraven på vilka miljöhänsyn som ska tas vid en väg- eller järnvägsutbyggnad. De normer som i övrigt gäller ska givetvis också beaktas. Förhandlingarna ska vidare ske utifrån förutsättningen att det i sista hand är regeringen som måste bestämma dragningen och den närmare utformningen av en regional eller nationell väg eller järnväg.

Kommittén vill understryka att det ur statens och medborgarnas synvinkel är viktigt att rättssäkerhet och likabehandling gäller under planeringsprocessen. Väg- och järnvägsprojekt är ofta regionala projekt, ibland också nationella. Stråken måste vara effektiva. Det är inte heller möjligt att frångå krav och normer på vägen eller järnvägen beroende på kommungränser och olika kommunala krav. Går man utöver kraven i en kommun riskerar man att kostnaderna för projektet ökar, såvida man inte sänker kvaliteten och därmed kostnaderna i en annan kommun. Kommittén är även medveten om att kvalitet och likabehandling i praktiken inte är ett statiskt eller objektiva tillstånd. Skälet till att det t.ex. inte ska byggas en tunnel kan vara kopplat till att regering och riksdag inte avsatt de medel som krävs för att få en lösning

som tillgodoser vissa krav på en god närmiljö. Det kan då handla mer om vad som är en rimlig kostnad och inte så mycket om vad som kvalitativt är den bästa lösningen.

Ur ett medborgarperspektiv är det också viktigt att de störningar och olägenheter som trafiken för med sig upplevs drabba alla lika oberoende av kommungränser.

Mot den här bakgrunden är det viktigt att dialogen mellan Trafikverket och en kommun bygger på realistiska förutsättningar och en gemensam syn på principen om likabehandling. Det hindrar givetvis inte att en kommun själv kan välja att finansiera lösningar med en högre standard eller kvalitet än normalt.

För att samspelet mellan Trafikverket och kommunen ska fungera väl i enlighet med dessa riktlinjer är det nödvändigt att planeringsprocessen är tydlig och klar, liksom ansvaret för processen och för det slutgiltiga beslutsfattandet. Det är ytterst bara regeringen som kan ta ansvaret för var och hur ett väg- eller järnvägsbygge ska genomföras när lokala opinioner motsätter sig projektet och en kommun inte anser sig kunna medverka till rimliga lösningar. Samtidigt innebär detta också en politisk uppmaning till regeringen att våga ta ställning och fatta beslut i frågor som inte alltid är så enkla att hantera. Mot bakgrund av den samhällsutveckling som kommittén tidigare redovisat kommer troligen också svårighetsgraden i beslutsfattandet ytterligare att öka på sikt. Det gör det än mer angeläget att med ett tydligt ansvarstagande möjliggöra kommande viktiga infrastrukturprojekt i syfte att nå de transportpolitiska målen.

*Det krävs ökad tydlighet från statliga aktörer*

<p><b>Kommitténs bedömning:</b> Staten ska agera tydligt och samordnat i alla skeden av beslutsprocesserna. Om staten agerat tydligt och konsekvent i sin egen planering och i den kommunala planläggningens olika skeden, minskar risken för att konflikter mellan stat och kommun uppstår.</p>
--

**Skälen för kommitténs bedömning:** Ansvaret för planering av transportinfrastruktur är delat mellan staten och kommunerna. I kommunerna är planeringen för infrastruktur en viktig del i samhällsplanering och fysisk planering. Planering av transport-

infrastruktur och trafik är ett av de tydligaste exemplen när delat ansvar är nödvändigt om nationella, regionala och lokala hänsyn ska kunna vägas mot varandra. Demokratiskt inflytande och rättsäkerhet är självklara och viktiga inslag i miljöpolitik och i samhällsplanering. Samhällsplanering innefattar såväl kommunal fysisk planering enligt PBL som statlig fysisk planering enligt väglagen och banlagen.

Det är nödvändigt att planeringsprocessen för vägar och järnvägar fångar upp de olika uppfattningar som kan finnas, att de olika intressen som finns beskrivs och analyseras och att de avvägningar som görs sker i dialog med omvärlden och på ett öppet sätt. Samtidigt är det viktigt att motstridiga intressen kan hanteras i demokratiskt förankrade processer där beslutsfattandet är tydligt och ansvaret klarlagt.

Den tidigare problemanalysen visar enligt kommitténs uppfattning att det finns en otydlighet i regelsystemets ansvarsregler, i samband med att konflikter uppstår mellan stat och kommun i frågor om fysisk planering vid utbyggnad av nationell infrastruktur. Detta leder till risk för bl.a. tidsförluster i planeringsskedet. Som kommittén konstaterat tidigare är det viktigt att de transportinfrastrukturprojekt som staten bestämt sig för att genomföra kan planeras på ett effektivt sätt. Särskilt tydligt blir detta i nationellt inriktade projekt. En utredare har lämnat ett förslag om att på kort tid bygga höghastighetsbanor för järnväg (SOU 2009:74). Ett eventuellt genomförande av förslaget ställer mycket höga krav på effektivitet i planeringsprocessen. Om projekten ska vara möjliga att genomföra på ett effektivt sätt måste ansvaret för planeringsprocessen vara klart och tydligt, så att eventuella konflikter mellan den statliga och kommunala nivån kan lösas utan onödig tidsspillan.

När det gäller den fysiska planeringen och områden av riksintresse bevakar länsstyrelserna dessa i planeringens olika skeden. Systemet med områden av riksintresse ger vissa möjligheter att hävda nationella anspråk. Så sker i regel genom att länsstyrelsen tidigt redovisar underlag om områden av riksintresse, verkar för att tillgodose anspråken i planeringsprocessen och i sista hand ingriper med stöd av bestämmelserna om tillsyn av kommunala beslut enligt 11 kap. 10 § nya PBL. Ett ingripande med stöd av denna bestämmelse i en aktuell plansituation är dock inte alltid tillräcklig, utan ett genomförande av ett transportinfrastrukturprojekt kan förutsätta att gällande planer ändras (14 § första stycket väglagen

och 1 kap. 5 § första stycket banlagen). I dessa fall finns en möjlighet för regeringen att som en sista utväg förelägga kommunen att upprätta och anta en detaljplan enligt bestämmelserna i 11 kap. 15 § nya PBL. Erfarenheterna visar emellertid att regeringen hittills valt att inte tillämpa reglerna i PBL fullt ut genom att besluta om ett s.k. planföreläggande.

Kommittén anser att systemet med riksintressen bara fungerar tillfredsställande om samtliga moment vid tillämpningen av bestämmelserna fungerar. Det innebär bl.a. att själva urvalet av intressen som bedöms kräva särskild lagstadgad hänsyn måste vara aktuellt. Kommunernas översiktsplaner måste vara aktuella och i planerna ska de statliga myndigheternas bedömningar behandlas. Länsstyrelsen ska aktivt företräda och bevaka statens samlade intressen vid plansamrådet och av granskningsyttrandet ska framgå om förslaget inte tillgodoser ett riksintresse enligt 3 och 4 kap. miljöbalken. Det är emellertid först vid efterföljande tillståndsprövning eller rättsverkande planläggning enligt olika lagar som riksintressenas avgränsning och frågan om riksintresset skadas slutligt avgörs. Eftersom vissa åtgärder ibland prövas enligt flera lagar finns en risk att olika myndigheter fattar motstridiga beslut. Det är viktigt att länsstyrelsen motverkar detta och tar tillvara och samordnar statens intressen. Det måste också vara tydligt vem som företräder staten i olika skeden när miljöbalkens hushållningsbestämmelser ska tillämpas i olika sammanhang. Om något eller några av dessa moment brister, så fungerar inte systemet. Ytterst kan det leda till att beslut riskerar att vila på felaktig grund t.ex. om ett riksintresse hanteras olika vid prövning enligt olika lagar.

Det regionala perspektivet behöver enligt kommittén stärkas när det gäller övergripande transportinfrastruktur såsom vägar, järnvägar, flygplatser, hamnar och kollektivtrafikanläggningar. En tydlig regional profil kan samtidigt underlätta dialogen mellan kommuner som har svårt att enas.

För att undvika tvister mellan en kommun och Trafikverket anser kommittén att det ska finnas tydliga och ändamålsenliga bestämmelser för hur beslutsprocesserna ska fungera och en effektiv tillämpning av bestämmelserna. Samspelet mellan stat och kommun måste vara öppet och tydligt.

Genom hela planprocessen måste statens intressen tas till vara och samordnas. När det gäller infrastrukturplanering ska därför Trafikverket och länsstyrelserna löpande hålla kontakt och informera varandra om aktuella ärenden och projekt. I tidiga

skeden av den fysiska planeringen enligt väglagen och banlagen och i arbetet med översiktsplanen måste bevakningen av nationella intressen och områden av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken vara effektiv för att staten ska kunna agera tydligt och samordnat. Här har länsstyrelsen en viktig roll. Länsstyrelsen ska svara för att göra de avvägningar mellan olika allmänna intressen som är nödvändiga. Särskilt viktigt är att länsstyrelsen gör de avvägningar som krävs om det berörda området är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, så att såväl kommuner som andra statliga företrädare får tydliga besked.

Miljöprocessutredningen föreslår i sitt slutbetänkande *Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar* (SOU 2009:45) ett förtydligande och en skärpning av regeln om oförenliga ändamål i 3 kap. 10 § miljöbalken så att det tydliggörs att de avvägningar som görs ska säkerställa syftet med hushållningsreglerna i kapitlet. Vidare föreslår utredningen att det genom en förändring i förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden görs tydligt att det ingår i länsstyrelsernas uppgifter att i förekommande fall göra en avvägning enligt 3 kap. 10 § miljöbalken när ett område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål.

Kommittén anser att förslagen från Miljöprocessutredningen, som bereds i Regeringskansliet, bör genomföras. Förslagen är exempel på åtgärder som är viktiga för att vidmakthålla och utveckla planeringssystemet så att områden av riksintresse kan beaktas och få genomslag vid planering och i beslutsprocesser. Om systemet med områden av riksintressen ska fungera så behöver alla berörda parter agera tydligt utifrån sin roll i systemet. Bestämmelserna om vad som i ett nationellt perspektiv är ett skyddsvärt intresse är avgörande för statens möjligheter att enligt 11 kap. nya PBL ingripa i kommunernas rätt att bestämma om mark- och vattenområdes användning och om bebyggelse.

Länsstyrelsens granskningsyttrande över översiktsplanen ska vara så tydligt att berörd kommun inte kan missuppfatta statens bedömning om riksintresset tillgodoses eller inte inför kommande detaljplanering. Det handlar också om hur länsstyrelsen genomför sitt samordningsansvar inom staten och att statliga myndigheter respekterar länsstyrelsens ställningstagande och tillämpar översiktsplanen inklusive länsstyrelsens granskningsyttrande.

Planeringen enligt väglagen och banlagen drivs av Trafikverket i nära samarbete med kommunen. Som redovisats i andra avsnitt kan detta samarbete förbättras. I de fall regeringen ska pröva

tillåtligheten av ett projekt, vilket bör ske i stora eller komplicerade projekt, tar regeringen ställning till inom vilket stråk som en järnväg eller en väg ska byggas. Därmed får kommunen ett tydligt besked om vilken inriktning som den kommunala planeringen bör ha för att gå hand i hand med den fortsatta planeringen enligt väglagen eller banlagen.

Planeringen slutförs när vägplan eller järnvägsplan fastställs och får laga kraft. Senast vid det tillfället vet kommunen vad som slutgiltigt gäller.

*Rättsverkan av regeringens beslut att fastställa väg- och järnvägsplan*

**Kommitténs förslag:** Om Trafikverket och en kommun inte kan komma överens om den närmare lokaliseringen och utformningen av en väg eller järnväg, ska verket överlämna frågan om att fastställa en väg- eller järnvägsplan till regeringen. Om regeringen fastställer planen ska det innebära en skyldighet för kommunen att anpassa detaljplaner eller områdesbestämmelser så att väg- eller järnvägsplanen kan genomföras.

**Skälen för kommitténs förslag:** Som framgår av föregående avsnitt är det kommitténs uppfattning att konflikter mellan Trafikverk och kommun i så stor utsträckning som möjligt ska förebyggas genom ett förbättrat samarbete och en ökad tydlighet från statens sida. Regeringens beslut om tillåtlighet för en väg eller en järnväg är en sådan tydlig signal till kommunen. Kommittén har övervägt om detta beslut också ska få rättsverkan mot kommunen när det gäller kommunens skyldighet att anpassa sina planer för att möjliggöra genomförandet av projektet. Kommittén har dock kommit fram till att det är viktigt att kommunen och Trafikverket tar till sig konsekvenserna av tillåtlighetsbeslutet och fortsätter att diskutera med varandra och enas om hur de slutgiltiga lösningarna ska se ut.

Om konflikter ändå uppkommer bör dessa i första hand lösas genom olika former av förhandlingar mellan Trafikverk och berörd kommun. Av tidigare avsnitt framgår vilka utgångspunkterna bör vara för dessa förhandlingar. Dessa utgångspunkter stärker även det kommunala inflytandet i den fysiska planeringsprocessen genom att tydliggöra vikten av kommunernas medverkan i

samverkansarbetet mellan Trafikverk och berörd kommun. En annan viktig utgångspunkt är att det är regeringen som har det yttersta ansvaret för att samhällsviktiga projekt kan genomföras inom rimlig tid. Som kommittén redan varit inne på är inte dagens regelverk tillräckligt tydligt i detta avseende.

Det verktyg som finns i nuvarande regelverk är planföreläggandet (11 kap. 15 § nya PBL). Regeringen har genom planföreläggandet möjlighet att tvinga fram en detaljplan som behövs bl.a. för att kommunikationsanläggningar som är av riksintresse ska kunna byggas. Det finns enligt kommitténs mening flera svagheter i regleringen. En är att ett planföreläggande till sin karaktär uppfattas som ett ingripande och kanske till och med drastiskt beslut. Planföreläggandet är inte alls heller kopplat till den fysiska planeringsprocessen för vägar och järnvägar. Det har en mer allmän utformning. För att regeringen ska få planförelägga en kommun krävs att det behövs för att tillgodose ett riksintresse eller samordning av användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner. Under dessa förutsättningar *får* regeringen planförelägga. Regleringen säger inte heller något om vid vilken tidpunkt som regeringen kan utfärda föreläggandet.

Enligt kommitténs bedömning bör regeringens ansvar att avgöra dessa frågor tydliggöras och direkt kopplas till den sak frågan gäller, nämligen den närmare lokaliseringen eller utformningen av en väg eller en järnväg. För att säkerställa att nationellt eller regionalt viktiga transportbehov kan tillgodoses, måste Trafikverket vid någon tidpunkt kunna ges möjlighet att driva planeringen vidare trots att verket och berörda kommuner inte kunnat enas. Som framhållits vid flera tillfällen bör Trafikverket och berörd kommun dessförinnan ha gjort stora ansträngningar för att komma överens om en rimlig lösning.

Om enighet inte har uppnåtts när det finns en färdig väg- eller järnvägsplan för en väg eller järnväg av riksintresse, bör regeringen enligt kommitténs bedömning avgöra frågan. Det kan ske redan enligt gällande lagstiftning. Enligt dagens regler är det regeringen som prövar om planen ska fastställas, när länsstyrelsen inte har tillstyrkt den (nuvarande lydelse av 18 § andra stycket väglagen och 2 kap. 8 § första stycket banlagen). Enligt dagens regler kan Trafikverket också hänskjuta frågan om en järnvägsplan ska fastställas till regeringen om det finns särskilda skäl. Ett sådant särskilt skäl kan vara att väg- eller järnvägsbygget under



samrådsprocessens gång visat sig starkt strida mot ett annat samhällsintresse (prop. 1995/96:2 s. 39).

Regeringens ställningstagande ska enligt kommitténs förslag ske genom att Trafikverket lämnar över planförslaget till regeringen för prövning. Regeringen har då att ta ställning till om planen ska fastställas eller inte. Om regeringen fastställer planen ligger det i sakens natur att kommunen anpassar sina rättsverkande planer efter regeringens beslut. Regeringen har genom att fastställa planen beslutat att projektet ska genomföras i enlighet med planens innehåll. Något ytterligare beslut ska inte krävas av regeringen, eftersom det bara skulle innebära ett nytt beslut i samma fråga. Ett särskilt planföreläggande behövs därmed inte. Det ligger helt i linje med kommitténs strävan att undvika onödiga dubbelprövningar. Skulle kommunen trots regeringens beslut inte anpassa den kommunala planeringen bör, på motsvarande sätt som vid ett planföreläggande, länsstyrelsen ta fram förslag till detaljplan eller områdesbestämmelser som regeringen beslutar om (11 kap. 16 § nya PBL).

Den föreslagna ordningen ger inte regeringen några ytterligare befogenheter än man har i dag genom sin rätt att besluta om planföreläggande. Skillnaden är att det blir tydligare att det är regeringens ansvar att fastställa planer för vägar och järnvägar, när oenighet föreligger mellan Trafikverket och en kommun. Beslutet innebär att kommunen ska anpassa sina detaljplaner eller områdesbestämmelser.

Under den tid Trafikverkets planering pågår ska några nya detaljplaner som kan komma i konflikt med verkets planering i princip inte kunna tillkomma, eftersom länsstyrelsen bevakar riksintressena i detaljplaneprocessen och ytterst kan upphäva en plan som innebär att ett riksintresse inte tillgodoses. Detaljplaner som kan behöva upphävas eller ändras är således företrädesvis detaljplaner utan genomförandetid.

## **8.5 Spårväg och tunnelbana**

### **8.5.1 Bakgrund**

Som tidigare nämnts ska banlagen tillämpas på åtgärder som innebär ”byggande av järnväg”. Regeringen ansåg när banlagen kom till att lagens tillämpningsområde borde omfatta även spårvägar och

tunnelbanor (prop. 1995/96:2 s 33). Således regleras i 1 kap. 1 § banlagen att vad som föreskrivs om järnväg också ska tillämpas på tunnelbana och spårväg.

Spårvägar och tunnelbanor byggs normalt inom tätort där regleringen av markanvändning och bebyggelse sker genom detaljplaner enligt PBL. I dag är det således inte möjligt att bygga dessa typer av spår utan planering enligt banlagen och dessutom krävs som regel att detaljplan enligt PBL upprättas eller ändras.

Område för spårväg eller tunnelbana betecknas som allmän plats eller kvartersmark i detaljplan. Kommunen ska i detaljplan bestämma om gränser för samt användning och utformning av allmänna platser (4 kap. 5 § nya PBL). Kommunen är normalt huvudman för allmänna platser, och ansvar då för att ställa i ordning dessa. Kommunen har också rätt och skyldighet att lösa in mark för dessa ändamål. Huvudmannen för spårvägs- eller tunnelbanetraffiken är ofta ansvarig för kvartersmark som kan anges som spårrområde i detaljplan.

I lagen (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg finns bestämmelser, förutom om säkerheten, bl.a. om tillsynsansvar. Tillsynsmyndigheten, Transportstyrelsen, bestämmer om en spårplanläggning är tunnelbana eller spårväg enligt 1 a § nämnda lag.

Järnvägslagen (2004:519) gäller järnvägsinfrastruktur och järnvägsfordon samt utförande och organisation av järnvägstrafik. Järnvägslagen gäller inte för tunnelbana och spårväg.

### 8.5.2 PBL ska räcka för spårväg och tunnelbana

**Kommitténs förslag:** Planeringen av spårväg och tunnelbana ska kunna ske enbart genom detaljplaneläggning enligt PBL. Det ska vara möjligt, men inte längre obligatoriskt, att tillämpa banlagen.

**Skälen för kommitténs förslag:** Som ovan redovisats innebär nuvarande regler att den fysiska planeringsprocessen enligt banlagen ska tillämpas på spårväg och tunnelbana. Samtidigt finns det i samband med spårvägs- och tunnelbaneprojekt ofta behov av att ändra eller upprätta detaljplaner. Dessa kan, utöver själva spår-

området, även omfatta angränsade ytor, hållplatser och stationer samt trafiklösningar i anslutning till spårutbyggnaden.

Spårväg och tunnelbana skiljer sig från järnväg på flera sätt. Definitionsfrågorna diskuterades i förarbetena till lagen om säkerhet vid tunnelbana och spårväg (prop. 1990/91:1). En skillnad är enligt propositionen (s. 26) att spårväg och tunnelbana är avsedda endast för transport av passagerare, en annan är att dessa trafikslag har övervägande lokal karaktär, en tredje är att järnväg är en höghastighetsform medan tunnelbana och spårväg är låghastighetsformer. Tunnelbanan är också, till skillnad från järnvägen, helt fri från plankorsningar. Tunnelbana och spårväg skiljer sig å andra sidan inte särskilt mycket åt sinsemellan. Den huvudsakliga skillnaden angavs vara att spårvägstrafiken blandas med gatutrafiken på vissa sträckor medan tunnelbanan är väl avskild från annan trafik.

Både spårvägar och tunnelbanor ingår i lokala nät för kollektivtrafik. Båda systemen har stationer eller hållplatser, belägna i olika stadsdelar i anslutning till bostads- och arbetsplatsområden och andra viktiga platser i städerna. Stationerna och hållplatserna har anknytning till gatunätet, med angoringsmöjligheter och parkeringsplatser, och till nätet av gång- och cykelvägar. Även om tunnelbanan i Storstockholms ytterområden i stor utsträckning går ovan jord, och därmed till det yttre liknar järnväg, så är spårvägs- och tunnelbaneanläggningar i huvudsak integrerade i stadsmiljöerna på ett sätt som inte gäller järnvägen. Enligt kommitténs bedömning aktualiserar ett spårvägs- eller tunnelbaneprojekt därför nästan uteslutande frågor som hanteras i den kommunala fysiska planeringen enligt PBL, där Trafikverkets särskilda kompetens normalt inte behövs. Samtidigt måste, som nämnts, detaljplan oftast ändras eller upprättas även av andra skäl än spårprojektet.

Mot denna bakgrund anser kommittén att prövningen av planering och byggande av spårväg och tunnelbana ska kunna ske enbart genom detaljplaneläggning enligt PBL. Den obligatoriska dubbelprövning som gäller i dag ska alltså tas bort. Det är också en synpunkt som har framförts till kommittén av organisationen Spårvagnsstäderna, där det ingår kommuner, trafikhuvudmän och andra intressenter som arbetar för utbyggnad av spårvägar.

Förslaget innebär att planärenden som rör spårvägar och tunnelbana byter domstolssystem. Det innebär bl.a. att miljöorganisationer bara får överklaga ett beslut som gäller spårväg eller tunnelbana om det innebär en betydande miljöpåverkan. I

praktiken har det ingen betydelse eftersom spårväg och tunnelbana i regel medför betydande miljöpåverkan.

Möjligheten att avstå från planering enligt banlagen ska bara gälla spårväg och tunnelbana som byggs *i enlighet med* detaljplan. Det måste alltså vid byggstart finnas en gällande detaljplan som reglerar spårvägen eller tunnelbanan. Byggandet måste också följa detaljplanen.

Det kan förstås förekomma att spårväg eller tunnelbana förläggs till ett område som saknar detaljplan och där utförandet av spår-anläggningen inte ger anledning till att upprätta ny detaljplan. I sådana fall ska järnvägsplan upprättas i stället.

I vissa fall kan det finnas behov av att tillämpa banlagen i samband med byggande av spårväg eller tunnelbana, för att trygga möjligheten till markåtkomst. Som nämnts ger PBL möjlighet för kommunen att såsom huvudman för allmänna platser lösa in den mark som behövs för allmän plats. I de fall anläggningar och åtgärder för spårvägen eller tunnelbanan inte kan ordnas inom allmän plats eller egen kvartersmark måste anläggningens huvudman komma överens med ägare till andra fastigheter om att få genomföra vissa åtgärder. Det kan exempelvis gälla infästningar i byggnader för anordningar för elförsörjning. Det förekommer i undantagsfall att överenskommelse inte kan träffas. I sådana fall ger banlagens markåtkomstregler möjlighet att med tvång ta i anspråk mark eller utrymmen som behövs för tunnelbane- eller spårvägs-utbyggnaden. Därför ska det även i fortsättningen vara möjligt, men alltså inte obligatoriskt, att tillämpa järnvägsplaneförfarandet enligt banlagen på hela eller en lämpligt avgränsad del av spårprojektet trots att det genomförs i enlighet med detaljplan. Den som ska planera tunnelbanan eller spårvägen får själv bedöma om banlagen ska tillämpas.

Den som ska ansvara för planeringen måste således innan den fysiska planeringen startar försäkra sig om till vilket trafikslag aktuell anläggning hör. Om en spår-anläggning är tunnelbana eller spårväg, bestäms av tillsynsmyndigheten (Transportstyrelsen). Den ansvarige måste sedan, också innan den fysiska planeringen startar, bedöma och bestämma om det ska upprättas enbart detaljplan eller såväl detaljplan som järnvägsplan. Om järnvägsplan ska upprättas, måste det göras för hela spårprojektet eller en planmässigt lämpligt avgränsad del av det. Avsikten är inte att järnvägsplaner ska göras för små korta bitar av spårprojektet.

Spårvägar omfattas av punkt 10 i bilaga II till MKB-direktivet<sup>1</sup>. I samma punkt anges också upphöjda eller underjordiska järnvägar, hängbanor eller liknande banor av speciell typ som endast eller i huvudsak används för passagerartransport. Tunnelbana tas inte upp särskilt i bilagan, men får i detta sammanhang räknas som en underjordisk järnväg (jfr skriftliga frågor till kommissionen E-2176/99 och P-1837/00). Det innebär att en MKB ska upprättas för spårväg eller tunnelbana som kan antas medföra betydande miljöpåverkan. När nu spårvägar och tunnelbanor inte längre regelmässigt ska hanteras enligt banlagens regler utan enligt PBL, behöver det på annat sätt säkerställas att direktivets krav uppfylls. Det bör enligt kommitténs bedömning ske på samma sätt som för andra verksamheter som inte omfattas av ett tillståndskrav, t.ex. skidliftar och permanenta campingplatser. Det innebär att om genomförandet av detaljplanen kan antas få en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för spårväg eller tunnelbana, ska en MKB upprättas som uppfyller MKB-direktivets krav (4 kap. 34 § andra stycket nya PBL samt 6 kap. 7 § första och andra styckena miljöbalken).

Ett skäl till att spårväg och tunnelbana togs in i banlagens tillämpningsområde var Regeringsrättens avgörande RÅ 1993 ref. 2. Där slås fast att det inte är möjligt att med stöd av PBL förelägga någon att vidta rättelse i fråga om en anläggning av ett slag som inte omfattas av regleringen i 8 kap. PBL (i kapitlet anges vilka anläggningar som kräver bygglov; 9 kap. nya PBL). Anläggningar som inte är angivna i 8 kap. PBL skulle därför kunna utföras utan att bestämmelser i detaljplan behöver iakttas. Regeringen angav i förarbetena till banlagen att frågan behövde utredas vidare, men att tunnelbanor och spårvägar tills vidare borde omfattas av banlagens tillämpningsområde (prop. 1995/96:2 s. 32 och 33).

Den eventuella osäkerheten om möjligheterna att meddela förläggande om rättelse är numera undanröjd. Enligt nya PBL ska en åtgärd som avser ett byggnadsverk<sup>2</sup> och som inte kräver lov genomföras så att åtgärden inte strider mot detaljplanen för området (10 kap. 2 § nya PBL). Byggnadsnämnden får vidare förelägga ägare av bl.a. byggnadsverk att vidta rättelse (11 kap. 20 §

<sup>1</sup> Rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, ändrat genom rådets direktiv 97/11/EG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/31/EG.

<sup>2</sup> Med byggnadsverk avses en byggnad eller annan anläggning (1 kap. 4 § nya PBL).

nya PBL). Av förarbetena framgår att sådant rättelseföreläggande kan meddelas oavsett om den åtgärd som har vidtagits var lovpliktig eller inte (prop. 2009/10:170 s. 338).

Kommittén konstaterar att det således numera är möjligt att ingripa mot en tunnelbane- eller spårvägsbyggherre som inte följer exempelvis utformnings- eller skyddsbestämmelser i en detaljplan. Avslutningsvis kan noteras att den avtalsreglering som normalt sker av spårprojekt också fångar upp bland annat sådana frågeställningar.

Förslaget innebär ändring av 1 kap. 1 § andra stycket banlagen och 4 kap. 34 § andra stycket nya PBL.

## **8.6 Reglering i väg- och järnvägsplan ska ersätta efterföljande beslut och anmälningar**

### **8.6.1 Utgångspunkter**

Fysisk planering och byggande av transportinfrastruktur innebär planering under lång tid och många olika beslut enligt olika lagar. Många menar att det samlade regelkomplexet för den fysiska planeringsprocessen är svåröverskådligt bl.a. därför att det för genomförande av infrastrukturprojekt inte räcker med fastställda planer enligt väglagen och banlagen utan att ett antal s.k. efterföljande beslut som regel också krävs enligt miljöbalken och PBL. Parallell hantering och överklagandemöjligheter i olika lagsystem innebär att planeringsprocessen blir svåröverskådlig och oförutsägbar.

Kommitténs uppdrag avser i första hand den fysiska planeringen enligt väglagen och banlagen, men även samordningen med den fysiska planeringen enligt PBL ingår i uppdraget. Utgångspunkten har varit att kommitténs arbete ska koncentreras till den fysiska planeringen och inte omfatta efterföljande prövningar. Det har emellertid under arbetets gång framkommit att det stora antalet efterföljande beslut och särskilda samrådskrav har stor betydelse för den sammanlagda tiden från beslut till färdig anläggning. Vidare bidrar det till att det är svårt att få en överblick över processerna.

Kommittén har mot den bakgrunden analyserat möjligheterna att hantera efterföljande beslut samordnat med planläggning enligt väglagen och banlagen.

Ett exempel där ett stort antal efterföljande beslut hanterats är *Projekt Botniabanan*. Projektet omfattade byggande av 19 mil järnväg och drygt 20 mil mindre vägar. Projektet innebar beslut om fastställelse av 15 järnvägsplaner (varav sju överklagades). Projektet innebar dessutom att ca 460 ansökningar eller anmälningar enligt miljöbalken lämnats till miljödomstol, länsstyrelse eller kommun. Följdbesluten omfattar bl.a. områdesskydd inklusive biotopskydd, vattenverksamhet, markavvattning, förorenad mark, täkter, krossning och buller. Anmälningar för samråd aktualiseras för t.ex. enskilda vägar och master. Dessutom tillkom ansökningar om bygglov enligt PBL och bygganmälan enligt lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.

Tidigare behövdes ett separat beslut om dispens från strandskyddet för vägar och järnvägar som anläggs inom strandskyddsområde och som inte tillåtlighetsprövats av regeringen enligt 17 kap. miljöbalken. Dispenserna prövades i ett sent skede när planprocessen var långt framskriden, prövningen reducerades närmast till en formsak. Miljöbalkens bestämmelser om strandskydd har ändrats (prop. 2008/09:119). De nya bestämmelserna trädde i kraft den 1 juli 2009. Förbudet att vidta vissa åtgärder inom strandskyddat område gäller inte längre byggande av allmän väg enligt en fastställd arbetsplan enligt väglagen eller byggande av järnväg enligt fastställd järnvägsplan enligt banlagen (7 kap. 16 § miljöbalken). Strandskyddsfrågan ska uppmärksammas så tidigt som möjligt och behandlas inom ramen för samrådet mellan länsstyrelsen och Trafikverket när vägplaner och järnvägsplaner upprättas. I mindre projekt som inte genomförs med stöd av en fastställd vägplan eller järnvägsplan prövas frågan om strandskyddsdispens som tidigare.

Kommittén har undersökt om det finns ytterligare frågor och ärenden enligt PBL och miljöbalken som skulle kunna klaras ut tidigt i den fysiska planeringen enligt väglagen och banlagen.

## 8.6.2 Bygglov ska krävas i färre fall

**Kommitténs förslag:** Bygglovplikten ska kunna tas bort eller minskas genom bestämmelser i fastställd vägplan eller järnvägsplan. Det förutsätter att kommunen går med på att sådana bestämmelser ska få finnas i den aktuella planen.

För väg- och järnvägstunnlar ska bygglovplikten helt slopas.

### Skälen för kommitténs förslag

#### *Bakgrund*

Ett antal bygglovpliktiga åtgärder enligt PBL prövas som regel i efterföljande beslut i samband med genomförande av arbetsplan enligt väglagen och järnvägsplan enligt banlagen. I planerna enligt väglagen och banlagen är ofta olika byggnader och anläggningar planerade och redovisade.

Enligt gällande bestämmelser i nuvarande PBL krävs bygglov både för uppförande och för väsentlig ändring av många andra slags anläggningar än byggnader. De berörda objekten är av mycket olika slag och storlek, och är särskilt förtecknade i 8 kap. 2 § PBL. Förteckningen upptar ett tjugotal objekt, från stora publika anläggningar som idrottsplatser och campingplatser eller tekniska anläggningar som tunnlar och vindkraftverk till mindre anläggningar som plank och murar. Dessutom är skyltar och ljusanordningar bygglovspflichtiga enligt 8 kap. 3 § PBL inom områden med detaljplan. Undantagna från lovplikten är bl.a. tunnlar för tunnelbana, berggrum för gruvdrift, parkeringsplatser på gatumark samt några anläggningar under viss storlek eller avsedda för en viss fastighets behov. Några större ändringar av innehållet i förteckningen har inte gjorts sedan lagen infördes 1987.

Enligt regeringens bedömning i förarbetena till nya PBL bör de åtgärder som är bygglovspflichtiga enligt nuvarande bestämmelser vara lovpliktiga även enligt de nya bestämmelserna. Fortsättningsvis ska lovplikten för anläggningar regleras på förordningsnivå. Enligt uppgift från Miljödepartementet ska ett förslag remitteras under hösten 2010.



*Bygglovplikten ska kunna minska genom fastställd plan*

Ett inte ovanligt förfarande när detaljplaner upprättas är att, i de administrativa bestämmelserna till planen, ange ändrad lovplikt (4 kap. 15 § nya PBL). Bestämmelserna i planen kan ange att det inte krävs bygglov eller rivningslov för t.ex. byggnad, murar eller plank samt att marklov inte krävs för uppfyllnad och schakter av viss storlek och omfattning.

Kommittén anser att en motsvarande möjlighet ska finnas också för väg- och järnvägsplaner. Kommittén föreslår att bygglovplikten ska kunna tas bort eller minskas genom bestämmelser i fastställd vägplan eller järnvägsplan. Bestämmelserna vad gäller bygglovpliktens omfattning kan exempelvis innebära att bygglov, marklov eller rivningslov inte ska krävas för att utföra anordningar som anges i en väg- eller järnvägsplan. Exempel på anordningar som detta kan avse är murar och plank, teknikhus och upplag eller materialgårdar. Trafikverket ska, i den fysiska planeringen enligt väglagen och banlagen, tidigt i samband med förberedelser och inledande samråd ta upp frågan om minskning av krav på bygglovplikt vid genomförandet av det aktuella projektet. Därigenom får alla berörda, inte minst kommuner och sakägare, tidigt besked om att Trafikverkets avsikt i arbetet med en vägplan eller järnvägsplan bl.a. är att reglera bygglovpliktens omfattning.

Under planeringen av vägen eller järnvägen tar Trafikverket ställning till var bullerplank ska placeras och vilken höjd de ska ha. Däremot avgörs inte den närmare utformningen av planket i planen. När det gäller teknikhus och andra byggnader kan placeringen inte slutligt avgöras i planen. Däremot illustreras byggnaderna i ett sannolikt läge. Detaljeringsgraden är alltså inte lika hög som i ett bygglovsärende. Det innebär att den enskilde genom att överklaga planen enligt väglagen eller banlagen inte kan få detaljfrågorna prövade på samma sätt som hade varit möjligt vid överklagande av ett bygglov. Betydelsen härav bör inte överdrivas eftersom motsvarande gäller för den enskilde om kommunen beslutar att ta bort kravet på bygglov genom detaljplan.

För att en väg- eller järnvägsplan med denna typ av bestämmelser ska kunna fastställas måste alltid kommunen gå med på att frågan ska få avgöras genom den aktuella planen. Sådant besked kan kommunen ge genom det yttrande över väg- eller järnvägsplanen som kommunen ska avge. Om kommunen inte går

med på detta, ska lovfrågorna prövas av kommunen i särskild ordning på normalt sätt.

Kommitténs förslag innebär alltså att bygglovpliktens omfattning i fortsättningen kan hanteras antingen enligt väglagen och banlagen eller enligt PBL. Oavsett vilken regleringsmöjlighet som kan komma att användas måste Trafikverket tidigt beskriva sin syn på bygglovpliktens omfattning. Om bygglovpliktens omfattning regleras i detaljplan ska självfallet den frågan inte regleras i väg- eller järnvägsplan.

Förslaget innebär en ny bestämmelse i 9 kap. 15 a § nya PBL.

#### *Bygglovplikten för vägtunnlar och järnvägstunnlar ska tas bort*

Enligt gällande regler krävs bygglov för vägtunnlar och järnvägstunnlar, men däremot inte för tunnlar som är avsedda för tunnelbana eller gruvsdrift (8 kap 2 § första stycket 3 PBL).

Bygglovprövningen av tunnlar tar främst sikte på planenligheten och på att byggnadsverk som placeras under markytan i skälig omfattning ska utformas så att de inte försvårar användningen av marken ovanför. Prövningen av tunnlar handlar således om grundvattenförhållanden och risken för sättningar för bebyggelse och anläggningar ovanför tunneln (Didón m.fl., *Plan- och bygglagen*).

Bygglovbefrielsen för tunnelbanan motiverades av att prövningen kräver specialkunskaper och att denna speciella kompetens saknades hos byggnadsnämnderna. Statsrådet betonade dock att flera faktorer skiljer tunnelbanan från andra kommunikationstunnlar och konstaterade att byggandet av nya tunnelbanor rimligen inte skulle komma att ske särskilt ofta i framtiden (prop. 1985/86:1 s. 686 och 687). Enligt propositionen kunde statsrådet vidare inte finna någon anledning att befara att banan kommer att bli utförd på ett tekniskt bristfälligt sätt utan prövning av byggnadsnämnden. Kommunen förutsattes få fullständig kännedom om tunnelns sträckning utan att en formell bygglovplikt förelåg.

Kommittén anser att det huvudsakliga argumentet för att bygglovbefria *tunnelbanetunnlar* – prövningen kräver specialkunskaper som byggnadsnämnden saknar – även gäller för *väg- och järnvägstunnlar*. Samtidigt är kommittén väl medveten om att planering och byggande av väg- och järnvägstunnlar i dag är väsentligt mer vanligt förekommande än vad byggande av

tunnelbanetunnlar var när den ovannämnda propositionen lades fram 1985.

Byggande av väg- och järnvägstunnlar sker i såväl glest som tätt befolkade områden. En viktig skillnad för planeringen av väg och järnväg jämfört med förhållandena när det nuvarande regelverket tillkom är att banlagen har trätt i kraft samt att väglagen och banlagen ändrats och utvecklats i samband med miljöbalkens tillkomst. Det innebär att den fysiska planeringen av vägar och järnvägar har fått en bättre anknytning till annan samhällsplanering och miljölagstiftning. Planeringen bedrivs numera från ett tidigt skede öppet och i samverkan med andra aktörer. Kommunerna är viktiga och självklara samarbetspartners i denna planering och förutsätts vara tillräckligt informerade om de åtgärder som planeras.

Kommunerna har alltså genom både den kommunala planeringen och planeringen enligt väglagen och banlagen en god överblick och möjlighet att påverka lokalisering och utformning av väg- och järnvägstunnlar. Det gäller oberoende av om en formell bygglovplikt gäller eller inte. Enligt kommitténs bedömning tillför bygglovprövning av väg- och järnvägstunnlar inte något till processen som kan motivera den administration som prövningen innebär.

Kommittén anser sammanfattningsvis att tunnlar för väg och järnväg ska bygglovsbefrias på samma sätt som tunnlar för tunnelbana, d.v.s. dessa båda slag av tunnlar ska inte räknas upp bland bygglovpliktiga anläggningar i den nya plan- och byggförordningen.

### 8.6.3 Färre efterföljande beslut och anmälningar enligt miljöbalken

**Kommitténs förslag:** Förbuden inom generellt skyddade biotopskyddsområden ska inte gälla byggande av väg enligt fastställd vägplan eller byggande av järnväg enligt fastställd järnvägsplan.

Samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ska inte behövas för de typer av åtgärder som anges i fastställd vägplan eller järnvägsplan.

## Skälen för kommitténs förslag

### *Bakgrund*

Inför genomförande av infrastrukturprojekt krävs ofta prövning av specifika verksamheter enligt miljöbalken. När särskilt skyddade områden enligt 7 kap. miljöbalken berörs kan det behövas dispens för intrång i naturreservat eller kulturresevat, biotopskyddsområde eller djur- och växtskyddsområde. Ett Natura 2000-tillstånd kan också behövas.

I infrastrukturprojekt kan det också bli aktuellt med tillstånd eller anmälan avseende miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken i form av utsläpp av avloppsvatten, förorenad mark, permanent uppläggning av jordmassor samt tillfällig och permanent uppläggning av bergmassor inklusive krossverksamhet.

Vattenverksamheter enligt 11 kap. miljöbalken som kan aktualiseras i infrastrukturprojekt är anläggningar, fyllning och pålning i vattenområden, bortledning av grundvatten och mark-avvattning.

Enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ska anmälan för samråd genomföras till tillsynsmyndigheten för en verksamhet eller åtgärd som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt och kan komma att väsentligt ändra naturmiljön.

Mål och ärenden enligt miljöbalken, eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken, prövas av många olika myndigheter, bl.a. regeringen, länsstyrelserna och andra förvaltningsmyndigheter, kommunerna samt miljödomstolar (fr.o.m. den 2 maj 2011 mark- och miljödomstolar).

### *Dispens ska inte krävas för vissa åtgärder enligt fastställd plan*

En fråga som kan och bör uppmärksammas tidigt i processen är om biotopskyddsområden kan komma att beröras av projektet och om dispens krävs från bestämmelserna om generellt biotopskyddsområde (7 kap. 11 § första stycket 1 miljöbalken).

Enligt förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. har samtliga lätt igenkännbara områden av ett visst slag i landet eller i en del av landet angivits som biotopskyddsområden. Det gäller områden företrädesvis i jordbruksmark, såsom alléer, pilevallar, källor med omgivande våtmark, småvatten och våtmarker, odlingsrösen, stenmurar och åkerholmar. För de

generellt utpekade biotopskyddsområdena får länsstyrelsen meddela dispens om det finns förutsättningar för det.

Regeringen har uttalat att möjligheten till undantag från det generella biotopskyddet har sin grund i att skyddet ska vara generellt (prop. 1997/98:45 s. 314). Den generella skyddsformen skapar i sig ett behov av att kunna medge dispens för vissa oförutsedda situationer. Därför är också ersättningsrätten till markägaren för generella biotopskyddsområden knuten till myndighetens beslut att inte medge dispens för en viss verksamhet eller åtgärd.

Dispens från det generella biotopskyddet prövas ofta i ett sent skede i planeringsprocessen för vägar och järnvägar och prövningen riskerar att reduceras till en ren formsak. Kommittén anser att det inte ska behövas något separat beslut om dispens från det generella biotopskyddet för byggande av väg eller och järnväg i enlighet med fastställd väg- eller järnvägsplan. Frågan om biotopskyddet bör i stället hanteras under samrådet.

Vid samrådet som krävs under planeringsprocessen enligt väglagen och banlagen bör Trafikverket således även ta upp frågan om biotopskydd med länsstyrelsen. Länsstyrelsen i sin tur gör bedömningen om åtgärderna vid byggande av den planerade vägen eller järnvägen kan genomföras trots det generella biotopskyddet. Om länsstyrelsen tillstyrker planen innebär det alltså att länsstyrelsen kan medge att det sker. Rättsverkan av planbeslutet ska vara att ingen dispens från det generella biotopskyddet behövs för åtgärder enligt en fastställd vägplan eller järnvägsplan.

Om länsstyrelsen inte tillstyrker planen ska Trafikverket enligt redan gällande regler överlämna frågan om fastställelse av planen till regeringen.

Den fysiska planeringen enligt väglagen och banlagen är inriktad på att ta tillvara och väga olika intressen mot varandra; en väg eller järnväg ska självfallet så långt möjligt byggas så att syftet med biotopskyddet inte motverkas. Genom att undanta åtgärder enligt fastställda vägplaner eller järnvägsplaner från det generella biotopskyddet uppnås en administrativ förenkling eftersom ett prövningsmoment försvinner. Förslaget innebär däremot inte att skyddet i sig försvagas, endast att formerna för beslutanderätten förändras.

Förslaget innebär nya bestämmelser i 7 kap. 11 a § miljöbalken.

*Samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ska inte behövas för åtgärd enligt fastställd vägplan eller järnvägsplan*

Anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ska göras för en verksamhet eller åtgärd som inte omfattas av tillståndsplikt- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i miljöbalken och kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. Anmälan för samråd ska göras till tillsynsmyndigheten som får förelägga den anmälningskyldige att vidta åtgärder för att motverka skada på naturmiljön. Myndigheten får även förbjuda verksamheten om föreslagna åtgärder inte är tillräckliga. De s.k. 12:6-samråden kan i infrastrukturprojekt avse luft- och markledningar, utfyllnad av mark, vattendrag (kulvertering och omgrävning), enskilda vägar, master och teknikhus. I projektet Botniabanan gjordes mer än 100 anmälningar till länsstyrelserna och i vissa fall till Skogsstyrelsen. De flesta ärendena rörde vatten, i övrigt mest vägar och master.

Naturvårdsverkets allmänna råd (NFS 2001:15) anger att skyldigheten att göra anmälan för 12:6-samråd anses vara uppfylld om tillsynsmyndigheten blir underrättad om en planerad verksamhet eller åtgärd i samband med handläggning av ärende enligt bl.a. väglagen och banlagen.

Kommittén anser att Naturvårdsverkets uppfattning är en bra utgångspunkt för förenkling av regelverket. Normalt bör det inte behövas samråd i särskild ordning för åtgärder inom fastställd vägplan eller järnvägsplan.

De frågor som kan vara aktuella att diskutera vid samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ska i stället behandlas i samband med samråd om en vägplan eller järnvägsplan. Som nämnts ovan kan det gälla t.ex. master. Vid planeringen enligt väglagen och banlagen avgörs inte den närmare utformningen och den slutliga lokaliseringen. Det blir således för länsstyrelsen fråga om att på ett mer allmänt plan ta ställning till om särskilt samråd i något fall kan vara motiverat. Med tanke på att en väg eller järnväg ska dras fram i området med de stora konsekvenser som det medför kan det endast i undantagsfall finnas sådant behov.

Planen ska redovisa de typer av verksamheter och åtgärder inom hela eller delar av planen för vilka separata samråd inte behövs. Länsstyrelsens ställningstagande till behovet av separat samråd för de redovisade åtgärdstyperna görs i formell mening när länsstyrelsen tar ställning till om väg- eller järnvägsplanen bör fastställas. I praktiken kommer dock Trafikverket och länsstyrelsen

att klara ut dessa frågor under planeringsprocessen, dvs. tidigare än i dag.

Förslaget innebär nya bestämmelser i 12 kap. 6 a § miljöbalken.

### *Övriga frågor*

Kommittén har övervägt om även vissa kommunala ärenden enligt miljöbalken ska kunna hanteras i en väg- eller järnvägsplan. Kommittén har dock valt att inte presentera förslag som rör sådana ärenden därför att det riskerar att leda till att prövningsprocessen blir otydlig. Ärenden som inleds i mark- och miljödomstol är inte heller lämpliga att hantera via planer eftersom dessa ärenden ofta är komplicerade.

Kommittén har även undersökt förutsättningarna när det gäller hanteringen av dispenser och andra efterföljande beslut i fråga om reservat och särskilt beslutade biotopskyddsområden. Kommitténs bedömning är att omständigheterna i det enskilda fallet måste vara avgörande för hur särskilt beslutade biotopskyddsområden och natur- eller kulturresevat ska behandlas i samband med planering av utbyggnad av vägar eller järnvägar. Därför lämnas inga förslag i denna del.

## 9 Överklagande av väg- och järnvägsplaner

### 9.1 Kommitténs uppdrag m.m.

Kommittén ska enligt direktiven (dir. 2009:16) analysera reglerna för överklaganderätt och överklagandemöjligheter i väglagen (1971:948) och lagen (1995:1649) om byggande av järnväg (banlagen). I uppdraget ingår att föreslå ändringar av dessa regler för att få en snabbare och effektivare beslutsprocess samtidigt som den demokratiska förankringen och möjligheterna till medinflytande inte minskar eller rättssäkerheten äventyras samt med beaktande av Århuskonventionen.

De enda beslut som kan överklagas enligt väglagen och banlagen och som har relevans för den fysiska planeringen är beslut att fastställa vägplan och järnvägsplan. Kommitténs uppdrag är alltså när det gäller överklaganderätt och överklagandemöjligheter avgränsat till dessa beslut.

Som framgår av bl.a. kap. 5 finns det ett stort antal beslut enligt andra lagar som har betydelse för planering och genomförande av väg- och järnvägsprojekt. Det gäller t.ex. beslut om detaljplan och bygglov enligt plan- och bygglagen (2010:900, nya PBL) och diverse beslut enligt miljöbalken. Som nyss konstaterats ingår det inte i kommitténs uppdrag att föreslå ändringar av reglerna om överklaganderätt och överklagandemöjligheter för beslut enligt nya PBL och miljöbalken. Kommittén lämnar dock andra förslag som kommer att minska de problem i form av förseningar m.m. som många överklagandemöjligheter kan medföra. Genom ökad samverkan och samordning kan antalet tillfällen då beslut kan överklagas bli färre, se avsnitt 8.4. Antalet överklagbara beslut kommer också att minska till följd av att vissa frågor ska hanteras i väg- eller järnvägsplanen i stället för att som i dag avgöras genom särskilda beslut, se avsnitt 8.6.



## 9.2 Gällande regler

Av 75 § väglagen och 5 kap. 1 § banlagen framgår att Trafikverkets beslut att fastställa en arbets- eller järnvägsplan får överklagas hos regeringen.

Besluten får överklagas av en sådan ideell förening eller annan juridisk person som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken (75 a § väglagen och 5 kap. 1 a § banlagen).

När det gäller myndigheters rätt att överklaga Trafikverkets beslut att fastställa en plan skiljer sig väglagen och banlagen åt. Naturvårdsverket har rätt att överklaga enligt väglagen, men inte enligt banlagen (76 § andra stycket väglagen). Trafikhuvudmän enligt lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik och regionplaneorgan har rätt att överklaga enligt banlagen, men inte enligt väglagen (5 kap. 3 § banlagen).

När det gäller enskildas rätt att överklaga ska 22 § förvaltningslagen (1986:223) tillämpas eftersom det inte finns någon särskild reglering i väglagen och banlagen. Det innebär att den som beslutet angår får överklaga om beslutet har gått honom emot.

Trafikverkets beslut att fastställa en arbetsplan för väg, blir gällande när beslutet får laga kraft (77 § första stycket väglagen). Detsamma gäller, även om ingen uttrycklig reglering finns, ett beslut att fastställa en järnvägsplan enligt banlagen (prop. 1995/96:2 s. 57).

## 9.3 Bara den som varit aktiv ska få överklaga

**Kommitténs förslag:** Trafikverkets beslut att fastställa en väg- eller järnvägsplan ska få överklagas endast av den som före utgången av granskningstiden skriftligen har framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda.

**Skälen för kommitténs förslag:** En vägs eller järnvägs lokalisering och utformning bestäms under en relativt lång planeringsprocess. Under planeringen ska samråd genomföras med bl.a. de enskilda som särskilt berörs. Förslaget till plan ska också kungöras och granskas. Genom samrådet och granskningen finns möjligheter till insyn och inflytande i planeringsprocessen.

Trafikverket får vid samråd och granskning kunskap och synpunkter som bidrar till hög kvalitet i planeringen.

Ju tidigare under processen en synpunkt framförs, desto större är möjligheterna att ta hänsyn till den. Om relevant information blir känd för Trafikverket först i ett sent skede, kan det bli nödvändigt att göra om delar av planeringen. Det innebär förseningar och ökade kostnader som ofta hade kunnat undvikas.

Väg- och järnvägsplanen är slutpunkten för den fysiska planeringsprocessen. De som berörs av planen har haft tillfälle att framföra sina synpunkter under den löpande samrådsprocessen och vid granskning av planförslaget. Enligt kommitténs mening är det rimligt att kräva att den som vill överklaga ett beslut att fastställa en väg- eller järnvägsplan har framfört sina synpunkter tidigare under processen.

I den kommunala fysiska planeringen gäller sedan länge att endast den som före utgången av granskningstiden skriftligen har framfört synpunkter som inte blivit tillgodosedda får överklaga ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser. Inskränkningen i rätten att överklaga gäller inte om beslutet har gått sakägaren emot genom att förslaget ändrats efter granskningstiden. Bestämmelsen gäller inte heller överklaganden som grundas på att beslutet inte tillkommit i laga ordning (13 kap. 11 § nya PBL).

Kommittén föreslår att motsvarande bestämmelser tas in i väglagen och banlagen. Det innebär att Trafikverkets beslut att fastställa en väg- eller järnvägsplan ska få överklagas endast av den som före utgången av granskningstiden skriftligen har framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda. Bestämmelserna bör, på motsvarande sätt som gäller enligt nya PBL, ha undantag för ändringar efter granskningstiden och överklaganden på formella grunder. Dessutom behövs ett för väglagen och banlagen särskilt undantag för det fall en plan som avser ändring av plan för ett pågående väg- eller järnvägsbygge fastställts utan kungörelse och granskning (17 a § väglagen och 2 kap. 13 § banlagen). I sådana fall kan inte ett krav på aktivitet upprätthållas.

Bestämmelsen i nya PBL gäller bara enskilda. Detsamma bör gälla de här föreslagna bestämmelserna.

Eftersom bestämmelserna i väglagen och banlagen utformas efter mönster av bestämmelsen i PBL bör de tillämpas på motsvarande sätt. Det innebär bl.a. att en ny fastighetsägare inträder i den tidigare ägarens ställning när det gäller klagorätten.

Den nya ägaren kan överklaga beslutet att fastställa planen om den tidigare ägaren senast under utställningen framfört synpunkter som inte blivit tillgodosedda (prop. 2009/10:170 s. 359 och där angivna avgöranden).

Bestämmelserna begränsar endast kretsen som har rätt att överklaga. Den som har rätt att överklaga är alltså inte förhindrad att göra även andra invändningar mot planen än de som framförts tidigare.

Bestämmelserna finns i 75 b § väglagen och 5 kap. 1 b § banlagen.

#### 9.4 Det som avgjorts vid tillåtlighetsprövningen ska inte prövas på nytt av regeringen

**Kommitténs bedömning och förslag:** Ett beslut att fastställa en väg- eller järnvägsplan ska inte få överklagas i den del det avser en fråga som redan är avgjord genom ett beslut om tillåtlighet enligt 17 kap. miljöbalken.

Förslaget innebär att en rättsprövning av regeringens beslut angående väg- eller järnvägsplanen inte heller kommer att omfatta de frågor som avgjorts genom tillåtlighetsbeslutet. Den som berörs av beslutet måste därför få sin rätt till domstolsprövning enligt Århuskonventionen och MKB-direktivet tillgodosedd genom rättsprövning av tillåtlighetsbeslutet.

#### Skälen för kommitténs bedömning och förslag

*Begränsningen i regeringens prövning ska framgå av lagen*

Regeringsrätten har i ett mål om rättsprövning av regeringens beslut att fastställa en järnvägsplan uttalat följande om regeringens prövning av en överklagad järnvägsplan (RÅ 2008 ref. 89):

Regeringsrätten konstaterar att det i den beslutsprocess som beskrivits i det föregående inte har föreskrivits någon skyldighet för regeringen att vid sin överprövning av beslutet om järnvägsplan ompröva det tillåtlighetsbeslut som planbeslutet bygger på. Vad regeringen inför det nu klandrade beslutet haft att pröva är de bedömningar och förslag som järnvägsplanen innehåller i enlighet med reglerna i 2 kap. 2 § banlagen. Det har inte ålegat regeringen att göra den prövningen med

någon annan utgångspunkt än det lokaliseringsalternativ som tillåtighetsbeslutet pekat ut. Det innebär att regeringen bl.a. haft att ta ställning till om planbeslutet ryms inom de ramar som tillåtighetsbeslutet anger och om det fanns förutsättningar för att kompensera för de miljövärden som skulle gå förlorade vid ett genomförande av planen.

Kommitténs uppfattning är att regeringens tillåtighetsbeslut enligt 17 kap. även i fortsättningen ska vara bindande för den fortsatta prövningen. Trafikverket måste kunna utgå från att vägen eller järnvägen faktiskt får byggas i den angivna korridoren; i annat fall förlorar det tidiga lokaliseringsbeskedet sin funktion (se avsnitt 7.4). I linje med detta ligger att regeringens prövning av en överklagad plan är begränsad på det sätt som följer av det ovannämnda Regeringsrättsavgörandet. Enligt kommitténs mening bör dock denna begränsning framgå direkt av lagen.

Kommittén föreslår därför nya bestämmelser i väglagen och banlagen enligt vilka Trafikverkets beslut att fastställa en väg- eller järnvägsplan inte får överklagas i den del det avser en fråga som redan är avgjord genom ett tillåtighetsbeslut enligt 17 kap. miljöbalken. En liknande begränsning i rätten att överklaga gäller kommunala beslut i den del de avser en fråga som redan är avgjord genom en detaljplan, områdesbestämmelser eller ett förhandsbesked (13 kap. 2 § första stycket 8 nya PBL).

Bestämmelserna finns i 75 § andra stycket väglagen och 5 kap. 1 § andra stycket banlagen.

### *Tillgång till rättslig prövning*

En väg eller järnväg som kan antas medföra betydande miljöpåverkan omfattas av Århuskonventionen<sup>1</sup> och MKB-direktivet<sup>2</sup>. Det innebär att det ska finnas tillgång till rättslig prövning.

Enligt Århuskonventionens artikel 9.2 ska varje part inom ramen för sin nationella lagstiftning se till att den berörda allmänhet a) som har ett tillräckligt intresse eller, b) som hävdar att en rättighet kränkts när detta utgör en förutsättning enligt en parts

<sup>1</sup> FN:s konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.

<sup>2</sup> Rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, ändrat genom rådets direktiv 97/11/EG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/31/EG.

förvaltningsprocessrättsliga lagstiftning, ha rätt att få den materiella och formella giltigheten av ett beslut att tillåta vissa verksamheter prövad av domstol eller något annat opartiskt organ som inrättats genom lag. Järnvägar för fjärrtrafik, motorvägar och andra vägar eller järnvägar som kan ha betydande påverkan på miljön är sådana verksamheter som avses i artikeln. Vad som utgör ett tillräckligt intresse och kränkning av en rättighet ska avgöras i enlighet med nationell rätt och i överensstämmelse med målet att ge den berörda allmänheten en omfattande tillgång till rättslig prövning inom ramen för konventionen.

En motsvarande bestämmelse finns i artikel 10 a MKB-direktivet. Där sägs också att medlemsstaterna ska fastställa i vilket skede beslut kan prövas.

Regeringens bedömning inför ratificerandet av Århuskonventionen var att konventionen inte kräver att regeringens beslut om tillåtlighet ska kunna överprövas särskilt. Det får enligt regeringen anses tillräckligt att det tillståndsbeslut som fattas av respektive tillståndsmyndighet därefter kan överklagas (prop. 2004/05:65 s. 81).

Regeringsrätten har prövat frågan om enskildas rätt att ansöka om rättsprövning av regeringens tillåtlighetsbeslut (RÅ 2004 ref. 108). Avgörandet gäller regeringens tillåtlighetsbeslut avseende del av Botniabanan. Ett antal enskilda personer ansökte om rättsprövning och åberopade bl.a. att beslutet stred mot bestämmelser i art- och habitatdirektivet<sup>3</sup>. Regeringsrätten avvisade deras ansökningar med hänvisning till att bestämningen av vem som skulle anses som sakägare inte lät sig göras i det då aktuella skedet av planläggningsarbetet eftersom den exakta sträckningen av järnvägen skulle fastställas först i järnvägsplanen. Regeringsrätten uttalade vidare att de sökande som berördes av den kommande järnvägen på ett sådant sätt att de ska anses som sakägare hade möjlighet att få en domstolsprövning till stånd av beslutet om fastställelse av järnvägsplanen. Regeringsrätten avvisade även en ansökan om rättsprövning från Sveriges Ornitologiska Förening med hänvisning till att beslutet inte innebar myndighetsutövning mot föreningen.

Härefter har Sverige ratificerat Århuskonventionen. En ny rättsprövningslag, lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut, har kommit till. Miljöorganisationer har med

<sup>3</sup> Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, senast ändrat genom rådets direktiv 2006/105/EG.

hänvisning till konventionen fått rätt att ansöka om rättsprövning av sådana tillståndsbeslut av regeringen som omfattas av artikel 9.2 i Århuskonventionen (2 § rättsprövningslagen). Även bestämmelsen om enskilds rätt att ansöka om rättsprövning har ändrats. Rätten gäller numera beslut av regeringen som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen<sup>4</sup> (1 § rättsprövningslagen). I förarbetena hänvisas till praxis avseende den tidigare lagen när det gäller vem som ska få ansöka om rättsprövning. Någon ändring i sak verkar således inte ha varit avsedd (prop. 2005/06:56 s. 12).

I sammanhanget ska nämnas att det i föregående avsnitt nämnda avgörandet RÅ 2008 ref. 89 avsåg en del av den järnvägssträckning som bedömdes i RÅ 2004 ref. 108. Som skäl för att rättsprövningen av järnvägsplanen borde omfatta även de frågor som avgjorts genom tillåtlighetsbeslutet anfördes att sökandenas rättigheter berörs av den planerade järnvägsdragningen men att den grundläggande frågan om den valda sträckningens förenlighet med 7 kap. 29 § miljöbalken och art- och habitatdirektivet, trots flera beslutsprocesser, inte hade prövats i domstol. Eftersom de vägrats rättsprövning av tillåtlighetsbeslutet och hänvisats till prövningen av järnvägsplanen ansåg de att den prövningen måste göras mot bakgrund av tillåtlighetsbeslutet för att de skulle få tillgång till en sådan rättslig prövning som föreskrivs i Europakonventionen och Århuskonventionen.

Som redan framgått ansåg Regeringsrätten inte att de frågor som avgjorts i tillåtlighetsbeslutet kunde prövas i målet om rättsprövning av järnvägsplanen. Regeringsrätten anförde följande:

Tillåtlighetsprövningen innefattar i allt väsentligt avvägningar mellan olika allmänna intressen - näringspolitiska, ekonomiska, miljömässiga - och är alltså huvudsakligen av politisk natur. Om emellertid enskilda berörs av regeringens beslut kan de, liksom numera vissa miljöorganisationer, begära rättsprövning av beslutet.

(...)

Att Regeringsrätten i det tidigare målet gjorde bedömningen att ingen enskild sökande kunde anses som sakägare i förhållande till tillåtlighetsbeslutet medför således inte att rättsprövningen av beslutet om järnvägsplanen nu ska omfatta även lokaliseringsfrågan. Inte heller kan den talerätt i fråga om bl.a. regeringens tillåtlighetsbeslut enligt MB som tillkommer vissa miljöorganisationer sedan den nya

<sup>4</sup> Den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

rättsprövningslagen trädde i kraft den 1 juli 2006 medföra någon rätt till omprövning av tillåtighetsbeslutet den 12 juni 2003. Rättsprövningen i det föreliggande målet ska därför begränsas till vad som enligt det ovan anförda innefattas i regeringens överprövning av beslutet om järnvägsplan.

Mot bakgrund av vad som nu sagts saknar den i målet väckta gemenskapsrättsliga frågan betydelse för avgörandet i detta mål.

När nu prövningen av en överklagad plan och därmed rättsprövningen av regeringens beslut enligt kommitténs förslag i lagen uttryckligen ska begränsas till att endast omfatta frågor som inte avgjorts genom tillåtighetsbeslutet finns det enligt kommittén anledning att uppmärksamma behovet av rättsprövning av tillåtighetsbeslutet. Det bör dock noteras att den problematik som beskrivs finns redan i dag och sannolikt inte bara gäller vägar och järnvägar utan även andra verksamheter som tillåtighetsprövas av regeringen enligt 17 kap. 1 eller 3 § miljöbalken.

Dessa frågor är komplexa och det är svårt att säkert uttala sig om vad Århuskonventionen och MKB-direktivet i olika fall kräver för att rätten till rättslig prövning ska vara tillgodosedd. Enligt kommitténs bedömning talar dock det mesta för att konventionen och direktivet kräver att sakägare kan få frågor som avgjorts genom tillåtighetsbeslutet rättsprövade. Tillåtighetsbeslutet är bindande för den efterföljande prövningen. Det innebär att Trafikverket har att utgå från att det är tillåtet att dra en väg eller järnväg inom den korridor som anges i tillåtighetsbeslutet och att prövningen i planbeslutet därför är begränsad. Beslutet att ge tillstånd till vägen eller järnvägen i konventionens och direktivets mening får därför sannolikt anses innefatta såväl tillåtighetsbeslutet som beslutet att fastställa planen. Rätten till rättslig prövning ska omfatta den materiella och formella giltigheten av beslutet. Det är svårt att se hur det kan tillgodoses om en enskild sakägares enda möjlighet till domstolsprövning är rättsprövning av regeringens beslut att fastställa planen; en prövning som varken innefattar den materiella eller formella giltigheten av tillåtighetsbeslutet. Formella fel vid tillåtighetsprövningen skulle t.ex. överhuvudtaget inte kunna prövas.

En generös inställning till rätten att ansöka om rättsprövning av tillåtighetsbeslut bör enligt kommitténs bedömning inte innebära några större praktiska problem. Det är tvärtom en fördel att de enskilda som har invändningar mot det för den fortsatt processen bindande tillåtighetsbeslutet får sin sak prövad. Det kan underlätta

för den fortsatta planeringen. I praktiken bör de enskilda som i tillåtligetsskedet kan betraktas som parter i det fortsatta planärendet kunna få ansöka om rättsprövning. Dit bör i första hand räknas de som äger fastigheter inom eller i direkt anslutning till den korridor för vilken tillåtliget medgetts. I sammanhanget kan noteras att miljöorganisationer numera har rätt att begära rättsprövning av ett tillåtligetsbeslut. Det innebär att en generös tillämpning vad gäller enskildas talerätt sannolikt får liten betydelse när det gäller antalet tillåtligetsbeslut som kommer att rättsprövas.

Det är enligt kommitténs mening inte alls givet att Regeringsrätten numera skulle hantera en enskilds ansökan om rättsprövning av ett tillåtligetsbeslut på samma sätt som i fallet från 2004. Förhållandena har i relevanta avseenden förändrats. Sverige har ratificerat Århuskonventionen. Den sista dagen för att genomföra de ändringar av MKB-direktivet som gjordes med anledning av konventionen har passerat. Dessutom har den lag om rättsprövning som tillämpades 2004 ersatts av den nya rättsprövningslagen. Utgångspunkten för bedömningen av vem som får ansöka om rättsprövning av ett tillåtligetsbeslut är att detta beslut inte kan domstolsprövas senare. Det framgår av RÅ 2008 ref. 89 och kommer bli ännu tydligare genom kommitténs lagförslag. Skulle det i ett konkret fall vara så att rättsprövningslagen är för snävt utformad för att tillgodose konventionens och direktivets krav åligger det Regeringsrätten att med tillämpning av principen om EU-rättens företräde ändå tillåta en prövning. Frågan borde därför enligt kommitténs bedömning kunna hanteras inom ramen för gällande regler.

Vikten av uppföljning från Regeringskansliets sida bör dock betonas. Om frågan inte får en ändamålsenlig lösning i praxis måste rättsprövningslagen ändras.



## 9.5 Överklaganderätt för Naturvårdsverket, regionplaneorgan och regionala kollektivtrafikmyndigheter

**Kommitténs förslag:** Naturvårdsverket ska få rätt att överklaga beslut enligt banlagen på motsvarande sätt som gäller enligt väglagen.

Regionala kollektivtrafikmyndigheter och regionplaneorgan ska få överklaga beslut enligt väglagen.

En uttrycklig bestämmelse om kommunernas överklaganderätt ska tas in i väglagen.

**Skälen för kommitténs förslag:** Det finns vissa skillnader mellan väglagen och banlagen när det gäller vem som har rätt att överklaga. Det gäller Naturvårdsverket, trafikhuvudmän enligt lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik (regionala kollektivtrafikmyndigheter fr.o.m. den 1 januari 2012) och regionplaneorgan.

*Naturvårdsverket* har rätt att överklaga enligt väglagen, men inte enligt banlagen. Rätten att överklaga enligt väglagen motiverades med Naturvårdsverkets ställning som central myndighet för miljöskydd och naturvård (prop. 1971:123 s. 214). När banlagen kom till ansågs det däremot principiellt felaktigt att tillerkänna Naturvårdsverket en särställning som besvärsmyndighet. Det ansågs ankomma på länsstyrelserna att bevaka och samordna statens intressen (prop. 1995/96:2 s. 57).

Enligt kommitténs bedömning är utgångspunkten att Naturvårdsverket i överklagandehänseende ska ha samma ställning enligt väglagen och banlagen. Det innebär att Naturvårdsverket antingen ska fråntas sin rätt att överklaga enligt väglagen eller att verket ska få överklaganderätt i banlagen. Vilket alternativ som är det bästa kan diskuteras. Länsstyrelsernas ansvar för att bevaka och samordna statens intresse talar, som sades i förarbetena till banlagen, mot att Naturvårdsverket ska ha rätt att överklaga. Genom miljöbalken har Naturvårdsverket numera ett omfattande ansvar att ta tillvara allmänna miljöintressen ur ett nationellt perspektiv och har bl.a. rätt att föra talan i mål och ärenden enligt balken. Mot den bakgrunden och då miljöbalkens bestämmelser tillämpas vid prövningen enligt väglagen och banlagen, bedömer kommittén att Naturvårdsverket ska ha överklaganderätt.

Kommittén föreslår därför en bestämmelse som ger Naturvårdsverket rätt att överklaga beslut enligt banlagen. Kommittén utgår från att Naturvårdsverket är aktivt i planeringsprocessen och framför sina synpunkter så tidigt som möjligt. Det är viktigt för att planeringen ska bli effektiv.

*Trafikhuvudmän* enligt lagen om ansvar för viss kollektiv persontrafik och *regionplaneorgan* får överklaga beslut enligt banlagen men inte enligt väglagen. Lagen om ansvar för viss kollektiv persontrafik upphör att gälla den 1 januari 2012. Den överklaganderätt som trafikhuvudmännen har enligt banlagen ska därefter i stället gälla *regionala kollektivtrafikmyndigheter* enligt lagen (2010:1065) om kollektivtrafik (prop. 2009/10:200). De nya regionala kollektivtrafikmyndigheterna kommer inte bara att beröras av planeringen av järnvägar utan även av planeringen av vägar. En överklaganderätt för dessa myndigheter bör därför införas i väglagen.

Det finns inte heller några skäl att ha olika regler i väglagen och banlagen när det gäller regionplaneorgans rätt att överklaga. Kommittén föreslår därför att regionplaneorgan även ska få överklaga beslut enligt väglagen.

*Kommuner* har enligt banlagen uttryckligen rätt att överklaga. I väglagen saknas motsvarande bestämmelse. Det innebär dock inte att kommunen skulle sakna rätt att överklaga Trafikverkets beslut enligt väglagen. I förarbetena till väglagen konstaterades att den praxis som utbildats bör innebära att kommunerna kommer att ha tillfredsställande möjligheter att överklaga (prop. 1971:123 s. 214). I praktiken har alltså kommunerna redan rätt att överklaga beslut enligt väglagen. Enligt kommitténs bedömning bör väglagen och banlagens bestämmelser så långt möjligt utformas på ett enhetligt sätt. Kommittén föreslår därför att väglagen kompletteras med en uttrycklig bestämmelse om kommunens överklaganderätt.

De föreslagna bestämmelserna finns i 76 § tredje stycket väglagen och 5 kap. 3 § andra stycket banlagen.

## 9.6 Delar av en överklagad plan ska kunna verkställas

**Kommitténs bedömning och förslag:** Om Trafikverket begär det, ska regeringen få bestämma att en överklagad väg- eller järnvägsplan får genomföras trots att överklagandet inte har avgjorts. Det ska dock bara gälla delar av en plan som uppenbarligen inte berörs av överklagandet.

Regeringens prövning av en överklagad väg- eller järnvägsplan bör utgå från vad den som överklagat har anfört.

**Skälen för kommitténs bedömning och förslag:** Ett överklagande av Trafikverkets beslut att fastställa en väg- eller järnvägsplan innebär att tiden till dess vägen eller järnvägen är färdigställd blir längre. Rätten att överklaga är en grundläggande rättighet som kommittén inte på något sätt ifrågasätter. Att rätten till överklagande innebär att planeringsprocessen förlängs är därför i sig inget problem som kräver åtgärder. Däremot måste regler och praktisk hantering utformas så att ett överklagande inte fördröjer ett projekt längre tid än nödvändigt. Central betydelse har givetvis handläggningstiden för ett överklagande. Den frågan behandlas i följande avsnitt. Av betydelse är också möjligheterna att, trots överklagandet, genomföra delar av planen. Den frågan ska behandlas här.

Enligt nuvarande regler blir ett beslut att fastställa en väg- eller järnvägsplan gällande först när beslutet får laga kraft, dvs. när regeringen har fattat beslut med anledning av överklagandet. Härfter kan planen genomföras och byggnationen inledas. En ansökan om rättsprövning har ingen betydelse för möjligheten att verkställa planen. Först om Regeringsrätten skulle besluta om inhibition i rättsprövningsmålet förhindrar det att planen verkställs.

Att en plan inte kan genomföras förrän den får laga kraft motiveras av att planen i regel berör många olika intressen och ofta är av mycket ingripande art (prop. 1971:123 s. 214).

Kommittén anser på de angivna skälen att laga kraft även i fortsättningen som huvudregel ska krävas innan planen får genomföras. Om ett överklagande gäller en klart avgränsad fråga som inte påverkar planens innehåll i stort framstår det dock av effektivitetsskäl som tveksamt att de delar av planen som inte är

ifrågasatta inte kan genomföras. Det kan enligt kommittén i vissa fall finnas skäl att tillåta att delar av planen genomförs innan den får laga kraft.

En parallell kan dras till vad som gäller vid överklagande av ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan. Huvudregeln är att detaljplanen inte får verkställas innan den fått laga kraft. Om kommunen begär det får dock den myndighet som prövar ett överklagande förordna att det överklagade beslutet, i sådana delar som uppenbarligen inte berörs av överklagandet, får genomföras trots att överklagandet inte avgjorts slutligt (13 kap. 17 § tredje stycket nya PBL).

Kommittén anser att en motsvarande möjlighet att tillåta att delar av en överklagad plan genomförs bör införas för väg- och järnvägsplaner. Om Trafikverket begär det ska regeringen få förordna att delar av planen får genomföras. Ett sådant förordnande får bara avse delar av planen som *uppenbarligen* inte berörs av överklagandet. Det ska alltså stå helt klart att den som överklagat inte har invändningar mot de delar av planen som får verkställas innan överklagandet avgörs. Den fråga som överklagandet gäller får inte heller ha ett direkt samband med delar av planen som ska genomföras i förtid. Om den aktuella frågan har betydelse för placering eller utformning av övriga delar av vägen eller järnvägen ska givetvis ingen del av planen kunna genomföras innan den fått laga kraft. Ett exempel på en situation då bestämmelsen kan bli tillämplig är när en sakägare har synpunkter på placeringen eller omfattningen av ett bullerplank.

Bestämmelserna finns i 78 § väglagen och 5 kap. 5 § banlagen.

Förslaget att regeringen ska kunna förordna att delar av en plan ska få genomföras trots ett överklagande förutsätter att regeringens prövning av en överklagad plan styrs av hur den enskilde utformar sin talan. Så har varit fallet vid regeringens prövning av en överklagad detaljplan,<sup>5</sup> men inte av en överklagad väg- eller järnvägsplan<sup>6</sup>. Det finns ingen reglering av vilken omfattning regeringens prövning av en överklagad väg- eller järnvägsplan ska ha. Prövningens omfattning har bestämts av regeringens egen praxis.

När regeringens prövning aktualiseras av ett överklagande är det enligt kommitténs mening rimligt att det är den enskildes överklagande som är utgångspunkten för prövningen. Utan överklag-

<sup>5</sup> I fortsättningen ska besluten prövas av mark- och miljödomstol (prop. 2009/10:215).

<sup>6</sup> Jfr 1999/2000:KU20 i ärendet 1999/2000 nr 11, arbetsplan för landsväg 297 Malung-Sälen.

andet hade ju regeringen inte gjort någon prövning. Regeringen bör således inte pröva delar av planen som den enskilde inte är missnöjd med. Enligt kommitténs bedömning behövs det ingen lagstiftning som reglerar regeringens prövning utan det får förutsättas att prövningen utformas på det sätt som krävs för att den här föreslagna bestämmelsen om genomförande av delar av en överklagad plan ska kunna tillämpas.

## 9.7 Handläggningstiden bör bli kortare

**Kommitténs bedömning:** Handläggningstiderna för överklagade väg- och järnvägsplaner bör bli kortare.

**Skälen för kommitténs bedömning:** Den genomsnittliga handläggningstiden för ett överklagande av en arbetsplan var under perioden 2007–2009 ca 8 månader<sup>7</sup>. Om hänsyn inte tas till överklaganden som återkallats var den genomsnittliga handläggningstiden i stället ca 9 månader. Andelen överklaganden som avgjordes inom 6 månader var 55 %. Motsvarande siffra är 47 % om hänsyn inte tas till återkallade överklaganden. För överklagade järnvägsplaner är handläggningstiden längre, i genomsnitt drygt 13 månader<sup>8</sup>. Den kortaste handläggningstiden var 4 månader och den längsta 3 år och 10 månader. Endast 17 % av överklagandena avgjordes inom 6 månader. En sammanställning av handläggningstiderna finns i *bilaga 5*.

Kommittén vill betona vikten av att regeringen prioriterar överprövningen av väg- och järnvägsplaner så att angelägna projekt inte fördröjs i onödan. Det är viktigt att den genomsnittliga handläggningstiden är rimlig. För ett enskilt projekt är det också angeläget att det går att uppskatta ungefär hur lång tid det kommer att ta innan regeringen fattar beslut. Förutsebarheten är med andra ord en viktig aspekt. Enligt kommitténs bedömning är handläggningstiderna för långa särskilt för överklagade järnvägsplaner.

---

<sup>7</sup> Handläggningstiderna är beräknade från dagen för Vägverkets yttrande till Regeringskansliet till dagen för regeringens beslut.

<sup>8</sup> Handläggningstiderna är beräknade från överklagandetidens utgång till regeringens beslut. Överklagandena kommer enligt vad Trafikverket uppgett normalt in i nära anslutning till överklagandetidens utgång. Det tar någon vecka innan ärendet sänds över till Regeringskansliet, normalt med ett yttrande från verket.

Vad som är en rimlig handläggningstid är svårt att uttala sig om generellt. En utgångspunkt kan möjligen vara regeringens mål för förvaltnings- och kammarrätterna, nämligen att huvuddelen (75 %) av målen (exklusive förturs- och migrationsmål) inte bör ta längre tid än 6 månader att avgöra i respektive instans. Kommittén inser att beslut att fastställa väg- och järnvägsplaner kan vara såväl omfattande som komplexa och att en direkt jämförelse med domstolarnas handläggning av förvaltningsmål inte kan göras. Kommitténs uppfattning är dock som framgår av föregående avsnitt att regeringens prövning av en överklagad väg- eller järnvägsplan bör styras av den enskildes överklagande. Det bör bidra till att handläggningstiden kan förkortas.

## 10 Ikraftträdande, övergångsbestämmelser och följdändringar

### 10.1 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

**Kommitténs förslag:** Ändringarna i väglagen och banlagen ska träda i kraft den 1 januari 2012. Äldre bestämmelser om upprättande av väg- och järnvägsutredning samt upprättande och fastställande av arbets- och järnvägsplan får dock tillämpas på ett ärende som pågår vid ikraftträdandet om det i ärendet finns en förstudie som är slutförd senast denna dag.

Bestämmelser som förändrar verkningarna av en fastställd plan ska inte tillämpas i fråga om planer som fastställts före ikraftträdandet. Detsamma gäller nya bestämmelser om överklagande.

Kravet på aktivitet för att en enskild ska få överklaga en plan ska inte heller tillämpas på beslut som fattats enligt äldre bestämmelser efter ikraftträdandet.

En arbetsplan som upprättats och, om det behövs, fastställts enligt väglagens nuvarande bestämmelser ska vid tillämpning av de nya bestämmelserna anses vara en fastställd vägplan.

De ändringar i nya PBL och miljöbalken som kommittén föreslår ska också träda i kraft den 1 januari 2012. Om äldre bestämmelser tillämpas vid planeringen och prövningen enligt väglagen eller banlagen, ska även äldre bestämmelser i nya PBL och miljöbalken tillämpas.

**Skälen för kommitténs förslag:** De nya reglerna om en sammanhållen planeringsprocess i väglagen (1971:948) och lagen (1995:1649) om byggande av järnväg (banlagen) ska enligt

kommitténs förslag träda i kraft den 1 januari 2012. Ändringarna kommer att effektivisera planeringen. Det är därför angeläget att de kan börja tillämpas så snart som möjligt. Å andra sidan är det viktigt att projekt där planeringen pågår inte fördröjs på grund av att nya bestämmelser ska tillämpas. För att undvika detta krävs övergångsbestämmelser.

Vid tidigare förändringar av planeringsprocessen för vägar och järnvägar har övergångsbestämmelserna anknutit till att en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) före ikraftträdandet lämnats in till länsstyrelsen för godkännande. I så fall har äldre planeringsbestämmelser tillämpats (övergångsbestämmelserna till SFS 1998:832 och 1998:850). Det finns dock nackdelar med en sådan lösning. Planeringen kan ha pågått flera år innan en MKB är färdig för att lämnas in till länsstyrelsen för godkännande. Planeringen av projekt som kommit ganska långt kan i formell mening behöva tas om. Det innebär ökad tidsåtgång och gör processen svår att förstå för enskilda och allmänheten. En annan nackdel är att övergångsbestämmelsen kan påverka planeringen på ett icke avsett vis. Det finns en risk att tidpunkten för inlämnandet av MKB:n styrs av andra överväganden än om den har tillräcklig kvalitet och omfattning.

Sammantaget finns det alltså betydande nackdelar med denna typ av övergångsbestämmelse. Skillnaderna mellan olika projekt gör att det inte går att peka ut en tidpunkt som generellt är lämplig som brytpunkt mellan nya och gamla regler. Mot den bakgrunden anser kommittén att det behövs en betydligt flexiblare övergångsbestämmelse. Kommittén föreslår därför att äldre regler ska få tillämpas i ärenden där det finns en förstudie som har färdigställts före ikraftträdandet. Den som avser att bygga en väg eller järnväg, dvs. oftast Trafikverket, ska alltså från fall till fall avgöra om ett pågående ärende bör planeras färdigt enligt gamla regler eller om en planering enligt nya regler bör inledas. Trafikverket måste göra ett tydligt ställningstagande om hur pågående projekt ska hanteras.

Med ett *ärende* avses i detta sammanhang den samlade planeringsprocessen för ett väg- eller järnvägsbyggnadsprojekt fr.o.m. förstudien t.o.m. fastställd arbets- eller järnvägsplan. En förstudie är *färdigställd* när Trafikverket genom ett internt beslut med anledning av förstudien har tagit ställning till den fortsatta hanteringen.

Bestämmelsen gäller ärenden som *pågår* vid ikraftträdandet. I det ligger ett aktualitetskrav. En förstudie som inte lett till fortsatt



planering och som inte längre är aktuell kan alltså inte återopas som skäl för att tillämpa äldre bestämmelser. I praktiken finns det inte heller några som helst skäl för att i en sådan situation välja att tillämpa äldre regler.

Den nu diskuterade övergångsbestämmelsen ska bara gälla bestämmelserna om hur väg- och järnvägsutredning upprättas samt hur arbetsplan och järnvägsplan upprättas och fastställs. Det är alltså det nuvarande förfarandet fram t.o.m. beslutet att fastställa planen som Trafikverket kan välja att tillämpa.

I övrigt bör som huvudregel de nya bestämmelserna tillämpas från och med ikraftträdandet. Bestämmelser som förändrar verkningarna av en fastställd plan bör dock bara tillämpas på planer som fastställts efter ikraftträdandet. Det gäller förändringarna av möjligheten att förlänga giltighetstiden för en plan, rätten till inlösen av mark som ska användas till väg enligt plan som fått laga kraft samt järnvägsbyggarens rätt till tillträde för mätning m.m. och tillfällig nyttjanderätt för t.ex. upplag. Motsvarande bör gälla nya bestämmelser om överklagande. De nämnda bestämmelserna ska, med två undantag, tillämpas på planer som fastställts efter ikraftträdandet även om Trafikverket valt att fortsätta planeringen enligt äldre bestämmelser. Undantagen är 75 b § väglagen och 5 kap. 1 b § banlagen enligt vilka en enskild för att få överklaga ett beslut att fastställa en plan måste ha lämna synpunkter senast under granskningstiden. Bestämmelserna anknyter till den nya planeringen med granskningsförfarande och kan därför inte tillämpas på planer som tagits fram och fastställts enligt äldre bestämmelser. 75 b § väglagen och 5 kap. 1 b § banlagen ska således bara tillämpas på beslut som fattats efter ikraftträdandet och enligt nya bestämmelser.

I väglagen föreslår kommittén att termen *arbetsplan* ska ersättas med *vägplan*. En arbetsplan har rättsverkning i olika avseenden. Motsvarande kommer att gälla en vägplan. För att rättsverkningarna av en arbetsplan ska bestå även efter den terminologiska förändringen behövs en särskild övergångsbestämmelse. Enligt bestämmelsen ska en arbetsplan som upprättats och, om det behövs, fastställts enligt väglagens nuvarande bestämmelser vid tillämpningen av de nya bestämmelserna anses vara en fastställd vägplan.

Ändringarna i plan- och bygglagen (2010:900, nya PBL) och miljöbalken har samband med förändringarna i väglagen och banlagen. Även dessa ändringar ska därför träda i kraft den

1 januari 2012. Om äldre bestämmelser tillämpas vid planeringen och prövningen enligt väglagen eller banlagen, ska även äldre bestämmelser i nya PBL och miljöbalken tillämpas. Det innebär bl.a. att äldre bestämmelser om obligatorisk tillåtlighetsprövning ska tillämpas. Det är motiverat eftersom den nya informella urvalsprocessen i sådana fall inte har tillämpats tidigt i planeringen.

## 10.2 Följdändringar

Kommitténs förslag kräver främst ändringar i väglagen, banlagen, miljöbalken och nya PBL. Fullständiga förslag till ändring i dessa lagar finns med i betänkandet. Det kommer dock även att krävas ändringar i andra författningar. Det rör sig dels om ändringar i vägkungörelsen (1971:954) och förordningen (1995:1652) om byggande av järnväg, dels om andra följdändringar.

I vägkungörelsen och förordningen om byggande av järnväg kommer det att krävas relativt omfattande ändringar bl.a. för att anpassa förordningarna till den nya sammanhållna planeringsprocessen. Andra följdändringar gäller t.ex. att justera hänvisningar till 2 kap. banlagen till följd av omdisponeringar i det nya 2 kap. som kommittén föreslår eller att ersätta termen "arbetsplan" med den nya termen "vägplan". Ett annat exempel är att 3 § första stycket 4 förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar behöver ändras så att de väg- och järnvägsprojekt som alltid ska antas medföra en betydande miljöpåverkan avgränsas på annat sätt än genom en hänvisning till bestämmelserna om obligatorisk tillåtlighetsprövning i 17 kap. 1 § 2 och 3 miljöbalken (som ska upphävas enligt kommitténs förslag).

Kommittén lämnar förslag till de följdändringar som behövs i lagar. Däremot lämnar kommittén inga förslag till ändringar i förordningar. Det gäller såväl vägkungörelsen och förordningen om byggande av järnväg som andra förordningar i vilka följdändringar behövs. Förordningsändringarna får göras i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

# 11 Konsekvenser

## 11.1 Inledning

Regleringen i väglagen (1971:948) och lagen (1995:1649) om byggande av järnväg (banlagen) av den fysiska planeringsprocessen syftar till att ge förfarandet inför byggande av vägar och järnvägar en god anknytning till övrig samhällsplanering och till miljölagstiftningen. Genom planeringsprocessen ska planeringen av vägar och järnvägar förankras i den regionala planeringen och i kommunernas planering enligt plan- och bygglagen (1987:10, PBL) samt ge goda möjligheter till insyn och påverkan för dem som berörs i olika skeden.

Många upplever emellertid att planeringsprocessen för byggande av vägar och järnvägar har blivit alltför komplicerad och att ledtiderna i många fall är alltför långa, vilket bl.a. kan leda till ökade samhällsekonomiska kostnader. Farhågor har framförts om att angelägna investeringar försenas i onödan genom ett för utdraget beslutsförfarande, med ökade kostnader som följd. Önskemål har mot denna bakgrund förts fram om att bl.a. påskynda och förkorta processerna.

Kommitténs uppgift är att lämna förslag som innebär att den fysiska planeringsprocessen för vägar och järnvägar effektiviseras, så att bl.a. ledtiderna i processen förkortas. Beslutsprocesserna för byggande av transportinfrastruktur bör vara utformade så att de är effektiva och ändamålsenliga. Både för det allmänna och för enskilda är det av stor betydelse att prövningen är snabb och medverkar till att angelägna samhällsåtgärder som utbyggnad av samhällsekonomiskt effektiv infrastruktur kan genomföras utan att det tar alltför lång tid. Samtidigt är det nödvändigt att besluten är demokratiskt förankrade och att de som påverkas av dem har möjlighet att framföra synpunkter och kan överklaga vid de tillfällen då frågor som berör dem avgörs.

Transportinfrastrukturkommittén lämnar ett flertal förslag, vilka enligt kommitténs bedömning sammantaget kommer att få som effekt att planeringsarbetet kan anpassas på ett betydligt bättre sätt än i dag till de behov som finns i varje enskilt fall. Konsekvenserna av detta blir en snabbare process för fysisk planering av vägar och järnvägar och ett planeringssystem där resurser kan användas där de behövs. I det följande redovisas kommitténs bedömning av effekterna och konsekvenser av dessa förslag.

Kommitténs förslag till ändrade regler berör de som ansvarar för planering och byggande av vägar och järnvägar, dvs. i första hand staten i form av Trafikverket. Även kommunerna berörs, delvis i form av att vara byggherrar för vägar och järnvägar, men framför allt genom sitt övergripande ansvar för markanvändningsfrågor, och det därmed sammanhängande behovet att vara samverkansparter till staten. Förslagen berör också enskilda som kan påverkas av och vilja påverka väg- eller järnvägsprojekt, i allmänhet eller som sakägare i processen. Både enskilda och företag berörs dessutom indirekt av att kommitténs förslag leder till att utvecklingen av transportinfrastrukturen kan ske snabbare.

Varje väg- eller järnvägsprojekt är unikt, främst därför att det genomförs på en plats eller i ett område med de naturgeografiska och andra förutsättningar som gäller där. Tekniska lösningar och närmare utformning av väg- eller järnvägsanläggningen måste i stor utsträckning väljas utifrån dessa förutsättningar. Allt detta påverkar hur planeringsprocessen i praktiken kommer att genomföras i varje enskilt fall. Det innebär att det i detta sammanhang inte är intressant att resonera om någon slags genomsnittlig väg- eller järnvägsanläggning eller beräkna nyckeltal avseende tidsåtgång eller kostnader för planeringen av en sådan. Kommittén har i stället valt att i första hand beskriva effekterna av förslagen och utifrån dessa bedöma förslagets konsekvenser.

Konsekvenserna är försiktigt bedömda för att minska risken för överskattning. Det har i viss utsträckning varit möjligt att som underlag för bedömningarna få fram statistik och uppgifter i form av översiktliga uppskattningar från Trafikverket. De tids- och kostnadsbedömningar som görs avser därför i första hand konsekvenser för staten. Utöver de angivna uppgifterna tillkommer tidsmässiga och ekonomiska konsekvenser även för kommunerna. Det är dock konsekvenserna för staten genom Trafikverket som är helt dominerande.

## 11.2 En förbättrad planeringsprocess enligt väglagen och banlagen

### 11.2.1 Tre planeringsskeden blir en process

Transportinfrastrukturkommittén föreslår att de tre skedena förstudie, utredning och plan i dagens planeringsprocess ska slopas. Den fysiska planeringen för vägar och järnvägar ska i stället genomföras i *en* sammanhängande process. Effekterna av detta förslag blir generellt sett att planeringsprocessen blir kortare, bl.a. till följd av att antalet moment som ska utföras och som ger ställtider minskar. Ett exempel är att det under planeringen bara ska krävas att *en* miljökonsekvensbeskrivning (MKB) upprättas, godkänns, kungörs och granskas.

Som beskrivs i avsnitt 6.3 är kommitténs utgångspunkt att den fysiska planeringen måste föregås av en förberedande studie, med tillämpning av fyrstegsprincipen. Även ett sådant arbetssätt bidrar till att effektivisera planeringen. Eftersom planeringsuppdraget kommer att vara definierat på ett betydligt tydligare sätt än i dag, kan planeringsarbetet starta snabbare.

Den sammanhållna process som kommittén föreslår ger helt andra möjligheter än i dag för att anpassa planeringsinsatsen till det behov som finns i det enskilda fallet. I mindre projekt blir det möjligt att tidigt komma in på mer konkreta diskussioner och snabbare slutföra den fysiska planeringen. I större och mer komplexa projekt ger den sammanhållna processen bättre möjligheter att ta in och hantera nya förslag och idéer som framkommer under utredningsarbetet. Med dagens tre skeden kan formella krav innebära att det i sådana fall måste göras större tidskrävande ”omtag” av delar av processen.

#### *Konsekvenser för staten*

I kapitel 4 redovisas tidsåtgång för de olika skedena och för olika moment i dagens planeringsprocess. Bl.a. framgår att det i många fall tar 1–2 år att genomföra en förstudie. Vidare framgår att ställtiderna, t.ex. mellan planeringsskedena, i sig kan uppgå till mellan 6 och 12 månader. Endast delar av det arbete som i dag utförs inom ramen för förstudier kommer sannolikt att behöva göras i en sammanhållen planeringsprocess enligt kommitténs

förslag. Det utredningsarbete som ingår i skedena utredning och plan kommer dock till övervägande delen att ingå även i den föreslagna processen. Mot den här bakgrunden kan tidsåtgång och kostnader för förstudien användas som mått för att bedöma tidsminskningen av att införa en process enligt kommittéförslaget. Med stöd av uppgifter från bl.a. Trafikverket är kommitténs bedömning att förslaget medför att tidsåtgången för planeringsprocessen minskar med minst 1 år.

En viktig konsekvens av en kortare planeringstid är att väg- eller järnvägsanläggningen kan färdigställas och börja användas tidigare än annars. Samhällsekonomiska konsekvenser av detta beskrivs närmare längre fram i detta kapitel. Mer direkta ekonomiska konsekvenser av en kortare planeringstid är att kostnaderna för planeringsarbetet minskar. Det är kostnadsminskningar som i första hand kommer staten till godo, men som också uppkommer för de kommuner som behöver arbeta med väglagen eller banlagen. Detta sker dock i mycket ringa omfattning eftersom kommunernas fysiska planering normalt sker enligt PBL.

En genomsnittlig kostnad för Trafikverket att göra en förstudie för vägprojekt kan mycket grovt uppskattas till mellan 1 och 2 miljoner kronor. För järnvägsprojekt är motsvarande uppskattning 1,5–2 miljoner kronor. En halvering av kostnaderna innebär således en kostnadsminskning på 0,75–1 miljon kronor. Varje år bedöms minst 100 förstudier startas för vägprojekt och mellan 30 och 40 förstudier startas för järnvägsprojekt. Kommitténs förslag om en sammanhållen planeringsprocess skulle således ge minskade direkta kostnader för staten avseende planering av väg- och järnvägsprojekt på mellan 95 och 140 miljoner kronor per år.

Eftersom den sammanhållna planeringsprocessen innebär ändrade eller nya lagregler så kommer vissa kostnader att uppstå i ett övergångsskede. Personal behöver utbildas, rutiner och arbetssätt måste förändras, informationsmaterial behöver arbetas om, etc. Med tanke på att det är fråga om engångskostnader anser kommittén att betydelsen av detta inte ska överdrivas.

#### *Konsekvenser för enskilda fysiska personer*

Förslaget kommer att korta ner den tid under vilken det råder osäkerhet för många om de kommer att påverkas eller inte av ett planerat transportinfrastrukturprojekt.

Få enskilda har kunskap om innebörden av dagens olika planeringsskeden, och många har därför svårt att förstå planeringsprocessen. I den nya planeringsprocessen kan Trafikverket inte längre utgå från de tre skedena enligt nuvarande regler. Kraven blir högre på verket att, utifrån förhållandena i det enskilda fallet, löpande beskriva aktuellt läge i planeringen och syftet med pågående samrådsaktiviteter. Förutsättningarna bör därmed öka för att planeringsprocessen ska bli enklare att överblicka för enskilda. Det blir då också lättare för enskilda att delta i planeringen.

#### *Konsekvenser för företag*

Genom effektiviseringen av planeringsprocessen kan transportinfrastrukturprojekt påbörjas och tas i bruk snabbare och samhället kan tidigare tillgoda sig samhällsnyttan av projekten. Detta leder till ökade förutsättningar för ekonomisk utveckling, bl.a. genom att möjligheterna att resa kollektivt förbättras, till gagn för miljö, sysselsättning och regionförstoring.

Den effektivare sammanhållna planeringsprocessen kan innebära vissa konsekvenser för de konsultföretag som regelmässigt anlitas av Trafikverket för planeringsarbetet. Det kommer bl.a. att behövas utbildning av medarbetarna i företagen kring aktuella regelverk och krävas förändringar av arbetssättet inom ramen för nya processer för den fysiska planeringen.

För många väg- och järnvägsprojekt förväntas den totala planeringstiden minska. Det kommer även att bli betydande förändringar av planeringsuppdragens art och omfattning. Konsekvensen blir att de sammanlagda intäkterna minskar för de konsulter som anlitas av Trafikverket för fysisk planering. Det totala antalet uppdrag som kommer ut på marknaden kommer dock endast i begränsad omfattning att påverkas av förslagen.

#### *Konsekvenser för jämställdhet och miljö*

Den sammanhållna fysiska planeringsprocessen blir enklare och lättare att överblicka, vilket bör bidra till att generellt öka intresset för att engagera sig i den fysiska planeringen. Förhoppningsvis kan det leda till att grupper, exempelvis kvinnor, som i dag sällan deltar i planeringsprocessen kommer till tals i större utsträckning.

En sammanhållen planeringsprocess som är kortare än dagens innebär enligt kommitténs bedömning inte några risker för miljön. Förslaget innebär att miljöprövningen kvarstår, medan tidsödande formaliahantering och moment som skapar ställtider tas bort. I större och mer komplexa projekt ger den sammanhållna processen bättre möjligheter att ta in nya förslag och idéer som framkommer under utredningsarbetet och hantera miljökonsekvenser, bl.a. för att klara miljömålen. Förberedande studier med tillämpning av fyrstegsprincipen innan den fysiska planeringen enligt väglagen och banlagen startar är viktiga för att pröva olika åtgärder i förhållande till miljömålen. En konsekvent tillämpning av fyrstegsprincipen i ett tidigt skede bör få positiva effekter för miljön.

### 11.2.2 Inget plankrav för små projekt

Kommittén föreslår i avsnitt 6.4 att åtgärder på befintlig väg eller järnväg som medför endast marginell påverkan på omgivningen ska kunna genomföras utan att föregås av planering enligt bestämmelserna i väglagen eller banlagen. Även utan formell planläggning måste givetvis vissa studier göras innan byggnadsåtgärden kan starta. Det kan handla om olika typer av funktionsstudier, samråd med kommuner och andra m.m.

#### *Konsekvenser för staten*

Kommittén bedömer att tidsåtgången för den här typen av åtgärder kan minska med åtminstone hälften. Översiktligt kan en genomsnittlig planeringstid för projekt av den här arten i dag uppskattas till mellan 2 och 3 år. Med kommitténs förslag kommer planeringstiden sällan att överstiga 1–1,5 år per projekt.

De direkta kostnaderna kommer inte att minska i samma utsträckning som tidsåtgången. Det beror på att det, inte minst i fråga om järnvägsåtgärder, ändå behöver göras en hel del tekniska studier. En grovt bedömd genomsnittlig kostnad för den här diskuterade typen av projekt är ca 2 miljoner kronor och besparingen kan bedömas bli 25–50 %, eller 0,5–1 miljon kronor per projekt. Enligt uppgifter från Trafikverket startas planering av 35–50 projekt av denna typ varje år.



Sammantaget bedömer kommittén mot den här bakgrunden att statens direkta planeringskostnader kan minska med mellan 15 och 50 miljoner kronor per år.

#### *Konsekvenser för kommuner och företag*

Kommittén vill särskilt peka på att den typ av projekt som det rör sig om här många gånger syftar till att anpassa väg- eller järnvägsanläggningarna för att tillgodose behov som har uppkommit hos företag och samhället i övrigt. Det är små åtgärder som får stora effekter för exempelvis förbättrade varutransporter eller kollektivtrafik, varför det ofta är angeläget att de kan genomföras snabbt. Kommitténs förslag får till effekt just att åtgärderna kan komma till stånd på kortare tid än med dagens regler.

#### *Konsekvenser för miljön*

Kommitténs bedömning är att förslaget inte innebär några risker för miljön. Skälet är att det är fråga om små åtgärder med marginell påverkan. Dessutom ska bestämmelserna om allmänna hänsynsregler i 2 kap. miljöbalken alltid tillämpas även i framtiden i dessa fall.

### **11.2.3 Ändrade förfaranderegler**

Förslagen i avsnitt 6.8 innebär möjligheter till *förenklade förfaranden* vid planläggningen av åtgärder som inte har principiell betydelse och inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan m.m. Förenklade förfaranden ska även vara möjliga i fråga om åtgärder som också provas i detaljplan. Kommitténs förslag i denna del liknar regleringen i den nya plan- och bygglag (2010:900, nya PBL) som riksdagen har antagit.

Ett ytterligare förenklingsförslag är att *undantag* i vissa fall ska kunna göras från *kravet på att upprätta miljökonsekvensbeskrivning* (avsnitt 6.6).

Kommittén föreslår också att *vägplaner alltid ska fastställas* (avsnitt 6.8.4), något som ju inte alltid är fallet i dag.

*Konsekvenser för staten*

Förslagen om förenklade förfaranden ger direkta minskningar av tidsåtgången för planeringen i sådana fall där den nuvarande processen kan te sig onödigt formalistisk. Förenklingarna hör dock inte till de av kommitténs förslag som ger allra störst effekter på planeringsprocessen.

Förslagen ökar möjligheterna till samordning med PBL. Det leder enligt kommitténs bedömning till lägre kostnader genom att samma utredningsmaterial kan utnyttjas i flera sammanhang och genom att den samlade beredningstiden minskar. Det kommer därför att bli lättare att planera väg- och järnvägsprojekt i miljöer där det också finns andra skäl att reglera omgivande markanvändning med detaljplan. Detta är vanligt vid vägprojekt och förekommer allt oftare även vid järnvägsprojekt.

Översiktligt bedömer kommittén att kravet på att alla vägplaner ska fastställas kan medföra att ytterligare 40–50 ärenden per år ska fastställelseprövas av Trafikverket. Detta innebär ett visst ökat resursbehov, även om dessa tillkommande ärenden har en betydligt enklare karaktär än vad planärenden normalt har. Den sammanhållna planeringsprocess och den enklare hantering av mindre projekt som kommittén föreslår kommer dock att ge konsekvenser i form av minskade arbetsinsatser för Trafikverket. Vidare bedöms resursbehovet för tillåtlighetsprövning komma att minska (se avsnitt 11.3). Sammantaget bedömer därför kommittén att ett ökat antal ärenden om fastställelse inte bör leda till några kostnadsökningar för Trafikverket.

Enligt uppgift från Trafikverket avser uppskattningsvis en tredjedel av antalet planer projekt som inte antas medföra betydande miljöpåverkan. Under de senaste åren har 50–80 vägplaner och 10–20 järnvägsplaner fastställts varje år. Kommitténs förslag att en MKB bara ska krävas för projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan kommer att få betydelse för mellan 20 och 30 planärenden varje år. För dessa ärenden kan planeringen genomföras på kortare tid än i dag.

### *Konsekvenser för kommuner och enskilda fysiska personer*

Effekten av att alla planer ska fastställas är en ökad tydlighet både för kommuner och för den enskilde om vad som blir resultatet av Trafikverkets aktiviteter och även vilken innebörd detta får för den enskilde. Fastställelsen medför även att de förändringar av markanvändningen som planeras blir offentliggjorda tydligare än i dag. En positiv effekt är också att det i här aktuella situationer kommer att finnas beslut som är möjliga att överklaga.

### *Konsekvenser för miljön*

Förslaget att MKB bara ska krävas för projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan innebär att de resurser som krävs för att genomföra MKB förbehålls de fall där det finns skäl att djupare studera miljökonsekvenser och åtgärder för att minimera dem. Även i de fall en MKB inte behöver upprättas ska 2–4 kap. och 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas (3 a § väglagen och 1 kap. 3 § första stycket banlagen). Som underlag för miljöprövningen av projektet ska i stället för en MKB finnas uppgifter om projektets förutsebara påverkan på människors hälsa och miljön. Länsstyrelserna ska liksom i dag bedöma om ett projekt kan antas medföra en betydande miljöpåverkan eller inte. Kommitténs bedömning är därför att förslaget inte innebär några risker för miljön.

#### **11.2.4 Ändrade regler om överklagande**

Kommittén föreslår (avsnitt 9.3) att Trafikverkets beslut att fastställa en väg- eller järnvägsplan ska få *överklagas endast av den som varit aktiv* och före utgången av granskningstiden skriftligen har framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda.

I avsnitt 9.4 lämnar kommittén förslag om att *det som har avgjorts vid tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken inte ska prövas* av regeringen när en väg- eller järnvägsplan överklagas. En konsekvens av det förslaget är enligt kommitténs bedömning att *enskilda måste kunna få regeringens tillåtlighetsbeslut överprövat genom rättsprövning*.

Kommitténs förslag i avsnitt 9.5 innebär att *Naturvårdsverket* ska få rätt att överklaga beslut enligt banlagen samt att *regionala*

*kollektivtrafikmyndigheter och regionplaneorgan ska få överklaga beslut enligt väglagen.*

Kommittén gör (avsnitt 9.6) bedömningen att *regeringens prövning av en överklagad plan måste utgå från vad den klagande har anfört.* En sådan förändring av regeringens praxis vid överprövning av väg- och järnvägsplaner bör bli följden av kommitténs förslag att en överklagad väg- eller järnvägsplan ska kunna *genomföras i de delar som inte berörs av överklaganden.*

#### *Konsekvenser för staten*

Under de senaste fem åren har varje år i storleksordningen 10–20 beslut att fastställa arbets- och järnvägsplaner överklagats till regeringen. Som framgår av avsnitt 9.7 är de genomsnittliga handläggningstiderna för överklagade arbetsplaner ca 9 månader och för järnvägsplaner ca 13 månader.

Kravet på aktivitet för att kunna överklaga får till effekt att synpunkter på en väg- eller järnvägsplan kommer att framföras i tid för att kunna tas om hand och, om det är möjligt, tillgodoses. Vidare kan eventuella missförstånd klaras ut, så att överklaganden som görs av sådana skäl kan undvikas. Sammantaget medför detta minskade risker för att behöva göra tids- och kostnadskrävande omtag i planeringen. Antalet ärenden som regeringen ska överpröva kommer enligt kommitténs bedömning endast att påverkas marginellt.

Effekten av en bestämmelse om att regeringen inte vid överklagande ska pröva sådant som har avgjorts vid tillåtlighetsprövningen blir en tydligare lagstiftning som klart redovisar vad som redan gäller enligt praxis. En ökad möjlighet för enskilda till rättsprövning av tillåtlighetsbeslut kommer enligt kommitténs bedömning inte att få särskilt stora konsekvenser för Regeringsrättens arbetsbörda. Antalet klagande kan komma att öka, men antalet beslut som ska rättsprövas bedöms inte öka i nämnvärd utsträckning.

En ändrad praxis vid överprövningen kommer att innebära att den kräver en minskad arbetsinsats och tar kortare tid. Det tidigare nämnda förslaget om att vägplaner alltid ska fastställas innebär i och för sig att det blir fler planer som kan överklagas. De vägplaner det då rör sig om bygger dock normalt på ett stort mått av samförstånd, varför behovet för berörda av att överklaga borde vara

litet. Det bör därför endast bli fråga om en marginell ökning. Den utökade rätten att överklaga för Naturvårdsverket, regionala kollektivtrafikmyndigheter och regionplaneorgan kan också ge marginellt fler ärenden för regeringen att pröva.

Sammantaget kommer förslagen enligt kommitténs bedömning att leda till kortare handläggningstider.

Möjligheten att verkställa delar av en plan medför att byggstart i vissa fall kan ske tidigare även vid överklagande, jämfört med dagens system. Vilken omfattning detta kan få är svårt att uppskatta. Kommittén bedömer att Regeringskansliets överväganden av om delar av en plan kan genomföras tar 2–3 månader. Byggstart i berörda delar av sådana överklagade järnvägsplaner skulle då kunna ske mellan 6 och 11 månader tidigare än i dag.

Dessa förslag bidrar till att korta den totala planeringstiden, vilket innebär kostnadsminskningar och positiva samhälls-ekonomiska effekter. Det minskar också den tid under vilken det råder osäkerhet om när en överklagad plan ska få laga kraft. Därmed ökar möjligheterna att på ett effektivt sätt förbereda byggstart.

#### *Konsekvenser för enskilda fysiska personer*

Kraven på den enskilde att vara aktiv i planeringen ökar genom förslaget att det inte ska vara möjligt att överklaga om man inte bidragit med synpunkter i planprocessen. Motsvarande gäller redan för detaljplaner och områdesbestämmelser enligt PBL. Under förutsättning att Trafikverket lämnar tydlig information om detta under planeringsprocessen är riskerna små att enskilda går miste om sin möjlighet att överklaga p.g.a. kravet på aktivitet.

#### **11.2.5 Likartade och tydligare lagregler för vägar och järnvägar**

Kommittén har konstaterat att det i dag finns ett flertal skillnader, ibland oförklarliga sådana, mellan väglagens och banlagens reglering av planeringsprocesserna. Kommitténs förslag innebär att de två lagarna i många avseenden anpassas till varandra. Det innebär att utformningen av planeringsprocessen och förfarandereglererna i alla avgörande delar blir likadana.

Ett likartat regelverk är en förutsättning för förslagen i avsnitt 6.7 om *gemensam planering av vägar och järnvägar*. Förslagen innebär dels att smärre åtgärder enligt en av lagarna ska få regleras i en plan enligt den andra lagen, dels att ett väg- och ett järnvägsprojekt som ska genomföras samtidigt i ett område ska kunna planeras samordnat.

Som konstateras i avsnitt 6.9 består både väglagen och banlagen av en blandning av egna regler och mer eller mindre oklara hänvisningar till bestämmelser i 6 kap. miljöbalken. Kommittén lämnar förslag till justeringar av väglagen och banlagen så att det *tydligt framgår i vilken utsträckning bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken ska tillämpas*, och att detta i något större utsträckning än i dag görs genom bestämmelser direkt i väglagen och banlagen.

Kommittén föreslår i avsnitt 6.10 att det ska ges möjlighet att *förlänga giltighetstiden för en vägplan eller järnvägsplan i två år*. Därigenom blir det samma reglering i båda lagarna.

I avsnitt 5.3 föreslår kommittén att Trafikverket ska ha en skyldighet enligt väglagen att *lösa in mark som enligt en gällande vägplan ska användas för vägändamål*, på motsvarande sätt som redan gäller enligt banlagen. De båda lagarna blir därmed lika även i detta avseende. Ett ytterligare förslag i avsnitt 5.3 är att Trafikverket, om det finns synnerliga skäl, ska ha en skyldighet att *lösa in en fastighet eller del av fastighet även innan det finns en gällande väg- eller järnvägsplan*.

#### *Konsekvenser för staten*

Effekterna av dessa förslag blir ett regelverk som är tydligare, mer överblickbart och lättare att förstå. Regelsystemet blir därmed enklare att tillämpa för Trafikverket och kommunerna. Motsvarande gäller givetvis även för länsstyrelserna och andra statliga myndigheter som ska medverka i planeringen. Det kommer enligt kommitténs bedömning att bidra till en effektivare och mindre kostnadskrävande process.

Förslagen om utbytbarhet mellan väglagen och banlagen innebär minskad dubbelprövning. Ett gemensamt förfarande enligt förslagen ersätter de två separata förfaranden som krävs med dagens regler, och som kostar mer och tar längre tid. Kommittén bedömer att främst möjligheten att hantera mindre vägfrågor i

järnvägsplan kommer att utnyttjas ofta, medan det kanske inte blir lika vanligt att väg- och järnvägsprojekt kan samordnas.

Konsekvensen av skyldigheten för Trafikverket att lösa in mark när det finns en gällande vägplan bedömer kommittén bli främst att verket i än mindre utsträckning tar fram vägplaner som inte har påtaglig aktualitet. Möjligheten till tidig inlösen rör rena undantagsfall, men kan då i sig bidra till en effektivisering eftersom den medför att mindre kraft går åt till att hantera konflikter som egentligen inte handlar om vägens eller järnvägens utformning och lokalisering utan om inlösenfrågan. Förslaget kan leda till att Trafikverket får en utgift tidigare än vad som annars skulle vara fallet. Ett förvärv innebär dock att verket får en motsvarande tillgång, vars avkastning kan uppväga eventuella ränteförluster till följd av att förvärvet tidigareläggs. När det senare blir klarlagt vilken del av fastigheten som behöver tas i anspråk för vägen eller järnvägen, så kan eventuella resterande delar avyttras. Sammantaget anser kommittén att merkostnaden för Trafikverket till följd av förslaget blir i det närmaste försumbar.

#### *Konsekvenser för enskilda fysiska personer*

I de fall planeringen av väg och järnväg kan samordnas behöver de enskilda inte engageras mer än i ett ärende mot tidigare två.

Förändringarna av reglerna om inlösen av mark jämställer situationen för enskilda vare sig de berörs av väg- eller järnvägsprojekt. Den som äger mark som enligt en gällande vägplan ska användas för väg får en starkare ställning. Han eller hon kan kräva inlösen och få frågan prövad i domstol i ett tidigare skede än i dag. Möjligheterna till tidig inlösen kommer sannolikt inte att behöva användas i alltför många fall. I dessa fall kan de underlätta för enskilda genom att de kan komma ur besvärliga situationer som de hamnat i på grund av infrastrukturplanering.

Den enskildes rätt förstärks genom begränsningen av möjligheterna till förlängning av giltigheten för vägplaner och begränsas något när förlängning av giltigheten för järnvägsplaner möjliggörs.

### 11.3 En förändrad tillåtlighetsprövning

Kommittén föreslår (avsnitt 7.3) att den nuvarande obligatoriska tillåtlighetsprövningen av vägar och järnvägar ska avskaffas. I stället ska regeringen avgöra i vilka fall som tillåtlighetsprövning ska ske. Det är regeringen som ska lägga fast processer som säkrar att regeringen får information om och tillåtlighetsprövar de projekt som bör prövas.

Kommittén föreslår också att länsstyrelsen ska få tillåta mindre avvikelser från tillåtlighetsbeslut (avsnitt 7.7).

Kommittén bedömer vidare att det finns goda möjligheter till förenklingar av förfarandet vid tillåtlighetsprövning (avsnitt 7.6).

#### *Konsekvenser för staten*

Enligt kommitténs bedömning kan regeringens informationsbehov om projekt som kan behöva tillåtlighetsprövas tillgodoses på ett naturligt sätt i den dialog i många former som ändå förs mellan regeringen och Trafikverket. Förslaget kommer därför inte att leda till någon ökad administration. Prövningen enligt kommitténs förslag blir även i sig effektivare eftersom den samlat ska avse flera alternativ som har rangordnats av Trafikverket.

Sedan den obligatoriska tillåtlighetsprövningen infördes har regeringen fattat beslut i sak i 40 fall och beslutat att avstå från prövning i 13 fall. Vart fjärde beslut är alltså ett beslut om att avstå från prövning. Antalet tillåtlighetsärenden bör enligt kommitténs bedömning komma att minska med åtminstone den storleksordningen till följd av kommitténs förslag.

Förslaget innebär kostnadsminskningar genom att Regeringskansliet inte behöver hantera ärenden om avstående från tillåtlighetsprövning. Vidare bortfaller de kostnader som Trafikverket, andra myndigheter och organisationer har i samband med beredning och remisshantering av dessa tillåtlighetsärenden.

Ytterligare kostnadsminskningar uppkommer genom att ärenden om ändring av tidigare beslut inte längre ska prövas av regeringen. Hittills har regeringen prövat fyra sådana ärenden. Länsstyrelsen är, inte minst i sin egenskap av tillsynsmyndighet för frågor som har beslutats med stöd av 17 kap. miljöbalken, redan involverad och insatt i ärendet. Länsstyrelsen kan därför enligt kommitténs uppfattning genomföra bedömning och prövning av



frågan om mindre avvikelse snabbare än regeringen, och med en mindre resursinsats. Genom att länsstyrelsen, som nämnts, ändå blir engagerad i denna typ av ärenden bedömer kommittén att det inte uppstår några nämnvärda kostnadsökningar för länsstyrelserna.

Förenklingar av ärendehantering vid tillåtlighetsprövning innebär kostnadsminskningar både för de myndigheter och organisationer som ska delta i arbetet och för dem som inte längre blir involverade.

Sammantaget bedömer kommittén att de föreslagna ändringarna leder till en smidigare och resurssnålare tillåtlighetsprövning, eftersom både utrednings- och prövningsresurser kan utnyttjas för de fall som verkligen ska, och behöver, prövas av regeringen.

### *Konsekvenser för miljön*

Beslutet om tillåtlighet bör i de flesta situationer fattas tidigt i processen. Kommitténs bedömning är att om ett projekt kräver ett Natura 2000-tillstånd måste utredningen i tillåtlighetsärendet visa att ett tillstånd kommer att kunna meddelas. Detta klarlägger förutsättningarna för hanteringen av tillstånd när verksamheten på ett betydande sätt påverkar miljön i ett Natura 2000-område i samband med tillåtlighetsprövning. Det underlättar för en korrekt miljöprövning.

## **11.4 Samordning och samverkan**

I avsnitt 8.4.1 föreslår kommittén en *generell samordningsregel* i väglagen och banlagen enligt vilken Trafikverket vid planering av vägar och järnvägar ska sträva efter att samordna sitt arbete med sådan prövning som ska göras enligt andra lagar.

Kommittén lämnar i avsnitt 8.4.2 förslag som innebär en tydligare *rättsverkan av regeringens beslut att fastställa en väg- eller järnvägsplan*. Enligt förslaget ska Trafikverket inte göra fastställelseprövningen av en väg- eller järnvägsplan om verket och en kommun inte kunnat enas om lokalisering och utformning av vägen eller järnvägen. Verket ska i sådana fall överlämna frågan om att fastställa planen till regeringen. Om regeringen beslutar att fastställa planen, ska berörd kommun anpassa sina detaljplaner eller områdesbestämmelser så att planen kan genomföras.

Kommittén föreslår i avsnitt 8.5.2 att *planeringen av spårväg och tunnelbana ska kunna ske enbart genom detaljplaneläggning* enligt PBL. Den obligatoriska dubbelprövning som gäller i dag tas alltså bort.

I avsnitt 8.6.2 och 8.6.3 föreslår kommittén att *kravet på bygglov för väg- och järnvägstunnlar ska slopas*. Vidare ska beslutet att fastställa en *väg- eller järnvägsplan kunna ersätta vissa separata beslut om bygglov samt om dispenser och anmälningar enligt miljöbalken*.

#### *Konsekvenser för staten*

Förslaget om en generell samordningsregel tydliggör att Trafikverket bör ta ansvar för att möjligheterna till samordning utnyttjas i de fall det är lämpligt. Kommittén bedömer att det exempelvis kommer att innebära ökade möjligheter att åstadkomma ett bra samarbete mellan Trafikverket och berörda kommuner.

Förslaget om att planering av spårväg och tunnelbana ska få ske enbart enligt PBL innebär en minskning av kostnaderna för Trafikverket i och med att verket inte längre behöver svara för hanteringen av kungörande, granskning och fastställelseprövning av denna typ av järnvägsplaner.

I och med att bygglovkravet för väg- och järnvägstunnlar slopas försvinner de kostnader som det innebär för Trafikverket att ta fram handlingar och göra bygglovansökningar.

Effekten av att låta fastställd väg- eller järnvägsplan ersätta separata beslut om bygglov, dispens m.m. blir en minskad dubbelprövning och minskad tidsåtgång från den fysiska planeringens avslutning fram till byggstart. Som tidigare redovisats har under senare år 50–80 arbetsplaner och 12–20 järnvägsplaner fastställts varje år. Det är svårt att bedöma den totala omfattningen av separata beslut om bygglov och dispenser i dessa projekt. Som beskrivs i avsnitt 8.6.3 rörde det sig i projekt Botniabanan, med dess 15 järnvägsplaner, om exempelvis ca 100 ärenden om samråd enligt 12:6 miljöbalken.

Beslut om bygglov och biotopskyddsdispenser kan överklagas till mark- och miljödomstol<sup>1</sup>. Förslagen innebär således också en

---

<sup>1</sup> Fem nya domstolar, mark- och miljödomstolar, ska bildas (prop. 2009/10:215). Domstolarna ska pröva de mål som nu handläggs i miljödomstol, huvuddelen av de mål enligt PBL som nu handläggs i förvaltningsrätt och regering samt huvuddelen av de mål som nu handläggs i fastighetsdomstol. Ändringarna träder i kraft den 2 maj 2011.

minskning av antalet ärenden som efter överklagande ska prövas av mark- och miljödomstolarna.

### *Konsekvenser för kommuner*

Rättsligt sett får kommitténs förslag om rättsverkan av regeringsbeslut att fastställa väg- eller järnvägsplan inga konsekvenser för den kommunala självstyrelsen. Regeringen har redan i dag möjlighet att besluta om planföreläggande och får inte någon ny befogenhet till följd av förslaget.

Regeringen måste dock kunna slita tvister mellan en kommun och Trafikverket. I praktiken kan den kommunala självstyrelsen därför i någon mån komma att påverkas. Kommittén bedömer dock att förutsättningarna inte försämras för kommunerna att bedriva fysisk planering med hög kvalitet och miljöhänsyn. Inte heller påverkas kommunens förutsättningar för att förhandla med staten i olika transportinfrastrukturfrågor.

Att bygglovplikten förslås tas bort för väg- och järnvägstunnlar minskar det kommunala beslutsutrymmet och påverkar den kommunala självstyrelsen. Kommunen kommer via planeringen ändå att ha en god möjlighet att påverka lokalisering av väg- och järnvägstunnlar. I praktiken har förslaget mycket begränsad betydelse då kommunen normalt inte har den specialistkompetens som krävs för att göra självständiga bedömningar. Förändringen blir ekonomiskt neutral eftersom kommunernas minskade kostnader för att hantera dessa ärenden uppvägs av en motsvarande lägre intäkt via bygglovtaxan.

Förslaget att ge möjlighet att i en vägplan eller järnvägsplan begränsa lovplikten förutsätter att kommunen i det enskilda fallet går med på att frågan ska få avgöras genom den aktuella planen och förslaget får därmed ingen effekt för den kommunala självstyrelsen.

Kommunens inflytande över den fysiska planeringen av spårväg och tunnelbana förstärks väsentligt genom kommitténs förslag att planeringen av spårväg och tunnelbana ska kunna ske enbart genom detaljplaneläggning enligt PBL. Kommittén bedömer att detta ökar effektiviteten och minskar kostnaderna vid planeringen av spårvägs- eller tunnelbaneprojekt, eftersom de i stor utsträckning rör frågor som bäst hanteras i detaljplan.

*Konsekvenser för enskilda fysiska personer*

Förslagen om ökad samordning och samverkan med den kommunala fysiska planeringen enligt PBL kommer att underlätta för enskilda och göra processen lättare att överblicka. Genom att hålla samman processer, tidsmässigt och praktiskt, hos kommun och Trafikverk blir det lättare för enskilda att förstå och påverka de aktuella processerna och besluten.

När spårväg eller tunnelbana planeras, behöver enskilda i de flesta fall endast följa den kommunala planeringen.

Förslaget att en fastställd plan ska ersätta separata beslut om bygglov och dispens från generellt biotopskydd samt anmälan om samråd enligt miljöbalken medför att antalet beslut som den enskilde måste hålla reda på blir färre. Det är också positivt att synpunkter i dessa frågor och på väg- eller järnvägsplanen kan framföras i en och samma process. Den enskilde kan dock inte genom att överklaga planen få en lika detaljerad överprövning som i ett bygglovärende. Synpunkter får i stället föras fram tidigare i processen under samrådet om planen.

*Konsekvenser för jämställdhet och miljö*

Med en ökad samordning och samverkan blir den fysiska planeringsprocessen som nämnts enklare och lättare att överblicka. Detta bör bidra till att generellt öka intresset för och engagemanget i den fysiska planeringen. Förhoppningsvis kan det leda till att grupper, exempelvis kvinnor, som i dag sällan deltar i planeringsprocessen kommer till tals i större utsträckning.

Kommittén bedömer att det inte är negativt för miljön att fastställd väg- eller järnvägsplan ersätter dispens från generellt biotopskydd och anmälan om samråd enligt miljöbalken. Förslagen innebär att berörda frågor kommer att hanteras tidigare, och inte som i dag bli mer av formaliteter som tas om hand när planeringen är klar.

## 11.5 Samhällsekonomiska effekter

En viktig effekt av en kortare planeringstid är att byggstart kan ske tidigare och därmed att investeringsprojekten blir färdiga att tas i bruk tidigare. De nyttor som investeringen för med sig kan då tillgodogöras vid en tidigare tidpunkt. Kommittén har låtit göra en studie<sup>2</sup> för att belysa vilka de samhällsekonomiska effekterna kan bli av sådana tidigareläggningar.

De direkta effekterna består av vinster för resenärer och godskunder (förbättrade res- och transportmöjligheter, tidsvinster etc.), effekter för trafikföretag (intäkter och kostnader), ”budget-effekter” (skatter och avgifter) samt externa effekter (olyckor, infrastrukturslitage, luftföroreningar och koldioxid).

I den nyligen fastställda nationella planen för transportsystemet 2010–2021 har det samlade värdet av samtliga investeringsåtgärder (väg, järnväg och sjö) beräknats. I rapporten *Nationell plan för transportsystemet 2010-2021; Samlad beskrivning effekter av nationell plan och länsplaner*<sup>3</sup> redovisas översiktligt den totala samhällsekonomiska lönsamheten av de åtgärder som ingår i planen.

Ett mått på det samlade värdet av en kortare planeringsprocess kan beräknas genom att helt enkelt ”tidigarelägga” alla åtgärder ett år och beräkna den samhällsekonomiska nyttan i form av ett nytt nuvärde. Skillnaden mellan dessa nuvärden är ett förenklat mått på den totala nyttan av en tidigareläggning av samtliga åtgärder med ett år.

De på detta sätt gjorda beräkningarna visar att ett års kortare tid för planeringsprocessen för samtliga nya transportinfrastrukturinvesteringar enligt planförslaget från trafikverken värderas till ca 1,35 miljarder kronor. Annorlunda uttryckt ökar nyttan för de tillkommande objekten i åtgärdsplanen med 0,05 kronor per investeringskrona vid ett års tidigare bygg- och trafikstart. Om också pågående, och andra bundna, projekt kan färdigställas ett år tidigare ökar den samhällsekonomiska nyttan med ca 4,75 miljarder kronor (eller 0,03 kronor per investeringskrona). För flera av de bundna projekten är dock den fysiska planeringsprocessen till stora delar redan genomförd.

Det bör noteras att eftersom värdet av de ökade nyttorna baseras på en genomsnittlig lönsamhet för alla infrastruktur-

---

<sup>2</sup> WSP Analys & strategi, L. Wieweg, *Enkel ansats för värdering av kortare tid för infrastrukturinvesteringarnas planeringsprocess*, PM 2010-03-25.

<sup>3</sup> Banverket, Vägverket, Transportstyrelsen och Sjöfartverket.

åtgärder i åtgärdsplanen är måttet inte situationsspecifikt utan ska enbart ses som ett ungefärligt riktvärde. Dessutom är den samhällsekonomiska lönsamheten för ett visst projekt sällan känd med säkerhet i tidiga skeden i planeringsprocessen.

Kommittén har tidigare bedömt att planeringsprocessen enligt kommitténs förslag generellt sett kommer att bli ett till två år kortare än i dag. Om man försiktigtvis räknar med endast ett års kortare planeringstid, innebär en beräkning enligt ovan att de samhällsekonomiska nyttorna av att genomföra samtliga nytillkommande objekt enligt den nationella planen för transportsystemet 2010–2021 ökar med åtminstone 1,35 miljarder kronor.

Investeringar i transportinfrastruktur har också mer eller mindre stora systemeffekter. Det innebär att en åtgärd med en viss geografisk lokalisering medför förändrade trafikförutsättningar inom ett större område; i vissa fall påverkas trafiken i stort sett i hela landet och i andra fall begränsas effekterna till det omedelbara närområdet. Systemeffekterna kan innebära att den aktuella åtgärden avlastar andra hårt ansträngda delar av transportinfrastrukturen. I sådana fall kan en tidigareläggning medföra sänkta eller inbesparade kostnader för kapacitetsförstärkningar på dessa (avlastade) platser. Många gånger måste mer eller mindre kortsiktiga åtgärder vidtas för att förhindra alltför stora trafikstörningar i nutid, oavsett planerade investeringar i framtiden. Genom en kortare planeringsprocess minskar också osäkerheten om huruvida planerade åtgärder verkligen kommer till stånd eller inte, vilket leder till bättre utnyttjande av investeringsmedel av samma skäl som ovan.

En ytterligare typ av systemeffekter är de tröskeleffekter som uppkommer i vissa situationer. En väg- eller järnvägsinvestering kan vara en nödvändig förutsättning för att exempelvis etablera eller utvidga en industriell verksamhet eller genomföra viktiga stadsutvecklingsprojekt. Investeringen ger i sådana fall en hävstångseffekt och skapar nya nyttor som får stor betydelse för det omgivande samhället. I större skala innebär detta att investeringar i transportsystemet ger upphov till en förbättrad tillgänglighet som har stor betydelse för den ekonomiska tillväxten.

En värdering av systemeffekterna är väsentligt mycket mer komplicerad och tidskrävande än vad som har varit möjligt inom ramen för kommitténs uppdrag. Någon sådan värdering har därför inte genomförts.

## 11.6 Sammanfattning av ekonomiska konsekvenser

Kommittén bedömer att de sammantagna effekterna av de redovisade förslagen blir att planeringsprocessen generellt sett kommer att bli ett till två år kortare än i dag. Tidsminskningarna kommer att bli särskilt tydliga i små och medelstora väg- och järnvägsprojekt, där den tid som i dag åtgår för bl.a. formaliahantering i större utsträckning påverkar den totala planeringstiden. Redan en smärre förkortning av planeringstiden ger i sådana projekt relativt sett mycket stora tidsvinster. Men viktiga tidsvinster kommer självfallet att kunna göras även i större projekt. Förslagen innebär enligt kommitténs bedömning att planeringstiden för större projekt kommer att kunna kortas med två år.

Det är viktigt att notera att tidsminskningarna i stor utsträckning görs genom regelförenklingar och genom att upprepade formaliamoment och ställtider i processen tas bort. Det innebär enligt kommitténs bedömning att kvaliteten i utrednings- och planeringsarbetet kan bibehållas trots att planeringstiden kortas.

I tabell 11.1 sammanfattas de ekonomiska konsekvenserna av de av kommitténs förslag där det har gått att få fram underlag för beräkningar. Som framgår av tabellen bedöms tidsförkortningen till följd av kommitténs förslag sammantaget komma att minska statens direkta kostnader för den fysiska planeringen av vägar och järnvägar med uppemot 200 miljoner kronor per år.

Som tidigare nämnts beräknas en kortare planeringstid också ge ökade samhällsekonomiska nyttor. Räknat på samtliga nytillkomna objekt enligt den nationella planen för transportsystemet 2010–2021, medför kommitténs förslag att nyttorna ökar med 1,35 miljarder kronor.

**Tabell 11.1 Sammanfattning av beräkningsbara ekonomiska konsekvenser**

Förslag	Minskade direkta kostnader
Tre planeringsskedan blir en process	95–140 miljoner kronor per år
Inget plankrav för små projekt	15–50 miljoner kronor per år
<i>Summa</i>	<i>110–190 miljoner kronor per år</i>

I tabell 11.2 sammanfattas övriga förslag i samma ordning som de presenteras i detta kapitel. Konsekvenserna av dessa förslag har inte varit möjliga att kvantifiera. I stället redovisas den kostnadspåverkan förslagen får, där ett eller flera minustecken symboliserar

minskade kostnader. Avsikten är i första hand att tabellen ska visa de olika förslagens påverkan relativt varandra.

**Tabell 11.2** Påverkan av förslag där konsekvenserna inte gått att kvantifiera

Förslag	Påverkan minskade kostnader –
<i>Ändrade förfaranderegler</i>	–
<ul style="list-style-type: none"> <li>• enkelt planförfarande</li> <li>• undantag från krav på att upprätta MKB</li> <li>• vägplaner ska alltid fastställas</li> </ul>	
<i>Ändrade regler om överklagande</i>	– –
<ul style="list-style-type: none"> <li>• aktivitet krävs för att få klaga</li> <li>• det som avgjorts vid tillåtlighetsprövning ska inte prövas vid överklagande</li> <li>• Naturvårdsverket får överklaga beslut enligt banlagen</li> <li>• regionala kollektivtrafikmyndigheter och regionplaneorgan får överklaga beslut enligt väglagen</li> <li>• regeringens prövning måste utgå från av den klagande har anfört</li> <li>• överklagad plan ska kunna genomföras i delar som inte berörs av överklagandena</li> </ul>	
<i>Likartade och tydliga lagregler för vägar och järnvägar</i>	–
<ul style="list-style-type: none"> <li>• gemensam planering av vägar och järnvägar</li> <li>• tydlighet om när 6 kap. miljöbalken ska tillämpas</li> <li>• möjlighet att förlänga giltighetstiden för både vägplan och järnvägsplan</li> <li>• inlösenregler lika för väg- och järnvägsplan</li> </ul>	
<i>En förändrad tillåtlighetsprövning</i>	– –
<ul style="list-style-type: none"> <li>• regeringen ska avgöra när prövning ska ske – obligatoriet avskaffas</li> <li>• länsstyrelse får tillåta mindre avvikelser från tillåtlighetsbeslut</li> <li>• möjligheter till förenklingar av förfarandet</li> </ul>	



Förslag	Påverkan minskade kostnader –
<i>Samordning och samverkan</i>	– –
<ul style="list-style-type: none"> <li>• tydligare rättsverkan när regeringen fastställer väg- eller järnvägsplan</li> <li>• för spårväg och tunnelbana ska det räcka med planering enligt PBL</li> <li>• slopat krav på bygglov för väg- och järnvägstunnlar</li> <li>• väg- eller järnvägsplan ska ersätta efterföljande beslut, exempelvis om bygglov</li> </ul>	

## 11.7 Förhållandet till EU-rättsliga krav

I det s.k. MKB-direktivet<sup>4</sup> finns bestämmelser om bedömning av projekts miljöpåverkan. Direktivet innebär bl.a. att en miljökonsekvensbeskrivning ska upprättas för vissa projekt. Det gäller bl.a. vägar och järnvägar som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Direktivet är ett minimidirektiv och anger en lägsta nivå som medlemsstaterna inte får gå under.

Andra direktiv som har betydelse vid planering av vägar och järnvägar är fågeldirektivet<sup>5</sup> samt art- och habitatdirektivet<sup>6</sup>. Dessa direktiv ligger till grund för bildandet av Natura 2000-områdena.

Kommitténs förslag har utformats med hänsyn till EU-rätten och bedöms överensstamma med denna. Som ovan nämnts är MKB-direktivet ett minimidirektiv. En del av kommitténs förslag innebär att kraven i svensk rätt begränsas och närmar sig EU-rättens krav.

Ett sådant förslag gäller *små och okomplicerade projekt* (avsnitt 6.4). Åtgärder på befintlig väg eller järnväg som medför endast marginell påverkan på omgivningen ska enligt kommitténs förslag kunna genomföras utan att föregås av planering enligt de

<sup>4</sup> Rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, ändrat genom rådets direktiv 97/11/EG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/31/EG.

<sup>5</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar. Direktivet ersätter rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar.

<sup>6</sup> Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, senast ändrat genom rådets direktiv 2006/105/EG.

formella processerna i väglagen eller banlagen. Förslaget är ett förtydligande av tillämpningsområdet för gällande regelverk men innebär också att en del mindre åtgärder som hittills har krävt planering med bl.a. samråd och miljökonsekvensbeskrivning i fortsättningen kan hanteras utan formell planering. De aktuella åtgärderna omfattas enligt kommitténs bedömning inte av MKB-direktivets krav. Förslaget innebär således en anpassning av det svenska regelverket till direktivets minimikrav.

I avsnitt 6.5 föreslår kommittén att dagens planeringsprocess i tre skeden ska ersättas med *en sammanhållen fysisk planeringsprocess*. Det innebär bl.a. att en MKB ska upprättas i stället för två. MKB-direktivet kräver inte att mer än en miljökonsekvensbeskrivning upprättas för ett projekt. Även detta förslag innebär alltså att svensk rätt närmar sig MKB-direktivets krav.

I avsnitt 6.6 föreslår kommittén ett *undantag från kravet på MKB* för projekt som inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Förslaget innebär att kraven kommer att överensstämma med MKB-direktivet.

Avsnitt 6.8.5 innehåller förslag till *förenklade förfaranden till följd av planering enligt nya PBL*. Förslaget innebär att samråd och miljökonsekvensbeskrivning som genomförts enligt nya PBL kan utnyttjas även i planeringen enligt väglagen och banlagen om förfarandet och underlaget uppfyller kraven i MKB-direktivet. Av det direktiv som reglerar miljöbedömning av planer och program, SEA-direktivet<sup>7</sup>, framgår att en sådan samordning är tillåten (artikel 11.2). Förslaget innebär alltså att de möjligheter att undvika dubbelarbete som EU-rätten erbjuder utnyttjas.

Enligt kommitténs förslag i avsnitt 8.5.2 ska *spårväg och tunnelbana kunna planeras enbart enligt nya PBL*. Det innebär bl.a. att MKB-direktivets krav ska uppfyllas genom tillämpning av nya PBL på motsvarande sätt som redan gäller för vissa andra verksamheter, t.ex. skidliftar och permanenta campingplatser. En effekt av det är att en MKB enligt 6 kap. 7 § miljöbalken bara ska upprättas om genomförandet av detaljplanen kan antas få en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för spårväg eller tunnelbana (4 kap. 34 § nya PBL). Enligt gällande regler planeras spårväg och tunnelbana även enligt banlagen vilket bl.a. innebär att en MKB alltid ska upprättas. Förslaget innebär en

---

<sup>7</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan.

anpassning av det svenska regelverket till MKB-direktivets minimikrav på samma sätt som ovannämnda förslag i avsnitt 6.6.

De beskrivna förslagen innebär som sagt att svensk rätt närmar sig minimikraven i MKB-direktivet. Kommittén har i ett avseende funnit en potentiell brist i förhållande till MKB-direktivet. Enligt kommittén har hittillsvarande rättspraxis inte på ett tillfredsställande sätt gett enskilda möjlighet att ansöka om *rättsprövning av regeringens tillåtlighetsbeslut*. För att rätten till rättslig prövning enligt MKB-direktivet (och Århuskonventionen) ska uppfyllas behöver berörda enskilda få rätt att ansöka om rättsprövning av tillåtlighetsbeslut. Frågan behandlas i avsnitt 9.4.

## 12 Författningskommentar

### 12.1 Förslaget till lag om ändring i väglagen (1971:948)

#### 3 a §

Paragrafen justeras p.g.a. att termen arbetsplan inte längre ska användas. Eftersom en vägplan i fortsättningen alltid ska fastställas ersätts också ”upprättande” med ”fastställande”. Det innebär att lydelsen blir densamma som i 1 kap. 3 § lagen (1995:1649) om byggande av järnväg (banlagen).

#### 3 b §

Paragrafen är ny. *Första stycket* innehåller en definition av särskild rätt till fastighet som ansluter till den som används i 1 kap. 2 § expropriationslagen (1972:719). Motsvarande gäller vid byggande av järnväg enligt 1 kap. 7 § banlagen. Se kommentarerna till 15 a och 17 a §§.

I *andra stycket* likställs tomträttshavare och tomträtt med fastighetsägare och fastighet på samma sätt som i 1 kap. 6 § banlagen.

#### 10 §

I paragrafens *första stycke* anges vad som avses med ”byggande av väg”. Följande åtgärder räknas upp i den nu gällande lydelsen: anläggning av ny väg, omläggning av väg i ny sträckning samt ombyggnad av väg. Det finns i detta sammanhang ingen anledning att skilja på omläggning av väg och annan ombyggnad. Här används därför endast uttrycken att anlägga en ny väg och att bygga om en väg. I begreppet ombyggnad ligger att det ska röra sig om åtgärder som syftar till att permanent förändra väganläggningen och dess standard. Ombyggnad för tillfälliga förändringar räknas inte som ”byggande av väg”. Detsamma gäller för rena drift- och underhålls-

åtgärder, som syftar till att vidmakthålla eller återskapa anläggningens standard och funktion.

De nuvarande andra och tredje styckena reglerar förutsättningarna för att få anlägga ny väg eller bygga om en väg. Ny väg får anläggas om vägen behövs för allmän samfärdsel eller annars kan antas få synnerlig betydelse för det allmänna. Ombyggnad får ske när det är påkallat från allmän synpunkt. Bestämmelserna fanns med redan när väglagen kom till och är i stort sett oförändrade. De ger inte längre en rättvisande bild av förutsättningarna för att genomföra ett vägprojekt; att en ny väg behövs för den allmänna samfärdseln är t.ex. inte tillräckligt för att den ska få byggas. Banlagen innehåller inga motsvarande bestämmelser. Numera är en tydligt uttalad avsikt att en analys enligt den så kallade fyrstegsprincipen är avgörande för om ett vägprojekt ska genomföras (prop. 2008/09:35). Enligt fyrstegsprincipen prövas först åtgärder som kan påverka transportbehovet och valet av transportsätt, t.ex. planering och prissättning. I ett andra steg studeras åtgärder som ger effektivare utnyttjande av befintliga trafikanläggningar och fordon, bl.a. trafikreglering och information. Först i steg tre undersöks möjligheterna att genomföra begränsade ombyggnader av vägar och järnvägar, medan behovet av nyinvesteringar och större ombyggnadsåtgärder övervägs i steg fyra. Bestämmelserna i andra och tredje styckena är således missvisande och har ingen funktion. De bör därför slopas. I avsnitt 6.3 beskrivs kommitténs syn på tillämpningen av fyrstegsprincipen.

I ett nytt *andra stycke* undantas små och okomplicerade åtgärder från uttrycket ”byggande av väg”. Det innebär att kravet på formell fysisk planering inte gäller för dessa åtgärder. Tre förutsättningar gäller för undantaget.

*För det första* gäller undantaget endast åtgärder på befintlig väg.

Den *andra förutsättningen* är att åtgärden inte medför mer än marginell ytterligare påverkan på omgivningen. När en åtgärd är genomförd kan anläggningen eller trafiken få negativ påverkan på eventuella natur- och kulturvärden i näraliggande mark- och vattenområden eller försämra möjligheterna att använda intilliggande mark för boende eller någon annan verksamhet. För att denna påverkan ska hindra att undantaget tillämpas måste den vara så stor att den får betydelse, t.ex. genom att pågående markanvändning eller verksamhet försvåras eller förhindras. Utgångspunkten för bedömningen är den omgivningspåverkan

som den befintliga vägen redan har medfört. Att åtgärden vidtas helt eller delvis utanför befintligt vägområde utesluter inte att den ytterligare omgivningspåverkan är marginell. Omständigheter som har betydelse vid bedömningen är således bl.a. omgivningens karaktär och känslighet, exempelvis om det finns bebyggelse eller känslig miljö. Om det är fråga om en större utvidgning av området blir dock normalt påverkan mer än marginell oberoende av hur omgivningen ser ut.

Den *tredje förutsättningen* är att mark inte behöver tas i anspråk med tvång. Så är fallet om åtgärden ryms inom befintligt vägområde, om staten redan äger marken eller om markåtkomsten ordnas på frivillig väg. Vid frivilliga överenskommelser om markåtkomst för åtgärder som avses i andra stycket uppkommer vägrätt enligt 31 §. Se kommentaren till den bestämmelsen.

I avsnitt 6.4 finns exempel på åtgärder som normalt kommer att omfattas av undantaget.

### 13 §

*Första stycket* är nytt. Syftet med planeringen är enligt bestämmelsen att vägen ska få en lokalisering och utformning som bidrar till att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning. Skrivningen ansluter till det övergripande transportpolitiska målet och får anses gälla som övergripande syfte också för nuvarande planeringsprocess. För tydlighetens skull bör det enligt kommitténs bedömning slås fast i väglagen såsom en allmän målsättning.

Det nuvarande första stycket placeras i *andra stycket* och ändras språkligt.

Bestämmelsen i *tredje stycket* är ny. En sådan bestämmelse finns i 2 kap. 1 c § andra stycket banlagen. Bestämmelsen betonar vikten av att ta hänsyn till enskildas intressen och bör även gälla vid planeringen enligt väglagen. Bestämmelsen preciserar det andra stycket i här aktuell paragraf.

### 13 a §

Paragrafens *första stycke* är nytt och betonar vikten av samordning. Det har utformats efter direkt mönster av 2 kap. 11 § plan- och bygglagen (2010:900, nya PBL). Förarbetena finns i prop. 2009/10:170 s. 418.

Den som handlägger ärenden enligt väglagen (oftast Trafikverket) som också ska prövas eller har prövats enligt annan lag ska

enligt bestämmelsen sträva efter att samordna arbetet med den andra prövningen så att dubbelarbete undviks. Det kan gälla samordning med den kommunala planeringen men även med prövning enligt miljöbalken. Såväl planeringsarbetet som prövningen av ärendet omfattas av bestämmelsen.

Samordning ska givetvis bara ske om det är lämpligt. Som betonas i avsnitt 8.4 har Trafikverket huvudansvaret för att åstadkomma ett bra samarbete med berörda kommuner. Ett nära samarbete som inleds tidigt kommer enligt kommitténs bedömning att innebära omfattande möjligheter att samordna arbetet med vägplan och arbetet med den kommunala planeringen. Det bör regelmässigt vara lämpligt med samordning mellan Trafikverkets och kommunens arbete.

Det är inte möjligt att med stöd av den här aktuella bestämmelsen göra undantag från lagens krav, utan det handlar om att uppfylla dessa krav på ett så effektivt sätt som möjligt så att dubbelarbete undviks. I 15 b § och 16 b § första stycket finns däremot samordningsbestämmelser som tillåter att undantag görs från kraven på samråd och särskilt upprättad miljökonsekvensbeskrivning (MKB).

I 6 kap. 19 och 20 §§ miljöbalken finns bestämmelser om planer och planeringsunderlag som är direkt tillämpliga under den fysiska planeringen enligt väglagen (prop. 1997/98:45 del 2 s. 67). I *andra stycket* här aktuell paragraf finns en erinran om detta. Stycket ersätter hänvisningarna i nuvarande 14 a § tredje stycket, 14 b § tredje stycket och 15 § tredje stycket väglagen.

#### *14 a §*

I paragrafens *första stycke* finns den övergripande bestämmelsen om den nya sammanhållna planeringsprocessen. Planeringen ska enligt bestämmelsen utmynna i en vägplan. Syftet med planeringen preciseras i 13 § första stycket. I 14 b–15 c §§ regleras förfarandet för samråd. I 16 § finns en bestämmelse om förfarandet för projekt som ska tillåtlighetsprövas av regeringen enligt 17 kap. miljöbalken. Bestämmelser med krav på vägplanens innehåll och underlag för planen finns i 16 a–16 c §§. Kungörande och granskning av förslaget till vägplan regleras i 17–17 b §§. Bestämmelser om fastställelse och giltighet av planen finns i 18–18 d §§.

Ibland är behovet av en vägbyggnadsåtgärd en ren följd av ett järnvägsprojekt. Det kan t.ex. bli nödvändigt att flytta en väg på grund av att en järnväg ska byggas. I sådana fall är det enligt 2 kap.

21 § andra stycket banlagen möjligt att reglera vägen i järnvägsplanen. I *andra stycket* regleras i vilken utsträckning väglagen ska tillämpas om den möjligheten utnyttjas. Väglagens bestämmelser om hur en vägplan tas fram, fastställs och upphör att gälla ska givetvis inte tillämpas. Inte heller förfarandebestämmelsen för tillåtlighetsprövningen blir aktuell att tillämpa. Däremot ska övriga bestämmelser i väglagen tillämpas. För tillämpningen av en del av bestämmelserna har det betydelse att det finns en vägplan (se t.ex. 30, 31, 35 och 48 §§). När vägen är reglerad i en järnvägsplan ska den planen därför likställas med en vägplan. Det innebär bl.a. att den som ska bygga vägen enligt 31 § väglagen får vägrätt för den mark som tas i anspråk för vägen med stöd av den gällande *järnvägsplanen* (som alltså likställs med en vägplan).

Eftersom ingen vägplan kommer att upprättas finns det inget planbeslut att överklaga enligt denna lag. Den som är missnöjd med placering eller utformning av vägen får i stället med stöd av banlagen överklaga beslutet att fastställa järnvägsplanen.

#### 14 b §

Den som avser att bygga en väg ska genomföra samråd. Av paragrafen framgår med vilka samråd ska genomföras och vad samrådet ska avse.

Enligt *första stycket* ska samrådet ske ”under arbetet med att upprätta vägplan”. I detta ligger att samrådet är en process som ska pågå löpande under planeringen. Det tydliggörs genom andra meningen som anger att samråd ska avse vägens lokalisering, utformning och miljöpåverkan.

Samrådskretsen regleras i *första stycket* för projekt som inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och i *andra stycket 1* för projekt som kan antas medföra sådan påverkan. Väglagens nuvarande reglering är svår att förstå och överblicka. Ett skäl till det är att väglagen innehåller såväl egna regler som hänvisningar till miljöbalken. Sammantaget finns det fyra olika varianter av samrådskretsar. Vilken som ska tillämpas beror på om projektet har betydande miljöpåverkan och vilket skede i planeringen som är aktuellt. Kommitténs generella utgångspunkt är att 6 kap. miljöbalken bör tillämpas om det inte finns sakliga skäl för att göra undantag. Eftersom särskilda regler riskerar att komplicera processen bör det finnas relativt starka skäl för att göra avsteg från miljöbalken (se avsnitt 6.9).



För projekt som *inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan* skiljer sig nu gällande bestämmelser om samrådskrets i väglagen något från miljöbalkens bestämmelser.<sup>1</sup> I utredningsfasen tillämpas redan miljöbalkens samrådskrets (14 b § tredje stycket i nuvarande lydelse). När planen tas fram är samrådskretsen för projekt som inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan vidare enligt väglagens nuvarande regler än enligt miljöbalken. Enligt väglagen ska samråd ske med berörda fastighetsägare och myndigheter samt med andra som kan ha ett väsentligt intresse i saken (16 § i nuvarande lydelse). En tillämpning av miljöbalkens bestämmelser innebär att samråd ska ske med de enskilda som kan antas bli särskilt berörda och länsstyrelsen (6 kap. 4 § första stycket 1 miljöbalken).<sup>2</sup> Enligt kommitténs bedömning är utgångspunkten att det inte finns skäl att ställa krav på en vidare samrådskrets vid planering av vägar än vad som gäller vid tillståndsprövning av annan miljöfarlig verksamhet. Med hänsyn till vikten av ett nära samarbete mellan Trafikverket och kommunerna vid planering av transportinfrastruktur bör dock berörda kommuner alltid ingå i samrådskretsen. Miljöbalkens samrådskrets ska därför gälla med tillägget att samråd alltid ska ske med berörda kommuner. Om ett projekt inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska alltså samråd ske med länsstyrelsen, berörda kommuner och de enskilda som särskilt berörs.

För projekt som *kan antas medföra en betydande miljöpåverkan* ska samrådskretsen, i enlighet med vad som gäller enligt miljöbalken, dessutom avse de övriga statliga myndigheter, den allmänhet och de organisationer som kan antas bli berörda. Ett exempel på organisationer som ska ingå i samrådskretsen är miljöorganisationer. Den föreslagna regleringen innebär i princip inte någon förändring i sak även om bestämmelserna är formulerade på olika sätt (nuvarande lydelse av 14 b § tredje stycket och 16 § första stycket här aktuell lag samt 6 kap. 4 § första stycket 2 miljöbalken). Möjligen blir samrådskretsen något vidare än vad nuvarande regler om det avslutande arbetsplaneskedet kräver (nuvarande lydelse av 16 §).

---

<sup>1</sup> Innan den fysiska planeringen inleds behövs en förberedande studie under vilken fyrstegsprincipen tillämpas. Kommittén förutsätter att detta kommer att ske inom ramen för den ekonomiska planeringen varvid samråd genomförs (se avsnitt 6.3). Den fysiska planeringen ska normalt inledas ungefär i det skede då den nuvarande vägutredningen inleds (se avsnitt 6.5). Jämförelsen mellan miljöbalkens bestämmelser och väglagens nu gällande bestämmelser om samrådskrets inskränks därför till vägutredning och arbetsplan.

<sup>2</sup> Miljöbalkens samrådskrets omfattar också tillsynsmyndigheten. Någon tillsynsmyndighet i den meningen finns inte för planeringen av vägar.

Kommittén har övervägt om miljöbalkens samråds-kretsar bör kompletteras med de regionala kollektivtrafikmyndigheter som ska bildas (lagen [2010:1065] om kollektivtrafik, prop. 2009/10:200). Som tidigare sagts är kommittén restriktiv när det gäller att föreslå avvikelser från bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken. Med hänsyn härtill och då det kan finnas situationer då de nya myndigheterna inte är särskilt berörda anser kommittén inte att det ska vara obligatoriskt att samråda med dem. Kommittén förutsätter däremot att de nya myndigheterna, precis som trafikhuvudmännen är i dag, blir självklara samarbetspartners för Trafikverket.

Det förekommer i ett fåtal fall att kommuner tillämpar väglagen vid planering av vägar. I sådana fall ska givetvis kommunen och Trafikverket ha ett nära samarbete. En formell skyldighet för kommunen att samråda med Trafikverket finns endast om projektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Ett nära samarbete är dock självklart även utan en formell samråds-skyldighet. En särskild bestämmelse för de få fall som kan bli aktuella är inte motiverad.

Samrådet ska enligt *första stycket* avse vägens lokalisering, utformning och miljöpåverkan (jfr 6 kap. 4 § andra stycket miljöbalken). Samrådet är en pågående process och ska som helhet behandla nämnda aspekter. Inriktningen på samrådet kommer dock att variera under olika samrådsaktiviteter beroende på hur långt planeringen kommit.

Om projektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska samrådet enligt *andra stycket* 2 även avse MKB:s innehåll och utformning. Enligt nu gällande regler ska samrådet avse MKB:s innehåll och utformning även om projektet inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (nu gällande lydelse av 14 b § tredje stycket och 16 § första stycket här aktuell lag samt 6 kap. 4 § andra stycket miljöbalken). Skälet för förändringen är att det enligt kommitténs förslag (se avsnitt 6.6 och 16 b § andra stycket) inte behöver upprättas någon MKB om projektet inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

I *tredje stycket* finns en ny bestämmelse om att länsstyrelsen under samrådet ska verka för att MKB:n får den inriktning och omfattning som behövs för prövningen av vägplanen. Bestämmelsen är utformad efter mönster av 6 kap. 5 § första stycket miljöbalken. Syftet är att länsstyrelsen ska medverka till att den färdiga MKB:n ska vara anpassad efter det enskilda projektets omfattning och svårighetsgrad. Däremot är inte avsikten att

länsstyrelsen ska ha detaljsynpunkter på när olika uppgifter tas fram under planeringsprocessen och hur samrådet kring dessa organiseras.

#### 14 c §

Enligt *första stycket* ska samrådet inledas så tidigt som möjligt och anpassas efter behovet i det enskilda fallet. Bestämmelsen ersätter hänvisningar till en bestämmelse i miljöbalken enligt vilken ”samrådet ska genomföras i god tid och i behövlig omfattning innan en ansökan om tillstånd görs och den miljökonsekvensbeskrivning som krävs enligt 1 § upprättas” (nu gällande lydelse av 14 b § tredje stycket och 16 § första stycket här aktuell lag samt 6 kap. 4 § andra stycket miljöbalken).

Miljöbalkens bestämmelse kan inte direkt tillämpas på planeringen av vägar eftersom det inte sker någon ansökan om tillstånd. Samrådet bör i stället inledas så snart som möjligt efter det att arbetet med vägplan har påbörjats. Bestämmelsen formuleras om så att det framgår tydligt. Den nya bestämmelsen relaterar inte till tidpunkten då MKB upprättas. En orsak till det är att en MKB i fortsättningen bara ska upprättas för projekt som kan antas medföra betydande miljöpåverkan (se avsnitt 6.6 och 16 b § andra stycket). I de fall en MKB ska upprättas är avsikten dessutom att samrådet också ska avse MKB:n. På det viset kan myndigheter och andra successivt bidra till att MKB:n får en bra inriktning och kvalitet.

Av *andra stycket* framgår att det är den som ska bygga vägen som ska ta fram underlag för samrådet och göra det tillgängligt. Nuvarande bestämmelse ger intrycket att underlag för samråd ska lämnas vid ett tillfälle och endast till den samrådskrets som gäller för projekt utan betydande miljöpåverkan (nu gällande lydelse av 14 b § tredje stycket och 16 § första stycket här aktuell lag samt 6 kap. 4 § tredje stycket miljöbalken). Här anpassas bestämmelsen till planeringsprocessen för vägar. Planeringen av vägar är en process där förslaget till lokalisering och utformning läggs fast successivt. Ett meningsfullt samråd måste därför också bedrivas som en process där såväl samrådskrets som underlaget för samrådet skiftar. Ett exempel på att samrådskretsen kan förändras under planeringens gång är när samrådet har inletts i den mindre samrådskretsen och länsstyrelsen senare beslutar att projektet kan antas medföra betydande miljöpåverkan. I den fortsatta planeringen ska då samråd ske med den utökade samrådskretsen.

Det kan i sammanhanget finnas skäl att notera att inget hindrar att samrådet redan från början inleds med den utökade samrådskretsen även om det då inte är klart att projektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

När samrådet inleds är det inte alltid möjligt att avgöra vilka enskilda som kan antas bli särskilt berörda. När planeringen nått så långt att olika alternativa korridorer kan diskuteras kan det därför bli aktuellt att samråda med enskilda som verket (eller annan som avser att bygga väg) tidigare inte har samrått med. Det är en effekt av den nya sammanhållna och flexibla planeringsprocessen.

Hur underlaget görs tillgängligt för dem som ingår i samråds-kretsen måste också få variera. Vad som är lämpligt beror bl.a. på vem som är mottagare. När samråd ska ske med den berörda allmänheten kan det vara lämpligt att bjuda in till ett möte och lämna information där. I andra fall kan det vara lämpligt att skicka ett skriftligt underlag. Löpande information på Trafikverkets webbplats är ett bra komplement till övriga åtgärder. Vad samrådsunderlaget ska innehålla behöver inte regleras särskilt här utan framgår av 14 b § första stycket andra meningen. Underlaget i tidiga skeden behöver anpassas till frågor som rör lokaliseringen av vägen, medan senare skeden behöver fokusera på utformningen.

#### 15 §

*Första stycket*, som är nytt, innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om att vissa projekt ska antas medföra en betydande miljöpåverkan. Av 3 § första stycket 4 förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar framgår att vägprojekt som ska tillåtlighetsprövas enligt 17 kap. miljöbalken alltid ska antas medföra en betydande miljöpåverkan.<sup>3</sup> Ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om att vissa verksamheter eller åtgärder ska antas medföra betydande miljöpåverkan finns i 6 kap. 4 a § miljöbalken. Väglagen innehåller inte motsvarande bemyndigande och hänvisar inte heller till bemyndigandet i miljöbalken. Kommittén anser i likhet med Miljöprocessutredningen (SOU 2009:45 s. 220) att ett bemyndigande behövs och att det bör tas in i väglagen.

I *andra och tredje styckena* finns bestämmelser om länsstyrelsens beslut om betydande miljöpåverkan. Styckena ersätter 14 a § tredje stycket här aktuell lag och 6 kap. 5 § andra stycket miljöbalken.

<sup>3</sup> Kommittén föreslår att den obligatoriska tillåtlighetsprövningen ska avskaffas. Det innebär att 3 § första stycket 4 förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar behöver ändras.

Enligt 14 a § tredje stycket i nuvarande lydelse ska länsstyrelsen fatta beslutet *efter* samrådet. När nu planeringen ska göras i en sammanhållen process där samrådet ska pågå successivt under hela planeringsprocessen är det inte längre en lämplig beslutstidpunkt. Beslutet ska i stället fattas *under* samrådet. Det innebär att beslutstidpunkten kommer att överensstämja med vad som gäller för verksamheter som tillståndsprövas enligt miljöbalken (6 kap. 5 § andra stycket miljöbalken).

Länsstyrelsens bedömning av om projektet kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska på motsvarande sätt som i dag göras enligt de kriterier som finns i bilaga 2 till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar.

Av 74 § andra stycket framgår att länsstyrelsens beslut inte får överklagas.

#### 15 a §

Paragrafen ger möjligheter att förenkla samrådet för en vägplan som bara gäller ändring av planen för ett vägbygge som ännu inte är färdigställt. En liknande bestämmelse finns i nuvarande 16 § tredje stycket. Genom *första stycket punkt 2* har bestämmelsen förtydligats så att det uttryckligen framgår att ett förenklat samråd inte får ske om ändringen av planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Av 15 § framgår hur den frågan avgörs. Det bör betonas att det inte är den ursprungliga planens totala miljöpåverkan som avses utan miljöpåverkan till följd av ändringen.

I *andra stycket* har dessutom en anpassning gjorts till motsvarande bestämmelse i nuvarande 2 kap. 6 § banlagen (2 kap. 5 § i kommitténs förslag). Ändringen innebär att den krets som alltid ska få tillfälle att yttra sig har utvidgats till att, vid sidan av berörda fastighetsägare, även omfatta *innehavare av särskild rätt*. Det sistnämnda uttrycket definieras i 3 b § första stycket. Förändringen kommenteras i avsnitt 6.8.2.

Det bör noteras att bestämmelsens tillämpningsområde är begränsat till att avse en plan som bara gäller *ändring* av en gällande plan. Ändringen kan avse en del av vägens sträckning. Den kan också gälla vägens utformning, t.ex. höjdläget. Om vägens sträckning eller utformning förändras väsentligt genom ändringen, kan planen inte anses vara en ändring av tidigare plan. I sådana fall berörs regelmässigt inte bara några få enskilda utan även allmänna intressen. Det är då fråga om en ny plan som ska hanteras enligt vanliga regler. Ett sådan begränsning i tillämpningen har även enligt

förfarandena till nuvarande undantag varit avsedd (prop. 1971:123 s. 125).

I nuvarande 16 § första stycket regleras det normala förfarandet för samrådet under arbetsplaneskedet. Huvudreglerna för samråd i den nya sammanhållna processen regleras i fortsättningen i 14 b och 14 c §§. Enligt nuvarande 16 § andra stycket får samrådet förenklas om vägen är förutsatt i en detaljplan eller områdesbestämmelser. Denna bestämmelse ersätts enligt kommitténs förslag av 15 b §. Nuvarande 16 § tredje stycket innehåller en bestämmelse om förenklat samrådsförfarande för ombyggnadsprojekt. Bestämmelserna får ingen direkt motsvarighet i kommitténs förslag. En del av de aktuella åtgärderna omfattas dock av 10 § andra stycket och kräver i fortsättningen ingen formell planering alls. Se avsnitt 6.4 och 6.8.3.

#### *15 b §*

Genom paragrafen ges möjligheter till förenkling av samrådet enligt väglagen när samråd för motsvarande åtgärd sker enligt nya PBL. Paragrafen har ingen direkt motsvarighet men ersätter nuvarande 16 § andra stycket. I 5 kap. 16 § nya PBL finns en liknande bestämmelse som ger möjlighet till förenkling för åtgärder som prövas enligt väglagen.

En första förutsättning för att paragrafen ska kunna tillämpas är att vägplanen enbart gäller åtgärder som har eller ska prövas genom detaljplan. Detaljplanen kan reglera ett större område än den kommande vägplanen. Det avgörande är att vägen är densamma i detaljplanen och vägplanen.

En skillnad i förhållande till vad som gäller enligt nya PBL är att det, med stöd av här aktuell bestämmelse, inte är möjligt att helt avstå från samråd enligt väglagen. Planeringen ska alltid inledas med ett sådant samråd. Innebörden av bestämmelsen är att samrådet enligt väglagen inte behöver omfatta detaljerna när det gäller vägens närmare lokalisering och utformning. Med detaljerna avses i princip den planering som enligt nuvarande regelverk görs i arbetsplaneskedet.

Bestämmelsen kan tillämpas i två olika situationer. Antingen finns det redan en detaljplan som gäller vägen eller så pågår arbetet med en sådan detaljplan.

Om det redan finns en detaljplan som gäller vägen behöver Trafikverket i samråd med kommunen bedöma om detaljplanen kan vara utgångspunkten för planeringen. Det bör göras inom

ramen för planeringen och samrådet enligt väglagen. En avgörande fråga för den bedömningen är om utredningen i detaljplaneärendet alltså är aktuell och om den är tillräcklig för vägplanen. För att det ska vara möjligt att bedöma dessa frågor måste det bl.a. klaras ut om projektet kan antas ha en betydande miljöpåverkan eller inte. I så fall krävs en MKB. Är frågan om betydande miljöpåverkan inte avgjord i förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar ska länsstyrelsen besluta i frågan. Om en MKB krävs är underlaget i detaljplaneärendet tillräckligt endast om det där finns en MKB som uppfyller kraven i MKB-direktivet<sup>4</sup>.

Bedömer Trafikverket att utredningen i detaljplaneärendet är aktuell och tillräcklig för vägplanen behöver samrådet enligt väglagen inte omfatta detaljerna när det gäller vägens lokalisering och utformning. Förutsättningen är givetvis att samråd faktiskt skett med alla dem som omfattas av väglagens samråds-krets. Skulle så inte vara fallet är det dock enligt *andra stycket* tillräckligt att ett kompletterande samråd om detaljerna genomförs med den eller dem som inte omfattats av samrådet i detaljplaneärendet. Eftersom kommunen har bedrivit samrådet i detaljplaneärendet krävs inget kompletterande samråd med kommunen.

Den vanligaste situationen kommer att vara att kommunen och Trafikverket i samverkan inleder sin respektive planering. Även i sådana fall ska Trafikverket inleda planeringen och samrådet enligt väglagen. Frågan om betydande miljöpåverkan ska också prövas i vanlig ordning. När planeringen nått så långt att en gemensam uppfattning om vägens lokalisering och utformning i stort har uppnåtts, kan – om Trafikverket och kommunen anser att det är lämpligt – samråd om detaljerna ske endast i detaljplaneärendet. För att det samrådet ska vara tillräckligt krävs, på motsvarande sätt som när det redan finns en detaljplan, att utredningen i detaljplaneärendet är tillräcklig och aktuell för vägplanen samt att samrådet i detaljplaneärendet sker med alla dem som ska omfattas av samråd enligt väglagen. Om möjligheten att samråda om detaljerna enbart enligt nya PBL ska utnyttjas, krävs att kommunen ser till att samrådet vad gäller underlag och samråds-krets uppfyller kraven. Trafikverket och kommunen måste således vara ense om att använda sig av denna möjlighet.

---

<sup>4</sup> Rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, ändrat genom rådets direktiv 97/11/EG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/31/EG.

Det förtjänar att framhållas att bestämmelsen inte är tvingande. Om Trafikverket anser att vägen bör få en annan lokalisering och utformning än vad som följer av en befintlig detaljplan, ska givetvis Trafikverket i samverkan med kommunen inleda en ny planering. Om det finns en nyligen antagen detaljplan bör Trafikverket ha deltagit aktivt i kommunens detaljplanearbete och en samsyn bör då finnas i dessa frågor. Inleder kommunen och Trafikverket planeringen gemensamt kan det ofta vara effektivt och lämpligt att samråda om detaljerna enbart i detaljplaneärendet med stöd av här aktuell bestämmelse eller enbart i vägplaneärendet med stöd av 5 kap. 16 § nya PBL.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.8.5. Se också kommentarerna till 16 b § första stycket och 17 § andra stycket.

#### 15 c §

Paragrafen innehåller en hänvisning till bestämmelsen i 6 kap. 6 § miljöbalken om samråd med ett annat land. Att motsvarande gäller i dag framgår av 14 b § tredje stycket och 16 § första stycket i nuvarande lydelse.

#### 16 §

Kommittén föreslår i avsnitt 7.3 att den obligatoriska tillåtlighetsprövningen ska slopas och ersättas med en ny ordning för urval. Tillåtlighetsprövningen ska i fortsättningen alltid ske efter förbehåll med stöd av 17 kap. 3 § miljöbalken. Här aktuell paragraf reglerar handläggningen av projekt som ska tillåtlighetsprövas och ersätter 14 c §.

På motsvarande sätt som idag ska Trafikverket med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen. Det framgår av *första stycket*. Enligt nuvarande bestämmelse ska prövningen ske "på grundval av en upprättad vägutredning". I den sammanhållna planeringsprocess som kommittén föreslår ska ingen vägutredning upprättas. Tidpunkten för överlämnande till regeringen anknyter därför i stället till hur långt utredningen ska ha drivits. Överlämnandet ska ske när Trafikverket har tagit ställning till vilka alternativ som är rimliga och rangordnat dessa. Med *alternativ* avses vanligen alternativa vägsträckningar. Två olika alternativ kan dock avse samma vägsträckning om det finns väsentliga skillnader i utformning mellan alternativen, t.ex. med eller utan tunnel. Alla tänkbara alternativ ska inte anses vara *rimliga*. De alternativ som avses är de som vid en samlad bedömning framstår som rimliga att



genomföra. Det är viktigt att de alternativ som prövas av regeringen tillgodoser vägens ändamål. Kravet på rangordning är en nyhet (se avsnitt 7.5).

*Andra stycket* reglerar underlaget för tillåtlighetsprövningen. Ärendet ska innehålla en MKB och det övriga underlag som behövs för tillåtlighetsprövningen. Underlaget ska hämtas från den pågående planeringsprocessen. Det har således tagits fram enligt bestämmelserna för vägplan när det gäller samråd och bedömning av betydande miljöpåverkan. När underlaget är färdigställt ska kungörelse och granskning ske på motsvarande sätt som gäller för en vägplan. Trafikverket ska också under granskningstiden skicka ärendet på en beredningsremiss. Bestämmelser om remissen kan ges i förordning. Granskningen och remissen bidrar till att ge regeringen ett bra beslutsunderlag.

Att en MKB krävs vid en tillåtlighetsprövning framgår av 6 kap. 1 § första stycket miljöbalken. Eftersom tillåtlighetsbeslutet är bindande för den efterföljande prövningen är det också enligt kommitténs bedömning nödvändigt med kungörelse och granskning för att uppfylla MKB-direktivets krav på möjligheter för allmänhetens deltagande (artikel 6, jfr också C-508/03).

Av *tredje stycket* framgår att MKB:n ska ha det innehåll som följer av 6 kap. 7 § miljöbalken och vara godkänd av berörda länsstyrelser innan ärendet kungörs och granskningen inleds.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.5.

#### *16 a §*

Av paragrafen framgår vilket innehåll en vägplan ska ha och vilket underlag som ska finnas för planen. I den nuvarande planeringsprocessen ska en utredning och en plan upprättas med varsin MKB. I fortsättningen ska en sammanhållen planeringsprocess resultera i *en* vägplan. Dagens krav på innehåll i utredning och plan arbetas därför samman i en paragraf. Till skillnad från nuvarande regler görs här skillnad mellan planens innehåll (första och andra styckena) och underlaget för planen (tredje stycket). Språkliga justeringar görs också. Paragrafen ersätter 14 b § första och andra styckena samt 15 § andra stycket.

Vägplanen ska enligt *första stycket* innehålla en karta över planområdet. Kartan ska visa vägens sträckning och väganläggningens utformning samt den mark eller det utrymme och de särskilda rättigheter som behöver tas i anspråk för vägen och för att bygga vägen. Med uttrycket "för att bygga vägen" avses behov av

tillfällig nyttjanderätt för t.ex. upplag och etableringsområde (baracker under byggtiden m.m.). Det ska av kartan framgå såväl vilka områden som avses som på vilket sätt de behöver tas i anspråk (med tillfällig nyttjanderätt eller vägrätt). När det gäller tillfällig nyttjanderätt ska det också framgå under vilken tid marken behöver tas i anspråk. Nuvarande reglering kräver inte uttryckligen att de nämnda uppgifterna framgår av en karta. Så är dock i praktiken fallet redan nu.

Planen ska vidare enligt *punkt 1* innehålla uppgifter om de skyddsåtgärder och försiktighetsmått som ska utföras. I dag finns ingen sådan bestämmelse i väglagen, men däremot i banlagen (2 kap. 2 § tredje stycket). Bestämmelsen gäller skyddsåtgärder och försiktighetsmått med avseende på driftsskedet. En sådan bestämmelse i lagen är motiverad eftersom det är viktigt att Trafikverkets åtaganden i dessa avseenden tydligt framgår av planen.

*Punkten 2* är ny. Som framgår av avsnitt 8.6.3 bör samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken normalt inte behövas vid sidan av samrådet om vägplanen enligt 14 b och 14 c §§. Av här aktuell bestämmelse följer att planen ska innehålla uppgift om de typer av verksamheter och åtgärder för vilka det inte behövs någon anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Länsstyrelsen är tillförsäkrad inflytande i frågan genom att Trafikverket endast kan fastställa planen om länsstyrelsen tillstyrker. De verksamheter och åtgärder som på detta sätt anges i planen är enligt den föreslagna bestämmelsen i 12 kap. 6 a § miljöbalken undantagna från anmälningskyldigheten.

I *andra stycket* finns en ny bestämmelse som ger möjlighet för Trafikverket att i en vägplan begränsa kravet på bygglov, marklov och rivningslov enligt 9 kap. nya PBL. Förutsättningen för att det ska få ske är att kommunen går med på det. Om lovkravet ska begränsas, ska uppgift om det finnas i vägplanen. Av planen måste framgå vilka typer av åtgärder som omfattas, vilket område som avses och vad som i övrigt gäller som villkor för lovbefrielsen. Vid såväl det tidiga samrådet som granskningen av förslaget till vägplan kommer alltså berörda enskilda att få en klar uppfattning av dessa frågor. Åtgärder som kan undantas från lovplikt är en del av vägens utformning och omfattas därför av samrådskravet enligt 14 b §.

I 9 kap. 15 a § nya PBL föreslås ett undantag från kraven på lov för åtgärder som genomförs på det sätt som anges i vägplanen. Se avsnitt 8.6.2 samt kommentaren till 9 kap. 15 a § nya PBL.

Av *tredje stycket* framgår vilket underlag som ska finnas tillsammans med vägplanen. Enligt *punkt 1* ska det finnas en

redovisning av orsakerna till valet av lokalisering och utformning av vägen. I bestämmelsen ligger också ett krav på en redogörelse för de alternativ som övervägts (för projekt som kan antas ha betydande miljöpåverkan följer det också av punkt 3). Som framgår av avsnitt 6.5 bör planen också innehålla en tillbakablick som bl.a. redogör för tillämpningen av fyrstegsprincipen.

Enligt *punkt 2* ska det finnas en samrådsredogörelse. I samrådsredogörelsen ska de synpunkter som kommit fram under samrådet sammanställas och det ska framgå hur synpunkterna har beaktats. Bestämmelsen är ny, men förfarandet tillämpas redan.

Av *punkt 3* framgår att det ska finnas en MKB. Vilka krav som ställs på en MKB framgår av 16 c §. Det generella kravet på en MKB modifieras genom bestämmelser i 16 b §.

Enligt *punkt 4* ska även de övriga uppgifter som behövs för att genomföra projektet finnas tillsammans med planen. Vid behov kan bestämmelser i förordning eller myndighetsföreskrift precisera vilka uppgifter som ska finnas med. Något bemyndigande behövs inte i lagen utan de bestämmelser som behövs kan ges som verkställighetsföreskrifter.

#### *16 b §*

I *första stycket* finns en ny bestämmelse som innebär att det inte är nödvändigt att upprätta en särskild MKB i vägärendet om det finns en MKB i detaljplaneärendet som kan användas. Av *punkten 1* framgår att en förutsättning för att bestämmelsen ska kunna tillämpas är att vägplanen enbart gäller åtgärder som har eller ska prövas genom detaljplan. Detaljplanen kan reglera ett större område än den kommande vägplanen. Det avgörande är att vägen är densamma i detaljplanen och vägplanen. Dessutom krävs enligt *punkt 2* att den MKB som upprättats i detaljplaneärendet ska återges i vägärendet. MKB:n måste också vara aktuell och tillräcklig för vägärendet. Det innebär bl.a. att den måste uppfylla kraven i MKB-direktivet. Även en MKB som upprättats i detaljplaneärendet ska enligt 16 c § andra stycket godkännas av länsstyrelsen innan den kungörs. Se även avsnitt 6.8.5 och kommentarerna till 15 b § och 17 § andra stycket.

Även *andra stycket* är nytt. Det innehåller ett undantag från kravet på MKB. Undantaget gäller för projekt som inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Att ett projekt ska antas medföra en betydande miljöpåverkan framgår i vissa fall direkt av förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar. Normalt är det

dock länsstyrelsen som i det enskilda fallet avgör frågan (15 §). Det underlag som länsstyrelsen behöver för sin bedömning tar Trafikverket som vanligt fram i den inledande planeringen under vilken samråd sker.

Om en MKB inte behövs, ska det i stället finnas uppgifter om projektets förutsebara påverkan på människors hälsa och miljön. De sistnämnda uppgifterna behövs för att det vid fastställandet av planen ska finnas underlag för att bedöma miljöeffekterna av projekt som inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Av 3 a § följer att miljöbalkens bestämmelser ska tillämpas i vanlig ordning. Effekten av bestämmelsen är att det kommer att krävas betydligt mindre underlag för projekt som inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Skälen för förslaget finns i avsnitt 6.6.

#### 16 c §

Av *första stycket* framgår att den MKB som ska finnas som underlag för en vägplan för projekt med betydande miljöpåverkan ska uppfylla kraven på innehåll enligt 6 kap. 7 § miljöbalken. Vidare framgår att det är den som planerar att bygga vägen som ska stå för kostnaderna för att ta fram MKB:n enligt 6 kap. 10 § miljöbalken. Att motsvarande gäller i dag framgår av nuvarande 14 b § tredje stycket och 15 § tredje stycket.

På motsvarande sätt som i dag ska en MKB godkännas av berörda länsstyrelser. Det ska enligt dagens regler ske innan den tas in i vägplanen (15 § andra stycket i nuvarande lydelse). Eftersom MKB:n i fortsättningen lagtekniskt ska definieras som ett underlag för planen och alltså inte tas in i planen behöver bestämmelsen utformas på ett annat sätt. Godkännandet ska i stället ske innan MKB:n kungörs. I praktiken innebär detta ingen skillnad. Bestämmelsen finns i *andra stycket*.

Enligt kommitténs bedömning finns det inte behov av särskilda föreskrifter om vad en MKB för en väg ska innehålla. Trafikverket bör därför inte ha någon föreskriftsrätt i detta avseende (jfr 23 a och 38 §§ vägkungörelsen [1971:954]). På motsvarande sätt som gäller för MKB för andra verksamheter kan de ytterligare föreskrifter som kan behövas meddelas som verkställighetsföreskrifter till miljöbalkens bestämmelser (prop. 1997/98:45 del 1 s. 296 och 297).

### 17 §

Av *första stycket* framgår att Trafikverket ska kungöra och låta granska ett förslag till vägplan. Undantag från det generella kravet på kungörelse och granskning finns i 17 a och 17 b §§. Bestämmelsen ersätter nuvarande 17 § första stycket. Här har en anpassning gjorts till den terminologi som används i nya PBL. Detaljerna för förfarandet bör dock även i fortsättningen regleras i förordning. Det gäller t.ex. skyldigheten att hålla förslaget och underlaget tillgängligt, bestämmelser om vilken granskningstid som ska tillämpas och vilka personer som ska underrättas särskilt.

Enligt *andra stycket*, som är nytt, får kungörandet av förslaget till vägplan samordnas med kungörandet av ett förslag till detaljplan som gäller vägen. Bestämmelsen har utformats efter mönster av 5 kap. 19 § tredje stycket nya PBL. Skyldigheten att hålla handlingarna tillgängliga under den nuvarande utställningstiden regleras i 30 § vägkungörelsen. Bestämmelsen bör ändras så att denna skyldighet, vad gäller information som finns i detaljplaneärendet, får fullgöras genom att hålla kopia av handlingar i det ärendet tillgänglig (jfr 5 kap. 21 § andra stycket nya PBL). Frågorna behandlas i avsnitt 6.8.5. Se också kommentarerna till 15 b § och 16 b § första stycket.

Undantagen för arbetsplan för väg som är förutsatt i en detaljplan eller i områdesbestämmelser och för ombyggnad i nuvarande 17 § andra och tredje styckena slopas, se avsnitt 6.8.3 och 6.8.5. Bestämmelsen om plan som gäller ändring av planen för ett vägbygge som inte är färdigställt finns i 17 a §.

### 17 a §

Paragrafen motsvarar nuvarande 17 § tredje och fjärde styckena om ändring av planen för ett vägbygge som ännu inte är färdigställt. Det förtydligas i *punkt 1* att det inte är den ursprungliga planens totala miljöpåverkan som avses utan miljöpåverkan till följd av ändringen. I *punkt 2* har dessutom en anpassning gjorts till motsvarande bestämmelse i nuvarande 2 kap. 7 § tredje stycket banlagen. Ändringen innebär att den krets som alltid ska få tillfälle att yttra sig har utvidgats till att – vid sidan av berörda fastighetsägare, innehavare av nyttjanderätt och servitutsrätt – även omfatta innehavare av annan särskild rätt. Lagtekniskt sker detta genom att det i bestämmelsen används uttrycket *innehavare av särskild rätt* definieras i 3 b §. Förändringen kommenteras i avsnitt 6.8.2.

Övriga språkliga ändringar är av redaktionell karaktär.

### 17 b §

I paragrafen finns en ny bestämmelse som gör undantag från kravet på kungörelse och allmän granskning för vägplaner av liten betydelse. Det är i dessa fall i stället enligt *andra stycket* tillräckligt att Trafikverket ger länsstyrelsen, berörda kommuner och de enskilda som särskilt berörs tillfälle att godkänna förslaget eller att lämna synpunkter. Bestämmelsen är utformad efter mönster av 5 kap. 18 § andra stycket nya PBL.

Tre förutsättningar ska vara uppfyllda för att det förenklade granskningsförfarandet ska få användas. Enligt *första stycket punkt 1* får förslaget till vägplan inte vara av stor vikt eller ha principiell betydelse. Av *punkt 2* framgår att förslaget inte får ha en betydande miljöpåverkan. Att förslaget ska sakna intresse för allmänheten framgår av *punkt 3*. Motsvarande rekvisit gäller för förenklat planförfarande enligt 5 kap. 7 § 1 nya PBL (prop. 2009/10:170 s. 242 och 441). Rekvisiten i punkterna 1 och 3 har motsvarigheter i nuvarande 5 kap. 28 § plan- och bygglagen (1987:10, PBL) och förarbeten och praxis till detta lagrum bör kunna vara vägledande också för tillämpningen av här aktuell bestämmelse (prop. 1985/86:1 s. 622, 624 och 625). Tillämpningsområdet beskrivs också i avsnitt 6.8.3.

### 18 §

Av *första stycket* framgår att en vägplan normalt fastställs av Trafikverket. Motsvarande gäller enligt nuvarande 18 § första stycket första meningen.

I *andra stycket* regleras två situationer då Trafikverket ska överlämna frågan till regeringens prövning. Den första situationen då överlämnande ska ske är om Trafikverket och en länsstyrelse har olika uppfattning. Det gäller redan i dag (18 § första stycket andra meningen).

Den andra bestämmelsen om överlämnande till regeringen är ny. Bestämmelsen reglerar tillsammans med 18 a § en situation då Trafikverket och en kommun inte kunnat enas om lokalisering och utformning av en väg. Skälen för bestämmelsen finns i avsnitt 8.4.2. Två förutsättningar ska vara uppfyllda för att Trafikverket ska överlämna frågan om planen ska fastställas till regeringens prövning.

Det ska *för det första* vara fråga om en plan som gäller en väg som behövs för att tillgodose ett riksintresse för kommunikationer

enligt 3 kap. 8 § miljöbalken. Planer som gäller vägar som inte är av riksintresse omfattas alltså inte av bestämmelsen.

*Den andra förutsättningen* är att Trafikverket och kommunen har olika uppfattning i frågan. Rekvisitet ska läsas mot bakgrund av 14 § första stycket. Inom ett område som omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser får väg enligt den paragrafen inte byggas i strid mot planen eller bestämmelserna. Trafikverket har under planeringsprocessen huvudansvaret för att åstadkomma ett bra samarbete med berörda kommuner. I så gott som alla fall kommer enligt kommitténs bedömning ett bra samarbete och förhandlingar att få till följd att Trafikverkets och kommunens planering samordnas och pågår parallellt med ett gemensamt mål. Enbart det förhållandet att den kommunala planeringen och vägplanen ännu inte överensstämmer när vägplanen är färdig innebär inte att frågan om fastställelse av vägplanen ska överlämnas till regeringen. Även vid en samordnad planering kommer vissa tidsmässiga skillnader att kunna uppstå. Avgörande för om vägplanen ska överlämnas till regeringen är i stället om Trafikverket och kommunen har olika uppfattning i frågan. Så är fallet om en gemensam lösning inte kunnat nås trots omfattande ansträngningar från båda parter. Om alla försök har misslyckats och det kan antas att detaljplan eller områdesbestämmelser som är oförenliga med vägplanen kommer att hindra att vägen byggs, får Trafikverket och kommunen anses ha olika uppfattning i bestämmelsens mening.

Trafikverket *får* enligt *tredje stycket* överlämna frågan till regeringen om det finns särskilda skäl. Bestämmelsen är ny. En motsvarande bestämmelse finns i nuvarande 2 kap. 8 § första stycket banlagen. Vid svåra avvägningar mellan intresset av att bygga en väg och andra samhällsintressen kan särskilda skäl finnas (jfr prop. 1995/96:2 s. 39).

I *fjärde stycket* finns en bestämmelse om att innehållet i en MKB (om det finns en sådan) samt resultatet av samråd och yttranden ska beaktas då vägplanen fastställs. Vidare framgår att beslutet att fastställa planen ska kungöras. Bestämmelserna är hämtade från de nuvarande första och fjärde styckena i 18 §.

Enligt kommitténs förslag ska en vägplan alltid fastställas (avsnitt 6.8.4). Andra stycket i nuvarande 18 § utgår därför. I det nuvarande tredje stycket regleras planens giltighetstid och möjligheten till förlängning. Sådana bestämmelser föreslås i 18 b §.

*18 a §*

Paragrafen är ny och reglerar tillsammans med 18 § andra stycket punkterna 1 och 2 en situation då Trafikverket och en kommun inte kunnat enas om lokalisering och utformning av en väg. Skälen för bestämmelsen finns i avsnitt 8.4.2.

Av *första stycket* framgår att regeringens beslut att fastställa en vägplan som överlämnats på grund av oenighet mellan Trafikverket och en kommun får samma effekt som ett planföreläggande enligt 11 kap. 15 § nya PBL. Effekten av bestämmelsen är att det, utöver beslutet att fastställa planen, inte krävs ett särskilt beslut av regeringen för att kommunen ska bli tvungen att anpassa sin planering. Regeringens beslut innebär med automatik att kommunen så snart som möjligt ska ändra eller upphäva detaljplanen eller områdesbestämmelserna så att det blir möjligt att bygga vägen. Om regeringen inte fastställer planen är paragrafen inte tillämplig. I sådana fall får Trafikverket utreda andra lösningar och arbeta fram ett nytt planförslag.

I ett beslut om planföreläggande anger regeringen en tid inom vilken kommunen ska anpassa sin planering. När kommunens skyldighet enligt här aktuell bestämmelse ska följa av beslutet att fastställa vägplanen bör det i stället direkt av lagen följa att skyldigheten ska fullgöras så snart som möjligt. Kommunen ska alltså inleda arbetet direkt efter regeringens beslut och arbetet ska bedrivas skyndsamt.

I *andra stycket* finns en bestämmelse som motsvarar 11 kap. 16 § nya PBL. Den innebär att regeringen, om kommunen inte fullgör sin skyldighet, får besluta att länsstyrelsen på kommunens bekostnad ska ta fram det förslag och i övrigt fullgöra det arbete som behövs enligt 5 kap. nya PBL för att anpassa den kommunala planeringen. Själva beslutet att ändra eller upphäva detaljplanen eller områdesbestämmelserna ska dock, i likhet med vad som gäller enligt PBL, fattas av regeringen.

Här aktuell paragraf är begränsad till vad som krävs för att vägen ska kunna byggas (14 § första stycket). Den avser därför, till skillnad från bestämmelserna i 11 kap. 15 och 16 §§ nya PBL, inte en skyldighet för kommunen att anta en ny detaljplan eller nya områdesbestämmelser, utan endast att ändra eller upphäva en sådan plan eller sådana bestämmelser.



*18 b §*

I *första* och *andra styckena* finns bestämmelser om giltighetstid för ett beslut att fastställa vägplan. Bestämmelserna ersätter nuvarande 18 § tredje stycket. Möjligheten att förlänga giltighetstiden för en vägplan begränsas till maximalt två år. Det innebär att en vägplan alltid upphör att gälla senast sju år från utgången av det år då planen fick laga kraft om bygget inte har påbörjats vid den tidpunkten. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.10.

Bestämmelsen i *tredje stycket* om kungörelse av beslutet att förlänga en vägplan är hämtad från nuvarande 18 § fjärde stycket.

*18 c §*

Bestämmelsen är ny och innebär att ett beslut att fastställa en vägplan ska upphävas om förhållandena efter beslutet förändrats så att förutsättningarna för beslutet inte längre är uppfyllda. Motsvarande gäller för järnvägsplaner enligt nuvarande 2 kap. 13 § banlagen (2 kap. 18 § i kommitténs förslag) och bör också gälla för vägplaner.

*18 d §*

Om en vägplan upphört att gälla (på grund av att giltighetstiden gått ut eller för att den upphävts) krävs det enligt paragrafen synnerliga skäl för att en i huvudsak likadan plan ska kunna fastställas. Paragrafen är ny och motsvarar vad som gäller enligt nuvarande 2 kap. 10 § banlagen (2 kap. 19 § i kommitténs förslag).

*19 §*

Paragrafen ändras med anledning av dels att termen arbetsplan ersätts med vägplan, dels att vägplaner i fortsättningen alltid ska fastställas (se avsnitt 6.8.4).

*20 §*

Paragrafen ändras med anledning av att termen arbetsplan ersätts med vägplan. Språkliga ändringar görs också.

*20 b §*

Paragrafen innehåller bestämmelser om samordning av planering av vägar och järnvägar. Byggande av vägar och järnvägar regleras i två olika lagar. Enligt *första stycket* får en järnvägsplan och en vägplan dock upprättas i ett gemensamt förfarande och fastställas genom ett beslut. Bestämmelsen påverkar inte vilken lag som ska tillämpas

utan förfarandebestämmelserna enligt respektive lag ska tillämpas fullt ut. Förfarandet enligt väglagen (14 b–18 a §§) överensstämmer emellertid med förfarandet enligt banlagen (2 kap. 2–16 §§). Det är därför oproblematiskt för Trafikverket att driva ett projekt som avser såväl väg som järnväg i ett gemensamt sammanhållet förfarande. Förfarandet får utmynna i ett gemensamt plan-dokument som innehåller en väg- och järnvägsplan och som fastställs av Trafikverket i ett beslut. Det gemensamma beslutet har sitt rättsliga stöd i såväl väglagen som banlagen och är överklagbart enligt båda lagarna. Den som är missnöjd med placeringen eller utformningen av en väg får överklaga beslutet med stöd av 75 eller 75 a § väglagen. Är det i stället en prövning av placeringen eller utformningen av järnvägen som önskas får ett överklagande göras med stöd av 5 kap. 1 eller 1 a § banlagen. Eftersom tiden för överklagande överensstämmer och regeringen i bägge fallen är överprövande instans har detta i praktiken mindre betydelse och bör inte leda till några oklarheter. Den klagandes yrkanden får i vanlig ordning avgränsa prövningen.

I *andra stycket* regleras möjligheten att ta in en åtgärd som utgör byggande av järnväg i en vägplan. Det rör sig om åtgärder som är följd av ett vägprojekt. Behovet av järnvägsåtgärden behöver inte vara känd när arbetet med vägplan inleds utan åtgärden kan tas in i den pågående planeringsprocessen. Motsvarande möjlighet att låta en järnvägsplan innefatta åtgärder som är byggande av väg finns i 2 kap. 21 § andra stycket banlagen. I vilken utsträckning väglagen respektive banlagen ska tillämpas på sådana åtgärder regleras i 14 a § andra stycket väglagen och 2 kap. 1 § tredje stycket banlagen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.7.

## 28 §

I *första stycket* justeras terminologi och hänvisningar på grund av de förändringar av planeringsprocessen för byggande av väg som föreslås. Bestämmelsen innebär att en vägplan i vissa fall ska upprättas för en driftsåtgärd. Enligt nu gällande bestämmelse kan de förenklingsmöjligheter som finns för ombyggnad tillämpas för en sådan plan. Det förenklade förfarandet för ombyggnad kommer inte att finnas kvar i samma form. Mest likt detta förfarande kommer i fortsättningen vara förfarandet för ändring av en plan för ett ännu inte färdigställt vägbygge (15 a och 17 a §§). Bestämmelserna ansluter nu därför i stället till dessa regler. En skillnad blir att planen alltid måste fastställas (se avsnitt 6.8.4).

Bestämmelsen i *andra stycket* är ny. Den innebär att vägplan för driftsåtgärder behöver upprättas i färre fall i fortsättningen. Undantaget avser åtgärder som inte medför mer än marginell ytterligare påverkan på omgivningen och som inte kräver att mark tas i anspråk med tvång. En motsvarande bestämmelse för byggande av väg finns i 10 § andra stycket. Se kommentaren till den bestämmelsen och avsnitt 6.4.

### 30 §

Paragrafen justeras p.g.a. ändrad terminologi. Vägrätt ska enligt förslag till ändring av 31 § i fortsättningen också kunna grundas på en skriftlig överenskommelse. Det kräver en justering även av här aktuell paragraf.

### 31 §

Bestämmelsen om vägrätt kompletteras så att vägrätt även kan uppkomma för sådana mindre åtgärder som enligt 10 § andra stycket och 28 § andra stycket inte kräver vägplan. En av förutsättningarna för att det ska vara möjligt att genomföra åtgärder utan vägplan är att den mark som behövs kan tas i anspråk utan tvång. Om fastighetsägaren går med på att mark tas i anspråk ska det dokumenteras i en skriftlig överenskommelse. Av överenskommelsen ska framgå dels vilket område som ska tas i anspråk, dels vilken väganordning som ska anläggas. Vägrätt uppkommer när det arbete som anges i överenskommelsen har påbörjats. Se avsnitt 6.4.

### 35 §

Paragrafen har justerats p.g.a. terminologiska ändringar.

### 48 §

Paragrafen har justerats p.g.a. att terminologin ändrats. Språkliga ändringar har också gjorts.

### 55 a §

I paragrafen, som är ny, finns en bestämmelse om inlösen av fastighet. Bestämmelsen ger en fastighetsägare rätt att begära inlösen av mark eller utrymme som enligt en vägplan som har fått laga kraft ska användas för vägändamål. Enligt gällande bestämmelser uppkommer rätten till ersättning först när Trafikverket har fått vägrätt. För vägrätt krävs förutom en gällande

plan också att vägens sträckning över fastigheten tydligt har utmärkts på marken och att vägarbetet har påbörjats.

Här aktuell bestämmelse innebär alltså att fastighetsägaren kan få rätt till ersättning tidigare än i dag. Motsvarande gäller redan för järnväg enligt 4 kap. 2 § banlagen.

Den här aktuella paragrafen är en skyddsregel för fastighetsägaren och avsikten är inte att den ska ersätta dagens ordning med vägrätt. Normalt ska Trafikverket ha inlett förhandlingar med fastighetsägarna om ersättning för vägrätt redan innan vägplanen får laga kraft. Om det finns en överenskommelse om vilken ersättning som ska betalas för vägrätten ska här aktuell paragraf inte tillämpas. Paragrafen ska inte heller tillämpas om ersättningsfrågan ännu inte avgjorts, men vägrätt uppkommit.

Av *andra stycket* framgår att ersättningen ska bestämmas enligt bestämmelserna i 4 kap. expropriationslagen på motsvarande sätt som gäller vid vägrätt enligt 55 § andra stycket.

Om fastighetsägaren och Trafikverket inte kommer överens om inlösen och ersättning, ska frågan avgöras av mark- och miljödomstol, se 66 §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.3.

#### 55 b §

Paragrafen är ny och ger i vissa undantagsfall en fastighetsägare rätt till inlösen av fastighet eller del av fastighet vid en tidigare tidpunkt än vad som följer av 55 a § (tidig inlösen).

Förutsättningarna för att en skyldighet att lösa in en fastighet ska uppkomma regleras i *första stycket*. En grundläggande förutsättning är att fastighetsägaren begär inlösen. Dessutom ska det vara sannolikt att en del av fastigheten behövs för vägen. Normalt bör planeringsarbetet ha drivits ganska långt för att den förutsättningen ska vara uppfylld. Så länge Trafikverket arbetar med flera alternativa korridorer kan det endast i undantagsfall vara sannolikt att vägen kommer att dras över viss fastighet. Så kan dock vara fallet om samtliga alternativ innebär att den aktuella fastigheten drabbas.

Det rekvisit som begränsar tillämpningsområdet mest är kravet på synnerliga skäl. Rekviritet markerar att bestämmelsen bara ska tillämpas i rena undantagsfall. Det ska vara fråga om mycket ömmande situationer där fastighetsägaren är tvungen att sälja fastigheten samtidigt som en försäljning på den öppna marknaden får orimliga konsekvenser. Sannolikt krävs det att en bostads-

byggnad finns på fastigheten för att synnerliga skäl ska anses finnas. Det kan dock inte uteslutas att det i någon situation finns synnerliga skäl för inlösen även av en fastighet utan bostadsbyggnad.

Tidig inlösen kan ske av hela eller del av fastighet. För att syftet med bestämmelsen ska uppnås är det sannolikt oftast nödvändigt att lösa in hela fastigheten. Rätten till tidig inlösen är därför inte begränsad till den del av fastigheten som kommer att behövas för vägändamål. Hur stor del av fastigheten som ska lösas får i stället avgöras som ett led i bedömningen av om det finns synnerliga skäl. För att hela fastigheten ska lösas in krävs alltså att det finns synnerliga skäl för det.

Av *andra stycket* framgår att ersättningen ska bestämmas enligt bestämmelserna i 4 kap. expropriationslagen på motsvarande sätt som gäller vid vägrätt enligt 55 § andra stycket.

Om fastighetsägaren och Trafikverket inte kommer överens om inlösen och ersättning, ska frågan avgöras av mark- och miljödomstol, se 66 §.

Motsvarande bestämmelse föreslås i 4 kap. 2 a § banlagen. Bestämmelserna behandlas i avsnitt 5.3.

#### 66 §

Paragrafen har kompletterats så att den omfattar även inlösen enligt 55 a och 55 b §§. Den har också förenklats språkligt.

#### 69 §

Andra stycket har kompletterats så att det omfattar även inlösen enligt 55 a och 55 b §§.

#### 74 §

Paragrafen justeras p.g.a. omdisponeringar bland paragraferna.

#### 75 §

En ny bestämmelse har tagits in i *andra stycket*. Bestämmelsen innebär en begränsning när det gäller rätten att överklaga Trafikverkets beslut om fastställelse av en vägplan. Beslutet får inte överklagas i den del det avser en fråga som redan är avgjord genom ett beslut om tillåtlighet enligt 17 kap. miljöbalken.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 9.4.

*75 a §*

Paragrafen justeras p.g.a. att termen arbetsplan inte längre ska användas.

*75 b §*

Paragrafen är ny. Den har utformats efter mönster av 13 kap. 11 § nya PBL. Motsvarande bestämmelse föreslås i 5 kap. 1 b § banlagen.

Enligt *första stycket* har endast den som före utgången av granskningstiden skriftligen har framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda rätt att överklaga beslutet att fastställa en vägplan. Bestämmelsen gäller, på motsvarande sätt som 13 kap. 11 § nya PBL, endast enskilda. Det anges här uttryckligen i lagtexten.

Skriftlighetskravet utesluter inte elektronisk kommunikation. Det är t.ex. fullt tillräckligt att synpunkter framförts via e-post. Det avgörande är att synpunkterna lämnats i en varaktig och tillgänglig form (jfr *Formel – Formkrav och elektronisk kommunikation* [Ds 2003:29 s. 92–95]).

Förslaget till plan ska kungöras (17 §). Sakägare m.fl. ska dessutom särskilt underrättas om granskningen och om den tid under vilken synpunkter kan lämnas.<sup>5</sup> När förenklat förfarande tillämpas för planer av liten betydelse enligt 17 b § kungörs inte förslaget. De enskilda som särskilt berörs får däremot tillfälle att godkänna planförslaget eller inom viss tid granska det. Det innebär att en enskild sakägare kommer att få tydlig information om när synpunkter senast ska lämnas (jfr dock andra stycket punkt 3).

*Andra stycket punkterna 1 och 2* innehåller undantag för dels den situationen att beslutet har gått emot sakägaren genom att förslaget ändrats efter granskningstiden, dels överklagande på formella grunder. Motsvarande undantag finns i 13 kap. 11 § nya PBL.

I *andra stycket punkt 3* finns ett undantag för planer som gäller ändring av plan för ett pågående bygge och som inte föregåtts av kungörelse och granskning. En förutsättning för sådant förfarande är att berörda fastighetsägare och andra rättighetsinnehavare medgett det ytterligare ianspråktagande av mark som planen innebär (17 a §). Det bör därför sällan finnas någon enskild som berörs av planen och som vill överklaga den. Den kan dock inte uteslutas att någon annan än de som omfattas av kravet på medgivande berörs av planen på sådant sätt att han eller hon har

---

<sup>5</sup> Bestämmelsen som finns i 30 a § vägkungörelsen behöver anpassas till den nya planeringsprocess som kommittén föreslår.

rätt att klaga. Undantaget undanröjer risken för rättsförluster i sådana fall.

Det bör påpekas att bestämmelsen inte är en sådan fullständig reglering av vem som har rätt att överklaga som ersätter de allmänna bestämmelserna i 22 § förvaltningslagen (1986:223). För rätt att överklaga krävs alltså dels att synpunkter framförts enligt här aktuell paragraf, dels att beslutet angår den som vill klaga och har gått honom emot.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 9.3.

#### 76 §

*Fjärde stycket* är nytt. En rätt att överklaga införs för regionala kollektivtrafikmyndigheter enligt lagen (2010:1065) om kollektivtrafik och regionplaneorgan enligt 7 kap. nya PBL. Kommunernas överklaganderätt får stöd i lagen. Skälen finns i avsnitt 9.5.

#### 77 §

Paragrafen har justerats p.g.a. ny terminologi.

#### 78 §

Regeringen får enligt paragrafen möjlighet att tillåta att delar av en överklagad plan verkställs trots att överklagandet inte avgjorts. Det gäller dock endast delar av planen som uppenbarligen inte berörs av överklagandet.

Paragrafen är ny. Den har utformats efter mönster av 13 kap. 17 § tredje stycket nya PBL. Med hänsyn till att regeringen alltid som första och enda instans prövar ett överklagande av ett beslut att fastställa järnvägsplan behövs dock inte något överklagandeförbud.

Motsvarande bestämmelse föreslås i 5 kap. 5 § banlagen. Paragrafen behandlas i avsnitt 9.6.

## 12.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg

### 1 kap.

#### 1 §

I *andra stycket* föreslås en ändring i lagens tillämpningsområde som innebär att tillämpning av banlagen blir frivillig för spårväg och tunnelbana. Det gäller dock bara om det finns en detaljplan för det område där spårvägen eller tunnelbanan ska byggas och byggnationen sker *i enlighet med detaljplanen*. Det innebär att det av detaljplanen ska framgå att marken ska användas för spårväg eller tunnelbana och hur anläggningarna ska utformas. Det är viktigt att det under detaljplaneprocessen varit tydligt att en spårväg eller tunnelbana planeras och vilka konsekvenser det kan få för boende och andra berörda. Enbart att marken är angiven som allmän plats i detaljplanen är alltså inte tillräckligt för att en spårväg eller tunnelbana ska kunna byggas med stöd av planen. I sådana fall krävs antingen att detaljplanen ändras eller att en järnvägsplan upprättas.

Den tekniska utvecklingen kommer sannolikt att leda till nya typer av spårbunden trafik. Ett exempel som diskuteras för närvarande är spårtaxi. Fråga kan då uppkomma om en anläggning är att betrakta som en spårväg, tunnelbana eller järnväg. Enligt 1 a § lagen (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg bestämmer tillståndsmyndigheten, Transportstyrelsen, om en spåranläggning är spårväg eller tunnelbana. Anläggningar av den typ som Transportstyrelsen bedömer är spårväg enligt den lagen ska naturligtvis anses vara spårväg även enligt här aktuell bestämmelse. Motsvarande gäller för tunnelbana. En särskild bestämmelse om det bedöms inte vara nödvändig.

Förslaget behandlas i avsnitt 8.5.

#### 2 §

I paragrafens *första stycke* anges vad som avses med ”byggande av järnväg”. Följande åtgärder räknas upp i den nu gällande lydelsen: att anlägga en ny järnväg samt att lägga om spår i en ny sträckning, lägga ut ytterligare spår och på annat sätt bygga om en järnväg. Att lägga om spår i en ny sträckning och lägga ut ytterligare spår är ett slags ombyggnad. Det finns i detta sammanhang ingen anledning att skilja på olika typer av ombyggnad. Här används därför endast uttrycket ”att bygga om en järnväg”. I begreppet ombyggnad ligger



att det ska röra sig om åtgärder som syftar till att permanent förändra järnvägsanläggningen och dess standard. Ombyggnad för tillfälliga förändringar räknas inte som ”byggande av järnväg”. Detsamma gäller för rena drift- och underhållsåtgärder, som syftar till att vidmakthålla eller återskapa anläggningens standard och funktion.

I ett nytt *andra stycke* undantas små och okomplicerade åtgärder från uttrycket ”byggande av järnväg”. Det innebär att kravet på formell fysisk planering inte gäller för dessa åtgärder. Tre förutsättningar gäller för undantaget.

*För det första* gäller undantaget endast åtgärder på befintlig järnväg.

Den *andra förutsättningen* är att åtgärden inte medför mer än marginell ytterligare påverkan på omgivningen. När en åtgärd är genomförd kan anläggningen eller trafiken få negativ påverkan på eventuella natur- och kulturvärden i näraliggande mark- och vattenområden eller försämra möjligheterna att använda intilliggande mark för boende eller någon annan verksamhet. För att denna påverkan ska hindra att undantaget tillämpas måste den vara så stor att den får betydelse, t.ex. genom att pågående markanvändning eller verksamhet försvåras eller förhindras. Utgångspunkten för bedömningen är den omgivningspåverkan som den befintliga järnvägen redan har medfört. Att åtgärden vidtas helt eller delvis utanför befintlig järnvägsmark utesluter inte att den ytterligare omgivningspåverkan är marginell. Omständigheter som har betydelse vid bedömningen är således bl.a. omgivningens karaktär och känslighet, exempelvis om det finns bebyggelse eller känslig miljö i närheten. Om det är fråga om en större utvidgning av området blir dock normalt påverkan mer än marginell oberoende av hur omgivningen ser ut.

Den *tredje förutsättningen* är att mark inte behöver tas i anspråk med tvång. Så är fallet om åtgärden ryms inom befintlig järnvägsmark, om staten redan äger marken eller om markåtkomsten ordnas på frivillig väg. I avsnitt 6.4 finns exempel på åtgärder som normalt kommer att omfattas av undantaget.

#### 4 §

*Första stycket* är nytt. Syftet med planeringen är enligt bestämmelsen att järnvägen ska få en lokalisering och utformning som bidrar till att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning. Skrivningen ansluter till

det övergripande transportpolitiska målet och får anses gälla som övergripande syfte också för nuvarande planeringsprocess. För tydlighetens skull bör det enligt kommitténs bedömning slås fast i banlagen såsom en allmän målsättning.

Det nuvarande första stycket placeras i *andra stycket* och ändras språkligt.

Bestämmelsen i *tredje stycket*, som för närvarande finns i 2 kap. 1 c §, preciserar det andra stycket i här aktuell paragraf och flyttas därför hit.

#### 4 a §

Paragrafens *första stycke* är nytt och betonar vikten av samordning. Det har utformats efter direkt mönster av 2 kap. 11 § plan- och bygglagen (2010:900, nya PBL). Förarbetena finns i prop. 2009/10:170 s. 418.

Den som handlägger ärenden enligt banlagen (oftast Trafikverket) som också ska prövas eller har prövats enligt annan lag ska enligt bestämmelsen sträva efter att samordna arbetet med den andra prövningen så att dubbelarbete undviks. Det kan gälla samordning med den kommunala planeringen men även med prövning enligt miljöbalken. Såväl planeringsarbetet som prövningen av ärendet omfattas av bestämmelsen.

Samordning ska givetvis bara ske om det är lämpligt. Som betonas i avsnitt 8.4 har Trafikverket huvudansvaret för att åstadkomma ett bra samarbete med berörda kommuner. Ett nära samarbete som inleds tidigt kommer enligt kommitténs bedömning att innebära omfattande möjligheter att samordna arbetet med järnvägsplan och arbetet med den kommunala planeringen. Det bör regelmässigt vara lämpligt med samordning mellan Trafikverkets och kommunens arbete.

Det är inte möjligt att med stöd av den här aktuella bestämmelsen göra undantag från lagens krav, utan det handlar om att uppfylla dessa krav på ett så effektivt sätt som möjligt. I 2 kap. 6 § och 10 § första stycket finns däremot samordningsbestämmelser som tillåter att undantag görs från kraven på samråd och särskilt upprättad MKB.

I 6 kap. 19 och 20 §§ miljöbalken finns bestämmelser om planer och planeringsunderlag som är direkt tillämpliga under den fysiska planeringen enligt banlagen (prop. 1997/98:45 del 2 s. 67). I *andra stycket* här aktuell paragraf finns en erinran om detta. Stycket

ersätter hänvisningarna i nuvarande 2 kap. 1 § tredje stycket, 1 a § tredje stycket och 2 § andra stycket banlagen.

## 2 kap. Järnvägsplan m.m.

### När en järnvägsplan ska upprättas

#### 1 §

I paragrafens *första stycke* finns den övergripande bestämmelsen om den nya sammanhållna planeringsprocessen. Planeringen ska enligt bestämmelsen utmynna i en järnvägsplan. Syftet med planeringen preciseras i 1 kap. 4 § första stycket. I 2–7 §§ regleras förfarandet för samråd. I 8 § finns en bestämmelse om förfarandet för projekt som ska tillåtlighetsprövas av regeringen enligt 17 kap. miljöbalken. Bestämmelser med krav på järnvägsplanens innehåll och underlag för planen finns i 9–11 §§. Kungörande och granskning av förslaget till järnvägsplan regleras i 12–14 §§. Bestämmelser om fastställelse och giltighet av planen finns i 15–19 §§.

*Andra stycket* innehåller dels ett undantag från kravet på järnvägsplan för industrispår och hamnspår på egen fastighet, dels en möjlighet att upprätta en järnvägsplan för stängning av plankorsning som inte är byggande av järnväg. Bestämmelserna, som är hämtade från nuvarande 1 c § första stycket, har justerats språkligt.

Ibland är behovet av en järnvägsbyggnadsåtgärd en ren följd av ett vägprojekt. Det kan t.ex. bli nödvändigt att flytta en järnväg på grund av att en väg ska byggas. I sådana fall är det enligt 20 b § andra stycket väglagen (1971:948) möjligt att reglera järnvägen i vägplanen. I *tredje stycket* regleras i vilken utsträckning banlagen ska tillämpas om den möjligheten utnyttjas. Banlagens bestämmelser om hur en järnvägsplan tas fram, fastställs och upphör att gälla ska givetvis inte tillämpas. Inte heller förfarandebestämmelsen för tillåtlighetsprövningen blir aktuell att tillämpa. Däremot ska övriga bestämmelser i banlagen tillämpas. För tillämpningen av en del av bestämmelserna har det betydelse att det finns en järnvägsplan (se t.ex. 3 kap. 2 § samt 4 kap. 1 och 2 §§). När järnvägen är reglerad i en vägplan ska den planen därför likställas med en järnvägsplan. Det innebär bl.a. att den som ska bygga järnvägen med stöd av 4 kap. 1 § banlagen får lösa marken som enligt den

gällande *vägplanen* (som alltså likställs med en järnvägsplan) ska användas för järnvägen.

Eftersom ingen järnvägsplan kommer att upprättas finns det inget planbeslut att överklaga enligt denna lag. Den som är missnöjd med placering eller utformning av järnvägen får i stället med stöd av väglagen överklaga beslutet att fastställa vägplanen.

## Samråd

### 2 §

Den som avser att bygga en järnväg ska genomföra samråd. Av paragrafen framgår med vilka samråd ska genomföras och vad samrådet ska avse.

Enligt *första stycket* ska samrådet ske ”under arbetet med att upprätta järnvägsplan”. I detta ligger att samrådet är en process som ska pågå löpande under planeringen. Det tydliggörs genom andra meningen som anger att samråd ska avse järnvägens lokalisering, utformning och miljöpåverkan.

Samrådsregeln regleras i *första stycket* för projekt som inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och i *andra stycket 1* för projekt som kan antas medföra sådan påverkan. Banlagens nuvarande reglering är svår att förstå och överblicka. Ett skäl till det är att banlagen innehåller såväl egna regler som hänvisningar till miljöbalken. Sammantaget finns det fyra olika varianter av samråds-kretsar. Vilken som ska tillämpas beror på om projektet har betydande miljöpåverkan och vilket skede i planeringen som är aktuellt. Kommitténs generella utgångspunkt är att 6 kap. miljöbalken bör tillämpas om det inte finns sakliga skäl för att göra undantag. Eftersom särskilda regler riskerar att komplicera processen bör det finnas relativt starka skäl för att göra avsteg från miljöbalken (se avsnitt 6.9).

För projekt som *inte kan antas medföra en betydande miljö-påverkan* skiljer sig nu gällande bestämmelser om samråds-krets i banlagen något från miljöbalkens bestämmelser<sup>6</sup>. I utredningsfasen tillämpas redan miljöbalkens samråds-krets (1 a § tredje stycket i

---

<sup>6</sup> Innan den fysiska planeringen inleds behövs en förberedande studie under vilken fyrstegs-principen tillämpas. Kommittén förutsätter att detta kommer att ske inom ramen för den ekonomiska planeringen varvid samråd genomförs (se avsnitt 6.3). Den fysiska planeringen ska normalt inledas ungefär i det skede då den nuvarande järnvägsutredningen inleds (se avsnitt 6.5). Jämförelsen mellan miljöbalkens bestämmelser och banlagens nu gällande bestämmelser om samråds-krets inskränks därför till järnvägsutredning och järnvägsplan.

nuvarande lydelse). När järnvägsplanen tas fram är samrådskretsen för projekt som inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan vidare enligt banlagens nuvarande regler än enligt miljöbalken. Enligt banlagen ska samråd ske med berörda fastighetsägare, kommuner och länsstyrelser samt med andra som kan ha ett väsentligt intresse i saken (5 § i nuvarande lydelse). En tillämpning av miljöbalkens bestämmelser innebär att samråd ska ske med de enskilda som kan antas bli särskilt berörda och länsstyrelsen (6 kap. 4 § första stycket 1 miljöbalken).<sup>7</sup> Enligt kommitténs bedömning är utgångspunkten att det inte finns skäl att ställa krav på en vidare samrådskrets vid planering av järnvägar än vad som gäller vid tillståndsprovning av annan miljöfarlig verksamhet. Med hänsyn till vikten av ett nära samarbete mellan Trafikverket och kommunerna vid planering av transportinfrastruktur bör dock berörda kommuner alltid ingå i samrådskretsen. Miljöbalkens samrådskrets ska därför gälla med tillägget att samråd alltid ska ske med berörda kommuner. Om ett projekt inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska alltså samråd ske med länsstyrelsen, berörda kommuner och de enskilda som särskilt berörs.

För projekt som *kan antas medföra en betydande miljöpåverkan* ska samrådskretsen dessutom, i enlighet med vad som gäller enligt miljöbalken, avse de övriga statliga myndigheter, den allmänhet och de organisationer som kan antas bli berörda. Ett exempel på organisationer som ska ingå i samrådskretsen är miljöorganisationer. Den föreslagna regleringen innebär i princip inte någon förändring i sak även om bestämmelserna är formulerade på olika sätt (nuvarande lydelse av 1 a § tredje stycket, 2 § första stycket och 5 § här aktuellt kapitel samt 6 kap. 4 § första stycket 2 miljöbalken). Möjligen blir samrådskretsen något vidare än vad nuvarande regler om det avslutande järnvägsplaneskedet kräver (nuvarande lydelse av 5 §).

Kommittén har övervägt om miljöbalkens samrådskretsar bör kompletteras med de regionala kollektivtrafikmyndigheter som ska bildas (lagen [2010:1065] om kollektivtrafik, prop. 2009/10:200). Som tidigare sagts är kommittén restriktiv när det gäller att föreslå avvikelser från bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken. Med hänsyn härtill och då det kan finnas situationer då de nya myndigheterna inte är särskilt berörda anser kommittén inte att det ska vara obligatoriskt att samråda med dem. Kommittén förutsätter

---

<sup>7</sup> Miljöbalkens samrådskrets omfattar också tillsynsmyndigheten. Någon tillsynsmyndighet i den meningen finns inte för planeringen av järnvägar.

däremot att de nya myndigheterna, precis som trafikhuvudmännen är i dag, blir självklara samarbetspartners för Trafikverket.

Det förekommer i ett fåtal fall att kommuner tillämpar banlagen vid planering av järnvägar. I sådana fall ska givetvis kommunen och Trafikverket ha ett nära samarbete. En formell skyldighet för kommunen att samråda med Trafikverket finns endast om projektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Ett nära samarbete är dock självklart även utan en formell samråds-skyldighet. En särskild bestämmelse för de få fall som kan bli aktuella är inte motiverad.

Samrådet ska enligt *första stycket* avse järnvägens lokalisering, utformning och miljöpåverkan (jfr 6 kap. 4 § andra stycket miljöbalken). Samrådet är en pågående process och ska som helhet behandla nämnda aspekter. Inriktningen på samrådet kommer dock att variera under olika samrådsaktiviteter beroende på hur långt planeringen kommit.

Om projektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska samrådet enligt *andra stycket 2* även avse MKB:s innehåll och utformning. Enligt nu gällande regler ska samrådet avse MKB:s innehåll och utformning även om projektet inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (nu gällande lydelse av 1 a § tredje stycket och 2 § första stycket här aktuellt kapitel samt 6 kap. 4 § andra stycket miljöbalken). Skälet för förändringen är att det enligt kommitténs förslag (se avsnitt 6.6 och 10 § andra stycket) inte behöver upprättas någon MKB om projektet inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

I *tredje stycket* finns en ny bestämmelse om att länsstyrelsen under samrådet ska verka för att MKB:n får den inriktning och omfattning som behövs för prövningen av järnvägsplanen. Bestämmelsen är utformad efter mönster av 6 kap. 5 § första stycket miljöbalken. Syftet är att länsstyrelsen ska medverka till att den färdiga MKB:n ska vara anpassad efter det enskilda projektets omfattning och svårighetsgrad. Däremot är inte avsikten att länsstyrelsen ska ha detaljsynpunkter på när olika uppgifter tas fram under planeringsprocessen och hur samrådet kring dessa organiseras.

### 3 §

Enligt *första stycket* ska samrådet inledas så tidigt som möjligt och anpassas efter behovet i det enskilda fallet. Bestämmelsen ersätter hänvisningar till en bestämmelse i miljöbalken enligt vilken

”samrådet ska genomföras i god tid och i behövlig omfattning innan en ansökan om tillstånd görs och den miljökonsekvensbeskrivning som krävs enligt 1 § upprättas” (nu gällande lydelse av 1 a § tredje stycket och 2 § första stycket här aktuellt kapitel samt 6 kap. 4 § andra stycket miljöbalken).

Miljöbalkens bestämmelse kan inte direkt tillämpas på planeringen av järnvägar eftersom det inte sker någon ansökan om tillstånd. Samrådet bör i stället inledas så snart som möjligt efter det att arbetet med järnvägsplan har påbörjats. Bestämmelsen formuleras om så att det framgår tydligt. Den nya bestämmelsen relaterar inte till tidpunkten då MKB upprättas. En orsak till det är att en MKB i fortsättningen bara ska upprättas för projekt som kan antas medföra betydande miljöpåverkan (se avsnitt 6.6 och 10 § andra stycket). I de fall en MKB ska upprättas är avsikten dessutom att samrådet också ska avse MKB:n. På det viset kan myndigheter och andra successivt bidra till att MKB:n får en bra inriktning och kvalitet.

Av *andra stycket* framgår att det är den som ska bygga järnvägen som ska ta fram underlag för samrådet och göra det tillgängligt. Nuvarande bestämmelse ger intrycket att underlag för samråd ska lämnas vid ett tillfälle och endast till den samråds-krets som gäller för projekt utan betydande miljöpåverkan (nu gällande lydelse av 1 a § tredje stycket och 2 § första stycket här aktuellt kapitel samt 6 kap. 4 § tredje stycket miljöbalken). Här anpassas bestämmelsen till planeringsprocessen för järnvägar. Planeringen av järnvägar är en process där förslaget till lokalisering och utformning läggs fast successivt. Ett meningsfullt samråd måste därför också bedrivas som en process där såväl samråds-krets som underlaget för samrådet skiftar. Ett exempel på att samråds-kretsen kan förändras under planeringens gång är när samrådet har inletts i den mindre samråds-kretsen och länsstyrelsen senare beslutar att projektet kan antas medföra betydande miljöpåverkan. I den fortsatta planeringen ska då samråd ske med den utökade samråds-kretsen. Det kan i sammanhanget finnas skäl att notera att inget hindrar att samrådet redan från början inleds med den utökade samråds-kretsen även om det då inte är klart att projektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

När samrådet inleds är det inte alltid möjligt att avgöra vilka enskilda som kan antas bli särskilt berörda. När planeringen nått så långt att olika alternativa korridorer kan diskuteras kan det därför bli aktuellt att samråda med enskilda som verket (eller annan som

avser att bygga järnväg) tidigare inte har samrått med. Det är en effekt av den nya sammanhållna och flexibla planeringsprocessen.

Hur underlaget görs tillgängligt för dem som ingår i samråds-kretsen måste också få variera. Vad som är lämpligt beror bl.a. på vem som är mottagare. När samråd ska ske med den berörda allmänheten kan det vara lämpligt att bjuda in till ett möte och lämna information där. I andra fall kan det vara lämpligt att skicka ett skriftligt underlag. Löpande information på Trafikverkets webbplats är ett bra komplement till övriga åtgärder. Vad samråds-underlaget ska innehålla behöver inte regleras särskilt här utan framgår av 2 § första stycket andra meningen. Underlaget i tidiga skeden behöver anpassas till frågor som rör lokaliseringen av järnvägen medan senare skeden behöver fokusera på utformningen.

#### 4 §

*Första stycket*, som är nytt, innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om att vissa projekt ska antas medföra en betydande miljöpåverkan. Av 3 § första stycket 4 förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar framgår att järnvägsprojekt som ska tillåtlighetsprövas enligt 17 kap. miljöbalken alltid ska antas medföra en betydande miljöpåverkan.<sup>8</sup> Ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om att vissa verksamheter eller åtgärder ska antas medföra betydande miljöpåverkan finns i 6 kap. 4 a § miljöbalken. Banlagen innehåller inte motsvarande bemyndigande och hänvisar inte heller till bemyndigandet i miljöbalken. Kommittén anser i likhet med Miljöprocessutredningen (SOU 2009:45 s. 220) att ett bemyndigande behövs och att det bör tas in i banlagen.

I *andra och tredje styckena* finns bestämmelser om länsstyrelsens beslut om betydande miljöpåverkan. Styckena ersätter 1 § tredje stycket här aktuellt kapitel och 6 kap. 5 § andra stycket miljöbalken. Enligt 1 § tredje stycket i nuvarande lydelse ska länsstyrelsen fatta beslutet *efter* samrådet. När nu planeringen ska göras i en sammanhållen process där samrådet ska pågå successivt under hela planeringsprocessen är det inte längre en lämplig beslutstidpunkt. Beslutet ska i stället fattas *under* samrådet. Det innebär att beslutstidpunkten kommer att överensstämja med vad som gäller för verksamheter som tillståndsprövas enligt miljöbalken (6 kap. 5 § andra stycket miljöbalken).

<sup>8</sup> Kommittén föreslår att den obligatoriska tillåtlighetsprövningen ska avskaffas. Det innebär att 3 § första stycket 4 förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar behöver ändras.



Länsstyrelsens bedömning av om projektet kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska på motsvarande sätt som i dag göras enligt de kriterier som finns i bilaga 2 till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar.

Av 5 kap. 2 § första stycket framgår att länsstyrelsens beslut inte får överklagas.

#### 5 §

Paragrafen ger möjligheter att förenkla samrådet för en järnvägsplan som bara gäller ändring av planen för ett järnvägsbygge som ännu inte är färdigställt. Den motsvarar nuvarande 6 § första stycket. Paragrafen har justerats språkligt. Dessutom har ett förtydligande skett genom *första stycket punkt 2*. Enligt förslaget framgår det uttryckligen att ett förenklat samråd inte får ske om ändringen av planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Av 4 § framgår hur den frågan avgörs. Det bör betonas att det inte är den ursprungliga planens totala miljöpåverkan som avses utan miljöpåverkan till följd av ändringen.

Bestämmelsens tillämpningsområde är begränsat till att avse en plan som bara gäller *ändring* av en gällande plan. Ändringen kan avse en del av järnvägens sträckning. Den kan också gälla järnvägens utformning, t.ex. höjdläget. Om järnvägens sträckning förändras väsentligt genom ändringen, kan planen inte anses vara en ändring av tidigare plan. I sådana fall berörs regelmässigt inte bara några få enskilda utan även allmänna intressen. Det är då fråga om en ny plan som ska hanteras enligt vanliga regler.

Bestämmelsen kommenteras i avsnitt 6.8.2.

#### 6 §

Genom paragrafen, som är ny, ges möjligheter till förenkling av samrådet enligt banlagen när samråd för motsvarande åtgärd sker enligt nya PBL. Paragrafen har likheter med 5 kap. 16 § nya PBL som ger möjlighet till förenkling för åtgärder som prövas enligt banlagen.

En första förutsättning för att paragrafen ska kunna tillämpas är att järnvägsplanen enbart gäller åtgärder som har eller ska prövas genom detaljplan. Detaljplanen kan reglera ett större område än den kommande järnvägsplanen. Det avgörande är att järnvägen är densamma i detaljplanen och järnvägsplanen.

En skillnad i förhållande till vad som gäller enligt nya PBL är att det, med stöd av här aktuell bestämmelse, inte är möjligt att helt

avstå från samråd enligt banlagen. Planeringen ska alltid inledas med ett sådant samråd. Innebörden av bestämmelsen är att samrådet enligt banlagen inte behöver omfatta detaljerna när det gäller järnvägens närmare lokalisering och utformning. Med detaljerna avses i princip den planering som enligt nuvarande regelverk görs i järnvägsplaneskedet.

Bestämmelsen kan tillämpas i två olika situationer. Antingen finns det redan en detaljplan som gäller järnvägen eller så pågår arbetet med en sådan detaljplan.

Om det redan finns en detaljplan som gäller järnvägen behöver Trafikverket i samråd med kommunen bedöma om detaljplanen kan vara utgångspunkten för planeringen. Det bör göras inom ramen för planeringen och samrådet enligt banlagen. En avgörande fråga för den bedömningen är om utredningen i detaljplaneärendet alltså är aktuell och om den är tillräcklig för järnvägsplanen. För att det ska vara möjligt att bedöma dessa frågor måste det bl.a. klaras ut om projektet kan antas ha en betydande miljöpåverkan eller inte. I så fall krävs en MKB. Är frågan om betydande miljöpåverkan inte avgjord i förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar ska länsstyrelsen besluta i frågan. Om en MKB krävs är underlaget i detaljplaneärendet tillräckligt endast om det där finns en MKB som uppfyller kraven i MKB-direktivet<sup>9</sup>.

Bedömer Trafikverket att utredningen i detaljplaneärendet är aktuell och tillräcklig för järnvägsplanen behöver samrådet enligt banlagen inte omfatta detaljerna när det gäller järnvägens lokalisering och utformning. Förutsättningen är givetvis att samråd faktiskt skett med alla dem som omfattas av banlagens samråds-krets. Skulle så inte vara fallet är det dock enligt *andra stycket* tillräckligt att ett kompletterande samråd om detaljerna genomförs med den eller dem som inte omfattats av samrådet i detaljplaneärendet. Eftersom kommunen har bedrivit samrådet i detaljplaneärendet krävs inget kompletterande samråd med kommunen.

Den vanligaste situationen kommer att vara att kommunen och Trafikverket i samverkan inleder sin respektive planering. Även i sådana fall ska Trafikverket inleda planeringen och samrådet enligt banlagen. Frågan om betydande miljöpåverkan ska också prövas i vanlig ordning. När planeringen nått så långt att en gemensam

---

<sup>9</sup> Rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, ändrat genom rådets direktiv 97/11/EG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/31/EG.

uppfattning om järnvägens lokalisering och utformning i stort har uppnåtts, kan – om Trafikverket och kommunen anser att det är lämpligt – samråd om detaljerna ske endast i detaljplaneärendet. För att det samrådet ska vara tillräckligt krävs, på motsvarande sätt som när det redan finns en detaljplan, att utredningen i detaljplaneärendet är tillräcklig och aktuell för järnvägsplanen samt att samrådet i detaljplaneärendet sker med alla dem som ska omfattas av samråd enligt banlagen. Om möjligheten att samråda om detaljerna enbart enligt nya PBL ska utnyttjas, krävs att kommunen ser till att samrådet vad gäller underlag och samrådskrets uppfyller kraven. Trafikverket och kommunen måste således vara ense om att använda sig av denna möjlighet.

Det förtjänar att framhållas att bestämmelsen inte är tvingande. Om Trafikverket anser att järnvägen bör få en annan lokalisering och utformning än vad som följer av en befintlig detaljplan, ska givetvis Trafikverket i samverkan med kommunen inleda en ny planering. Om det finns en nyligen antagen detaljplan bör Trafikverket ha deltagit aktivt i kommunens detaljplanarbete och en samsyn bör då finnas i dessa frågor. Inleder kommunen och Trafikverket planeringen gemensamt kan det ofta vara effektivt och lämpligt att samråda om detaljerna enbart i detaljplaneärendet med stöd av här aktuell bestämmelse eller enbart i järnvägsplaneärendet med stöd av 5 kap. 16 § nya PBL.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.8.5. Se också kommentarerna till 10 § första stycket och 12 § andra stycket.

#### 7 §

Paragrafen innehåller en hänvisning till bestämmelsen i 6 kap. 6 § miljöbalken om samråd med ett annat land. Att motsvarande gäller i dag framgår av 1 a § tredje stycket och 2 § första stycket i nuvarande lydelse.

### **Tillåtlighetsprövning**

#### 8 §

Kommittén föreslår i avsnitt 7.3 att den obligatoriska tillåtlighetsprövningen ska slopas och ersättas med en ny ordning för urval. Tillåtlighetsprövningen ska i fortsättningen alltid ske efter förbehåll med stöd av 17 kap. 3 § miljöbalken. Här aktuell paragraf

reglerar handläggningen av projekt som ska tillåtighetsprövas och ersätter 1 b §.

På motsvarande sätt som idag ska Trafikverket med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen. Det framgår av *första stycket*. Enligt nuvarande bestämmelse ska prövningen ske "på grundval av en upprättad järnvägsutredning". I den sammanhållna planeringsprocess som kommittén föreslår ska ingen järnvägsutredning upprättas. Tidpunkten för överlämnande till regeringen anknyter därför i stället till hur långt utredningen ska ha drivits. Överlämnandet ska ske när Trafikverket har tagit ställning till vilka alternativ som är rimliga och rangordnat dessa. Med *alternativ* avses vanligen alternativa bansträckningar. Två olika alternativ kan dock avse samma bansträckning om det finns väsentliga skillnader i utformning mellan alternativen, t.ex. med eller utan tunnel. Alla tänkbara alternativ ska inte anses vara *rimliga*. De alternativ som avses är de som vid en samlad bedömning framstår som rimliga att genomföra. Det är viktigt att de alternativ som prövas av regeringen tillgodoser järnvägens ändamål. Kravet på rangordning är en nyhet (se avsnitt 7.5).

*Andra stycket* reglerar underlaget för tillåtighetsprövningen. Ärendet ska innehålla en MKB och det övriga underlag som behövs för tillåtighetsprövningen. Underlaget ska hämtas från den pågående planeringsprocessen. Det har således tagits fram enligt bestämmelserna för järnvägsplan när det gäller samråd och bedömning av betydande miljöpåverkan. När underlaget är färdigställt ska kungörelse och granskning ske på motsvarande sätt som gäller för en järnvägsplan. Trafikverket ska också under granskningstiden skicka ärendet på en beredningsremiss. Bestämmelser om remissen kan ges i förordning. Granskningen och remissen bidrar till att ge regeringen ett bra beslutsunderlag.

Att en MKB krävs vid en tillåtighetsprövning framgår av 6 kap. 1 § första stycket miljöbalken. Eftersom tillåtighetsbeslutet är bindande för den efterföljande prövningen är det också enligt kommitténs bedömning nödvändigt med kungörelse och granskning för att uppfylla MKB-direktivets krav på möjligheter för allmänhetens deltagande (artikel 6, jfr också C-508/03).

Av *tredje stycket* framgår att en MKB ska ha det innehåll som följer av 6 kap. 7 § miljöbalken och vara godkänd av berörda länsstyrelser innan ärendet kungörs och granskningen inleds.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.5.

## Järnvägsplanens innehåll

### 9 §

Av paragrafen framgår vilket innehåll en järnvägsplan ska ha och vilket underlag som ska finnas för planen. I den nuvarande planeringsprocessen ska en utredning och en plan upprättas med varsin MKB. I fortsättningen ska en sammanhållen planeringsprocess resultera i *en* järnvägsplan. Dagens krav på innehåll i utredning och plan arbetas därför samman i en paragraf. Till skillnad från nuvarande regler görs här skillnad mellan planens innehåll (första och andra styckena) och underlaget för planen (tredje stycket). Språkliga justeringar görs också. Paragrafen ersätter delar av 2 kap. 1 a § första och andra styckena, 2 § första och tredje styckena, 3 § samt 5 §.

Järnvägsplanen ska enligt *första stycket* innehålla en karta över planområdet. Kartan ska visa järnvägens sträckning och järnvägsanläggningens utformning samt den mark eller det utrymme och de särskilda rättigheter som behöver tas i anspråk för järnvägen och för att bygga järnvägen. Med uttrycket ”för att bygga järnvägen” avses behov av tillfällig nyttjanderätt för t.ex. upplag och etableringsområde (baracker under byggtiden m.m.). Det ska av kartan framgå såväl vilka områden som avses som på vilket sätt de behöver tas i anspråk (med tillfällig nyttjanderätt, servitut eller äganderätt). När det gäller tillfällig nyttjanderätt ska det också framgå under vilken tid marken behöver tas i anspråk. Nuvarande reglering kräver inte uttryckligen att de nämnda uppgifterna framgår av en karta. Så är dock i praktiken fallet redan nu.

Planen ska vidare enligt *punkt 1* innehålla uppgifter om de skyddsåtgärder och försiktighetsmått som ska utföras. På motsvarande sätt som idag är det skyddsåtgärder och försiktighetsmått med avseende på driftsskedet som ska redovisas. Det är viktigt att Trafikverkets åtaganden i dessa avseenden tydligt framgår av planen.

*Punkten 2* är ny. Som framgår av avsnitt 8.6.3 bör samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken normalt inte behövas vid sidan av samrådet om järnvägsplanen enligt 2 och 3 §§. Av här aktuell bestämmelse följer att planen ska innehålla uppgift om de typer av verksamheter och åtgärder för vilka det inte behövs någon anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Länsstyrelsen är tillförsäkrad inflytande i frågan genom att Trafikverket endast kan fastställa planen om länsstyrelsen tillstyrker. De verksamheter och åtgärder som på

detta sätt anges i planen är enligt den föreslagna bestämmelsen i 12 kap. 6 a § miljöbalken undantagna från anmälningsskyldigheten.

I *andra stycket* finns en ny bestämmelse som ger möjlighet för Trafikverket att i en järnvägsplan begränsa kravet på bygglov, marklov och rivningslov enligt 9 kap. nya PBL. Förutsättningen för att det ska få ske är att kommunen går med på det. Om lovkravet ska begränsas, ska uppgift om det finnas i järnvägsplanen. Av planen måste framgå vilka typer av åtgärder som omfattas, vilket område som avses och vad som i övrigt gäller som villkor för lovbefrielsen. Vid såväl det tidiga samrådet som granskningen av förslaget till järnvägsplan kommer alltså berörda enskilda att få en klar uppfattning av dessa frågor. Åtgärder som kan undantas från lovplikt är en del av järnvägens utformning och omfattas därför av samrådskravet enligt 2 §.

I 9 kap. 15 a § nya PBL föreslås ett undantag från kraven på lov för åtgärder som genomförs på det sätt som anges i järnvägsplanen. Se avsnitt 8.6.2 samt kommentaren till 9 kap. 15 a § nya PBL.

Av *tredje stycket* framgår vilket underlag som ska finnas tillsammans med järnvägsplanen. Enligt *punkt 1* ska det finnas en redovisning av orsakerna till valet av lokalisering och utformning av järnvägen. I bestämmelsen ligger också ett krav på en redogörelse för de alternativ som övervägts (för projekt som kan antas ha betydande miljöpåverkan följer det också av punkt 3). Som framgår av avsnitt 6.5 bör planen också innehålla en tillbakablick som bl.a. redogör för tillämpningen av fyrstegsprincipen.

Enligt *punkt 2* ska det finnas en samrådsredogörelse. I samrådsredogörelsen ska de synpunkter som kommit fram under samrådet sammanställas och det ska framgå hur synpunkterna har beaktats.

Av *punkt 3* framgår att det ska finnas en MKB. Vilka krav som ställs på en MKB framgår av 11 §. Det generella kravet på en MKB modifieras genom bestämmelser i 10 §.

Enligt *punkt 4* ska även de övriga uppgifter som behövs för att genomföra projektet finnas tillsammans med planen. Vid behov kan bestämmelser i förordning eller myndighetsföreskrift precisera vilka uppgifter som ska finnas med.

Nuvarande bestämmelser ställer i vissa avseenden mer detaljerade krav på planens innehåll och underlag för planen än de bestämmelser som föreslås här. Avsikten är inte att färre uppgifter ska krävas än i dag. Det finns dock ingen anledning att detaljreglera dessa frågor i lagen. De detaljbestämmelser som behövs om planens innehåll eller underlag för planen bör placeras i föreskrifter på lägre

nivå. Något bemyndigande behövs inte i lagen utan de bestämmelser som krävs kan ges som verkställighetsföreskrifter. Det kan t.ex. gälla krav på en fastighetsförteckning (2 kap. 3 § nuvarande lydelse). Förteckningen används under planeringsprocessens gång som underlag för kallelser till samråd, utställning och under rättelser. Det är därför angeläget att den som svarar för innehållet i en sådan förteckning har rätt kompetens för uppgiften. Enligt dagens regler krävs en genomförandebeskrivning som ska vara ett särskilt dokument (2 kap. 2 § tredje stycket i nuvarande lydelse). I fortsättningen ska det vara tillräckligt att uppgifter om hur planen ska genomföras i någon form finns tillsammans med planen (jfr 4 kap. 33 § nya PBL).

#### 10 §

I paragrafens *första stycke* finns en ny bestämmelse som innebär att det inte är nödvändigt att upprätta en särskild MKB i järnvägsärendet om det finns en MKB i detaljplaneärendet som kan användas. Av *punkten 1* framgår att en förutsättning för att bestämmelsen ska kunna tillämpas är att järnvägsplanen enbart gäller åtgärder som har eller ska prövas genom detaljplan. Detaljplanen kan reglera ett större område än den kommande järnvägsplanen. Det avgörande är att järnvägen är densamma i detaljplanen och järnvägsplanen. Dessutom krävs enligt *punkt 2* att MKB:n som upprättats i detaljplaneärendet ska återges i järnvägsärendet. MKB:n måste också vara aktuell och tillräcklig för järnvägsärendet. Det innebär bl.a. att den måste uppfylla kraven i MKB-direktivet. Även en MKB som upprättats i detaljplaneärendet ska enligt 11 § andra stycket godkännas av länsstyrelsen innan den kungörs. Se även avsnitt 6.8.5 och kommentarerna till 6 § och 12 § andra stycket.

Även *andra stycket* är nytt. Det innehåller ett undantag från kravet på MKB. Undantaget gäller för projekt som inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Att ett projekt ska antas medföra en betydande miljöpåverkan framgår i vissa fall direkt av förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar. Normalt är det dock länsstyrelsen som i det enskilda fallet avgör frågan (4 §). Det underlag som länsstyrelsen behöver för sin bedömning tar Trafikverket som vanligt fram i den inledande planeringen under vilken samråd sker.

Om en MKB inte behövs, ska det i stället finnas uppgifter om projektets förutsebara påverkan på människors hälsa och miljön.

De sistnämnda uppgifterna behövs för att det vid fastställandet av planen ska finnas underlag för att bedöma miljöeffekterna av projekt som inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Av 1 kap. 3 § första stycket följer att miljöbalkens bestämmelser ska tillämpas i vanlig ordning. Effekten av bestämmelsen är att det kommer att krävas betydligt mindre underlag för projekt som inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Skälen för förslaget finns i avsnitt 6.6.

### 11 §

Av *första stycket* framgår att den MKB som ska finnas som underlag till en järnvägsplan för projekt med betydande miljöpåverkan ska uppfylla kraven på innehåll enligt 6 kap. 7 § miljöbalken. Vidare framgår att det är den som planerar att bygga järnvägen som ska stå för kostnaderna för att ta fram MKB:n enligt 6 kap. 10 § miljöbalken. Att motsvarande gäller i dag framgår av nuvarande 1 a § tredje stycket och 2 § andra stycket.

På motsvarande sätt som i dag ska en MKB godkännas av berörda länsstyrelser. Det ska enligt dagens regler ske innan den tas in i järnvägsplanen (2 § första stycket nuvarande lydelse). Eftersom MKB:n i fortsättningen lagtekniskt ska definieras som ett underlag för planen och alltså inte tas in i planen behöver bestämmelsen utformas på ett annat sätt. Godkännandet ska i stället ske innan MKB:n kungörs. I praktiken innebär detta ingen skillnad. Bestämmelsen finns i *andra stycket*.

Enligt kommitténs bedömning finns det inte behov av särskilda föreskrifter om vad en MKB för en järnväg ska innehålla. Trafikverket bör därför inte ha någon föreskriftsrätt i detta avseende (jfr 1 § förordningen [1995:1652] om byggande av järnväg). På motsvarande sätt som gäller för MKB för andra verksamheter kan de ytterligare föreskrifter som kan behövas meddelas som verkställighetsföreskrifter till miljöbalkens bestämmelser (prop. 1997/98:45 del 1 s. 296 och 297).

## Kungörande och granskning av förslaget till järnvägsplan

### 12 §

Av *första stycket* framgår att Trafikverket ska kungöra och låta granska ett förslag till järnvägsplan. Undantag från det generella kravet på kungörelse och granskning finns i 13 och 14 §§.



Bestämmelsen ersätter nuvarande 7 § första stycket. Här har en anpassning gjorts till den terminologi som används i nya PBL. Detaljerna för förfarandet bör dock även i fortsättningen regleras i förordning. Det gäller t.ex. skyldigheten att hålla förslaget och underlaget tillgängligt, bestämmelser om vilken granskningstid som ska tillämpas och vilka personer som ska underrättas särskilt.

Enligt *andra stycket*, som är nytt, får kungörandet av förslaget till järnvägsplan samordnas med kungörandet av ett förslag till detaljplan som gäller järnvägen. Bestämmelsen har utformats efter mönster av 5 kap. 19 § tredje stycket nya PBL. Skyldigheten att hålla handlingarna tillgängliga under den nuvarande utställningstiden regleras i 3 § förordningen om byggande av järnväg. Bestämmelsen bör ändras så att denna skyldighet, vad gäller information som finns i detaljplaneärendet, får fullgöras genom att hålla kopia av handlingar i det ärendet tillgänglig (jfr 5 kap. 21 § andra stycket nya PBL). Frågorna behandlas i avsnitt 6.8.5. Se också kommentarerna till 6 § och 10 § första stycket.

Den bestämmelse om ombyggnad som finns i nuvarande 7 § andra stycket slopas, se avsnitt 6.8.3. Bestämmelsen om järnvägsplan som gäller ändring av planen för ett järnvägsbygge som inte är färdigställt finns i 13 §.

### 13 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 7 § tredje stycket om ändring av planen för ett järnvägsbygge som ännu inte är färdigställt. Uttrycket ”betydande påverkan på miljön, hälsan eller hushållningen med naturresurser” ersätts med det i övrigt generellt använda ”betydande miljöpåverkan”. Det förtydligas också att det inte är den ursprungliga planens totala miljöpåverkan som avses utan miljöpåverkan till följd av ändringen. Övriga språkliga ändringar är av redaktionell karaktär.

Bestämmelsen diskuteras i avsnitt 6.8.2.

### 14 §

I paragrafen finns en ny bestämmelse som gör undantag från kravet på kungörelse och allmän granskning för järnvägsplaner av liten betydelse. Det är i dessa fall i stället enligt *andra stycket* tillräckligt att Trafikverket ger länsstyrelsen, berörda kommuner och de enskilda som särskilt berörs tillfälle att godkänna förslaget eller att lämna synpunkter. Bestämmelsen är utformad efter mönster av 5 kap. 18 § andra stycket nya PBL.

Tre förutsättningar ska vara uppfyllda för att det förenklade granskningsförfarandet ska få användas. Enligt *första stycket punkt 1* får förslaget till järnvägsplan inte vara av stor vikt eller ha principiell betydelse. Av *punkt 2* framgår att förslaget inte får ha en betydande miljöpåverkan. Att förslaget ska sakna intresse för allmänheten framgår av *punkt 3*. Motsvarande rekvisit gäller för förenklat planförfarande enligt 5 kap. 7 § 1 nya PBL (prop. 2009/10:170 s. 242 och 441). Rekvisiten i punkterna 1 och 3 har motsvarigheter i nuvarande 5 kap. 28 § plan- och bygglagen (1987:1, PBL) och förarbeten och praxis till detta lagrum bör kunna vara vägledande också för tillämpningen av här aktuell bestämmelse (prop. 1985/86:1 s. 622, 624 och 625). Tillämpningsområdet beskrivs också i avsnitt 6.8.3.

### Fastställelse av en järnvägsplan

#### 15 §

Av *första stycket* framgår att en järnvägsplan normalt fastställs av Trafikverket. Motsvarande gäller enligt nuvarande 8 § första stycket första meningen.

I *andra stycket* regleras två situationer då Trafikverket ska överlämna frågan till regeringens prövning. Den första situationen då överlämnande ska ske är om Trafikverket och en länsstyrelse har olika uppfattning. Det gäller redan i dag (8 § första stycket andra meningen).

Den andra bestämmelsen om överlämnande till regeringen är ny. Bestämmelsen reglerar tillsammans med 16 § en situation då Trafikverket och en kommun inte kunnat enas om lokalisering och utformning av en järnväg. Skälen för bestämmelsen finns i avsnitt 8.4.2. Två förutsättningar ska vara uppfyllda för att Trafikverket ska överlämna frågan om planen ska fastställas till regeringens prövning.

Det ska *för det första* vara fråga om en plan som gäller en järnväg som behövs för att tillgodose ett riksintresse för kommunikationer enligt 3 kap. 8 § miljöbalken. Planer som gäller järnvägar som inte är av riksintresse omfattas alltså inte av bestämmelsen.

*Den andra förutsättningen* är att Trafikverket och kommunen har olika uppfattning i frågan. Rekvisitet ska läsas mot bakgrund av 1 kap. 5 § första stycket. Inom ett område som omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser får järnväg enligt den

paragrafen inte byggas i strid mot planen eller bestämmelserna. Trafikverket har under planeringsprocessen huvudansvaret för att åstadkomma ett bra samarbete med berörda kommuner. I så gott som alla fall kommer enligt kommitténs bedömning ett bra samarbete och förhandlingar att få till följd att Trafikverkets och kommunens planering samordnas och pågår parallellt med ett gemensamt mål. Enbart det förhållandet att den kommunala planeringen och järnvägsplanen ännu inte överensstämmer när järnvägsplanen är färdig innebär inte att frågan om fastställelse av järnvägsplanen ska överlämnas till regeringen. Även vid en samordnad planering kommer vissa tidsmässiga skillnader att kunna uppstå. Avgörande för om järnvägsplanen ska överlämnas till regeringen är i stället om Trafikverket och kommunen har olika uppfattning i frågan. Så är fallet om en gemensam lösning inte kunnat nås trots omfattande ansträngningar från båda parter. Om alla försök har misslyckats och det kan antas att detaljplan eller områdesbestämmelser som är oförenliga med järnvägsplanen kommer att hindra att järnvägen byggs, får Trafikverket och kommunen anses ha olika uppfattning i bestämmelsens mening.

Trafikverket får enligt *tredje stycket* överlämna frågan till regeringen om det finns särskilda skäl. Bestämmelsen är hämtad från nuvarande 8 § första stycket sista meningen.

I *fjärde stycket* finns en bestämmelse om att innehållet i en MKB (om det finns en sådan) samt resultatet av samråd och yttranden ska beaktas då järnvägsplanen fastställs. Vidare framgår att beslutet att fastställa planen ska kungöras. Bestämmelserna är hämtade från de nuvarande tredje och fjärde styckena i 8 §.

Bestämmelsen i nuvarande 8 § andra stycket får ingen motsvarighet eftersom bestämmelsen inte tillför något utöver vad som framgår av 1 kap. 4 § tredje stycket och 2 kap. 9 § första stycket andra meningen.

#### 16 §

Paragrafen är ny och reglerar tillsammans med 15 § andra stycket punkterna 1 och 2 en situation då Trafikverket och en kommun inte kunnat enas om lokalisering och utformning av en järnväg. Skälen för bestämmelsen finns i avsnitt 8.4.2.

Av *första stycket* framgår att regeringens beslut att fastställa en järnvägsplan som överlämnats på grund av oenighet mellan Trafikverket och en kommun får samma effekt som ett planföreläggande enligt 11 kap. 15 § nya PBL. Effekten av

bestämmelsen är att det, utöver beslutet att fastställa planen, inte krävs ett särskilt beslut av regeringen för att kommunen ska bli tvungen att anpassa sin planering. Regeringens beslut innebär med automatik att kommunen så snart som möjligt ska ändra eller upphäva detaljplanen eller områdesbestämmelserna så att det blir möjligt att bygga järnvägen. Om regeringen inte fastställer planen är paragrafen inte tillämplig. I sådana fall får Trafikverket utreda andra lösningar och arbeta fram ett nytt planförslag.

I ett beslut om planföreläggande anger regeringen en tid inom vilken kommunen ska anpassa sin planering. När kommunens skyldighet enligt här aktuell bestämmelse ska följa av beslutet att fastställa järnvägsplanen bör det i stället direkt av lagen följa att skyldigheten ska fullgöras så snart som möjligt. Kommunen ska alltså inleda arbetet direkt efter regeringens beslut och arbetet ska bedrivas skyndsamt.

I *andra stycket* finns en bestämmelse som motsvarar 11 kap. 16 § nya PBL. Den innebär att regeringen, om kommunen inte fullgör sin skyldighet, får besluta att länsstyrelsen på kommunens bekostnad ska ta fram det förslag och i övrigt fullgöra det arbete som behövs enligt 5 kap. nya PBL för att anpassa den kommunala planeringen. Själva beslutet att ändra eller upphäva detaljplanen eller områdesbestämmelserna ska dock, i likhet med vad som gäller enligt PBL, fattas av regeringen.

Här aktuell paragraf är begränsad till vad som krävs för att järnvägen ska kunna byggas (1 kap. 5 § första stycket). Den avser därför, till skillnad från bestämmelserna i 11 kap. 15 och 16 §§ nya PBL, inte en skyldighet för kommunen att anta en ny detaljplan eller nya områdesbestämmelser, utan endast att ändra eller upphäva en sådan plan eller sådana bestämmelser.

## Järnvägsplanen upphör att gälla

### 17 §

I *första* och *andra styckena* finns bestämmelser om giltighetstid för ett beslut att fastställa järnvägsplan. Första stycket motsvarar nuvarande 9 § första stycket.

*Andra stycket* är nytt. Bestämmelsen innebär att det blir möjligt att förlänga giltighetstiden för en järnvägsplan om det finns synnerliga skäl. Förlängningen får inte avse längre tid än två år. Det innebär att en järnvägsplan alltid upphör att gälla senast sju år från

utgången av det år då planen fick laga kraft om bygget inte har påbörjats vid den tidpunkten. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.10.

Bestämmelsen i *tredje stycket* om kungörelse av beslutet att förlänga giltighetstiden för en järnvägsplan är ny.

#### 18 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 13 §. Paragrafen har delats upp i två stycken och justerats språkligt.

#### 19 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 10 § och har bara ändrats språkligt.

### Avvikelser från järnvägsplanen

#### 20 §

Paragrafen ersätter nuvarande 11 §. Den har kompletterats med en skyldighet att göra ett tillägg till planen om en oväsentlig avvikelse påverkar den mark eller det utrymme som ska tas i anspråk för järnvägen. Motsvarande skyldighet finns redan i 20 § väglagen.

### Gemensam planering av järnvägar och vägar

#### 21 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om samordning av planering av vägar och järnvägar. Byggande av vägar och järnvägar regleras i två olika lagar. Enligt *första stycket* får en järnvägsplan och en vägplan dock upprättas i ett gemensamt förfarande och fastställas genom ett beslut. Bestämmelsen påverkar inte vilken lag som ska tillämpas utan förfarandebestämmelserna enligt respektive lag ska tillämpas fullt ut. Förfarandet enligt väglagen (14 b–18 a §§) överensstämmer emellertid med förfarandet enligt banlagen (2 kap. 2–16 §§). Det är därför oproblemiskt för Trafikverket att driva ett projekt som avser såväl väg som järnväg i ett gemensamt sammanhållet förfarande. Förfarandet får utmynna i ett gemensamt plan-dokument som innehåller en väg- och järnvägsplan och som fastställs av Trafikverket i ett beslut. Det gemensamma beslutet har sitt rättsliga stöd i såväl väglagen som banlagen och är överklagbart enligt båda lagarna. Den som är missnöjd med placeringen eller utformningen av en väg får överklaga beslutet med stöd av 75 eller

75 a § väglagen. Är det i stället en prövning av placeringen eller utformningen av järnvägen som önskas får ett överklagande göras med stöd av 5 kap. 1 eller 1 a § banlagen. Eftersom tiden för överklagande överensstämmer och regeringen i bägge fallen är överprövande instans har detta i praktiken mindre betydelse och bör inte leda till några oklarheter. Den klagandes yrkanden får i vanlig ordning avgränsa prövningen.

I *andra stycket* regleras möjligheten att ta in en åtgärd som utgör byggande av väg i en järnvägsplan. Det rör sig om åtgärder som är en följd av ett järnvägsprojekt. Behovet av vägåtgärden behöver inte vara känd när arbetet med järnvägsplan inleds utan åtgärden kan tas in i den pågående planeringsprocessen. Motsvarande möjlighet att låta en vägplan innefatta åtgärder som är byggande av järnväg finns i 20 b § *andra stycket* väglagen. I vilken utsträckning väglagen respektive banlagen ska tillämpas på sådana åtgärder regleras i 14 a § *andra stycket* väglagen och 2 kap. 1 § *tredje stycket* banlagen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.7.

## Väghållning för enskild väg

### 22 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 12 §.

## 3 kap.

### 1 §

Paragrafen reglerar rätten till tillträde till en fastighet för förberedande åtgärder inför ett järnvägsbygge. Ändringen innebär att det i fortsättningen inte ska krävas ett beslut av länsstyrelsen för genomföra sådana åtgärder. Därmed kommer regleringen att överensstämma med vad som gäller inför ett vägbygge (34 § väglagen).

### 3 §

I paragrafen regleras järnvägsbyggarens rätt till tillfällig nyttjanderätt för upplag och liknande under byggtiden. Järnvägsplanen ska innehålla uppgift om vilket område som behöver användas och när det behöver användas. Enligt nuvarande lydelse av här aktuell bestämmelse är det dock inte tillräckligt att planen fastställts och fått laga kraft. Dessutom krävs att länsstyrelsen beslutar att marken får tas i anspråk med nyttjanderätt. Enligt väglagen krävs inte något

beslut av länsstyrelsen, utan rätten att tillfälligt ta marken i anspråk följer direkt av planen (35 § väglagen). Här föreslås att motsvarande ska gälla enligt banlagen. Eftersom frågan regleras i planen (som länsstyrelsen tar ställning till inför fastställandet) kan det inte vara motiverat att kräva ett beslut av länsstyrelsen.

### 3 a §

Paragrafen, som är ny, innebär att länsstyrelsen kan besluta om att nyttjanderätt ska upplåtas för tillfällig järnväg när den befintliga järnvägen inte kan användas p.g.a. exempelvis översvämning. En motsvarande möjlighet finns för tillfällig väg (36 § väglagen) och bör också finnas för tillfällig järnväg.

Med *infrastrukturförvaltare* avses här detsamma som i järnvägslagen (2004:519), dvs. den som förvaltar järnvägsinfrastruktur och driver anläggningar som hör till infrastrukturen.

## 4 kap.

### 2 a §

Paragrafen är ny och ger i vissa undantagsfall en fastighetsägare rätt till inlösen av fastighet eller del av fastighet vid en tidigare tidpunkt än vad som följer av 2 § (tidig inlösen). Motsvarande bestämmelse föreslås i 55 b § väglagen. Den avsedda tillämpningen beskrivs i författningskommentaren till den paragrafen.

I 5 § finns en hänvisning till expropriationslagen (1972:719). Det innebär att ersättningen vidtidig inlösen ska bestämmas enligt 4 kap. expropriationslagen och att talan ska väckas hos mark- och miljödomstol om fastighetsägaren och Trafikverket inte kommer överens om inlösen och ersättning.

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.3.

### 4 §

Paragrafen kompletteras så att rätten till ersättning även omfattar skador till följd av att mark tagits i anspråk för tillfällig järnväg enligt 3 kap. 3 a §.

## 5 kap.

### 1 §

En ny bestämmelse har tagits in i *tredje stycket*. Bestämmelsen innebär en begränsning när det gäller rätten att överklaga Trafikverkets beslut om fastställelse av en järnvägsplan. Beslutet får inte

överklagas i den del det avser en fråga som redan är avgjord genom ett beslut om tillåtlighet enligt 17 kap. miljöbalken.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 9.4.

### 1 b §

Paragrafen är ny. Den har utformats efter mönster av 13 kap. 11 § nya PBL. Motsvarande bestämmelse föreslås i 75 b § väglagen.

Enligt *första stycket* har endast den som före utgången av granskningstiden skriftligen har framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda rätt att överklaga beslutet att fastställa en järnvägsplan. Bestämmelsen gäller, på motsvarande sätt som 13 kap. 11 § nya PBL, endast enskilda. Det anges här uttryckligen i lagtexten.

Skriftlighetskravet utesluter inte elektronisk kommunikation. Det är t.ex. fullt tillräckligt att synpunkter framförts via e-post. Det avgörande är att synpunkterna lämnats i en varaktig och tillgänglig form (jfr *Formel – Formkrav och elektronisk kommunikation* [Ds 2003:29 s. 92–95]).

Förslaget till plan ska kungöras (12 §). Sakägare m.fl. ska dessutom särskilt underrättas om granskningen och om den tid under vilken synpunkter kan lämnas.<sup>10</sup> När förenklat förfarande tillämpas för planer av liten betydelse enligt 14 § kungörs inte förslaget. De enskilda som särskilt berörs får däremot tillfälle att godkänna planförslaget eller inom viss tid granska det. Det innebär att en enskild sakägare kommer att få tydlig information om när synpunkter senast ska lämnas (jfr dock andra stycket punkt 3).

*Andra stycket punkterna 1 och 2* innehåller undantag för dels den situationen att beslutet har gått emot sakägaren genom att förslaget ändrats efter granskningstiden, dels överklagande på formella grunder. Motsvarande undantag finns i 13 kap. 11 § nya PBL.

I *andra stycket punkt 3* finns ett undantag för planer som gäller ändring av plan för ett pågående bygge och som inte föregåtts av kungörelse och granskning. En förutsättning för sådant förfarande är att berörda fastighetsägare och andra rättighetsinnehavare medgett det ytterligare ianspråktagande av mark som planen innebär (13 §). Det bör därför sällan finnas någon enskild som berörs av planen och som vill överklaga den. Den kan dock inte uteslutas att någon annan än de som omfattas av kravet på

---

<sup>10</sup> Bestämmelsen som finns i 4 § förordningen om byggande av järnväg avser utställning av planen. Bestämmelsen behöver anpassas till den nya planeringsprocess som kommittén föreslår.



medgivande berörs av planen på sådant sätt att han eller hon har rätt att klaga. Undantaget undanröjer risken för rättsförluster i sådana fall.

Det bör påpekas att bestämmelsen inte är en sådan fullständig reglering av vem som har rätt att överklaga som ersätter de allmänna bestämmelserna i 22 § förvaltningslagen (1986:223). För rätt att överklaga krävs alltså dels att synpunkter framförts enligt här aktuell paragraf, dels att beslutet angår den som vill klaga och har gått honom emot.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 9.3.

## 2 §

I *första stycket* anges vilka beslut av länsstyrelsen som inte får överklagas. Bestämmelsen justeras på grund av omdisponeringar i 2 kap.

## 3 §

*Andra stycket* är nytt och innebär att Naturvårdsverket får rätt att överklaga beslut enligt banlagen. En sådan rätt har verket redan enligt 76 § andra stycket väglagen. Skälen finns i avsnitt 9.5.

## 5 §

Regeringen får enligt paragrafen möjlighet att tillåta att delar av en överklagad plan verkställs trots att överklagandet inte avgjorts. Det gäller dock endast delar av planen som uppenbarligen inte berörs av överklagandet.

Paragrafen är ny. Den har utformats efter mönster av 13 kap. 17 § tredje stycket nya PBL. Med hänsyn till att regeringen alltid som första och enda instans prövar ett överklagande av ett beslut att fastställa järnvägsplan behövs dock inte något överklagandeförbud.

Motsvarande bestämmelse föreslås i 78 § väglagen. Paragrafen behandlas i avsnitt 9.6.

## 12.3 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

### 7 kap.

#### 11 a §

Paragrafen är ny och innehåller undantag från förbudet att inom ett område med biotopskydd enligt 11 § första stycket punkt 1 (generellt biotopskydd) bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan skada naturmiljön. Undantagen gäller för byggande av allmän väg enligt en fastställd vägplan och järnväg enligt en fastställd järnvägsplan. Motsvarande undantag från förbuden inom strandskyddsområde finns i 16 § 3 och 4.

Frågan om biotopskydd ska i stället tas upp tidigt i planprocessen när väg- eller järnvägsplanen utarbetas. Frågan om planen är förenlig med biotopskyddets syften behandlas inom ramen för samrådet mellan Trafikverket och länsstyrelsen (14 § andra stycket och 14 b § väglagen [1971: 948] samt 1 kap. 5 § andra stycket och 2 kap. 2 § lagen [1995:1649] om byggande av järnväg, banlagen). Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.6.3.

#### 16 §

Ändringen i *punkt 3* är en följd av ny terminologi i väglagen.

### 12 kap.

#### 6 a §

I paragrafen, som är ny, finns undantag från skyldigheten att göra anmälan för samråd enligt 6 §. Undantaget avser byggande av allmän väg och järnväg i den utsträckning som särskilt anges i en fastställd väg- eller järnvägsplan (16 a § första stycket punkt 2 väglagen och 2 kap. 9 § första stycket punkt 2 banlagen). Alla åtgärder som behövs för att bygga en väg eller järnväg kan undantas från anmälningsskyldigheten.

Frågan behandlas i avsnitt 8.6.3.

### 17 kap.

#### 1 §

Ändringen innebär att de nuvarande punkterna 2 och 3 utgår. Tillåtlighetsprövning av vägar och järnvägar ska inte längre vara obligatorisk.

Stora och svåra väg- och järnvägsprojekt ska enligt kommitténs mening tillåtlighetsprövas även i fortsättningen. Prövningen ska dock ske efter förbehåll enligt 3 §. De projekt som kan komma att

prövas är av sådan karaktär att de faller in under 3 § första stycket punkt 1. Skälen för förändringen finns i avsnitt 7.3.

Den obligatoriska prövningen kommer efter ändringen att omfatta viss kärnteknisk verksamhet och allmänna farleder. Behovet av att ha kvar obligatoriet för allmänna farleder kan som framgår av avsnitt 7.3 diskuteras.

#### 5 §

I *andra stycket* föreslås ett undantag från underrättelseskyldigheten. Bestämmelsen är ny och en följd av att den obligatoriska tillåtighetsprövningen av väg- och järnvägsprojekt ska ersättas med en annan urvalsprocess. Som framgår av avsnitt 7.3 ska tyngdpunkten i förfarandet för att avgöra vilka projekt som ska prövas i fortsättningen vara aktiv myndighetsstyrning och dialog mellan Trafikverket och regeringen. Förslaget innebär att regeringen aktivt ska styra Trafikverkets verksamhet och lägga fast effektiva processer som säkrar tillgång till information om planerade projekt. Även den föreslagna nya ekonomiska planeringsprocessen<sup>11</sup> förutsätter att regeringen håller sig informerad om vilka projekt som Trafikverket planerar för. Det finns mot den bakgrunden inget behov av en formell underrättelseskyldighet enligt här aktuell paragraf. En sådan skyldighet skulle riskera att begränsa möjligheterna för regeringen att utforma effektiva urvalsprocesser.

Det förekommer att även den som inte är skyldig att underrätta regeringen enligt här aktuell paragraf vänder sig till regeringen och begär att regeringen ska förbehålla sig prövningen av en viss verksamhet. En sådan begäran ger upphov till ett ärende och resulterar i ett beslut av regeringen att antingen förbehålla sig prövningen eller att inte göra det. Denna möjlighet kommer att finnas kvar även för vägar och järnvägar. Även Trafikverket kan använda sig av den möjligheten om verket i något undantagsfall skulle känna behov av att regeringen fattar ett formellt beslut.

#### 8 §

Paragrafen, som är ny, reglerar avvikelse från regeringens tillåtighetsbeslut för vägar och järnvägar. Länsstyrelsen får enligt *första stycket* tillåta en mindre avvikelse från ett sådant beslut. Vad som är en mindre avvikelse avgör länsstyrelsen genom en helhetsbedömning från fall till fall. Av betydelse för bedömningen är främst

---

<sup>11</sup> Förslag till nytt planeringssystem för transportsystemet – slutrapport 2010-02-26, Banverket, Sjöfartsverket, Vägverket och Transportstyrelsen.

storleken på avvikelserna och vilka värden det finns i det område som berörs, se vidare avsnitt 7.7.

Ett beslut av länsstyrelsen att medge en mindre avvikelse innebär att Trafikverket kan fortsätta planeringen och arbetet med väg- eller järnvägsplan utan att behöva avvakta ett nytt tillåtighetsbeslut från regeringen.

Av *andra stycket* framgår att länsstyrelsens beslut inte får överklagas. Länsstyrelsens beslut är inte bindande vid senare prövning enligt miljöbalken (t.ex. för vattenverksamhet). Beslut i efterföljande miljöbalksärenden kan överklagas till domstol i vanlig ordning. Ett överklagande av beslut att fastställa väg- eller järnvägsplan prövas av regeringen och domstolsprövning kan ske genom rättsprövning. Den begränsning som enligt 75 § andra stycket väglagen och 5 kap. 1 § andra stycket banlagen gäller för rätten att överklaga frågor som avgjorts genom ett tillåtighetsbeslut gäller inte för sådana avvikelser från tillåtighetsbeslutet som länsstyrelsen medgett. En överklagad plan kan alltså utan begränsning överprövas i de delar den avviker från tillåtighetsbeslutet.

## 12.4 Förslaget till lag om ändring i fastighetsbildningslagen (1970:988)

### 5 kap.

#### 5 §

Paragrafen justeras med anledning av den nya bestämmelsen i 55 a § väglagen (1971:948) som ger en enskild rätt att begära inlösen av fastighet som enligt gällande vägplan ska användas till vägändamål.

När vägar byggs tas marken normalt i anspråk med vägrätt och då finns sällan behov av fastighetsreglering. Om vägrätt inte har uppkommit och det finns en rätt att begära inlösen med stöd av 55 a § väglagen bör det s.k. förbättringskravet inte hindra fastighetsägaren från att få fastighetsreglering genomförd. Ett nytt undantag från förbättringskravet föreslås därför i *första stycket punkten 3*.

### 14 kap.

#### 1 a §

I *första stycket punkt 6* görs en ändring p.g.a. ny terminologi i väglagen.

## 12.5 Förslaget till lag om ändring i anläggningslagen (1973:1149)

*18 och 29 §§*

Hänvisningarna till lagen (1995:1649) om byggande av järnväg ändras till följd av omdisponeringar i 2 kap. den lagen.

## 12.6 Förslaget till lag om ändring i minerallagen (1991:45)

3 kap.

7 §

I *första stycket punkt 1* görs en ändring p.g.a. ny terminologi i väglagen (1971:948).

## 12.7 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

### 4 kap.

#### 34 §

Ändringen i *andra stycket* innebär att två nya punkter införs, *punkterna 9 och 10*. Spårväg och tunnelbana ska i fortsättningen som regel inte hanteras enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg (banlagen) utan endast enligt här aktuell lag. För att MKB-direktivets krav på MKB för spårvägs- och tunnelbaneprojekt som kan antas medföra betydande miljöpåverkan alltjämt ska vara uppfyllt kompletteras uppräknningen i förevarande paragraf med spårväg och tunnelbana. Se avsnitt 8.5 och kommentaren till 1 kap. 1 § banlagen.

### 5 kap.

#### 7 §

Ändringen görs p.g.a. ny terminologi i väglagen (1971:948).

#### 16 §

I paragrafens första stycke punkt 1 ersätts *miljökonsekvensbeskrivning* med *utredning*. Ändringen är en följd av att kommittén föreslår ändringar i väglagen och banlagen som innebär att en MKB bara ska behöva upprättas om vägen eller järnvägen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (se kommentarerna till 16 b § andra stycket väglagen och 2 kap. 10 § andra stycket banlagen samt avsnitt 6.6).

Ändringen i här aktuell paragraf görs för att det inte ska vara omöjligt att tillämpa undantaget från samrådsskyldigheten när detaljplanen avser en väg eller järnväg som inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Om den utredning av annat slag som finns i väg- eller järnvägsärendet är tillräckligt och aktuellt för detaljplaneärendet kan paragrafen tillämpas.

### 9 kap.

#### 15 a §

Paragrafen är ny och ansluter till nya bestämmelser i 16 a § andra stycket väglagen och 2 kap. 9 § andra stycket banlagen. Enligt bestämmelserna i väglagen och banlagen blir det möjligt för Trafikverket att begränsa kraven på bygglov, marklov och rivningslov i en vägplan eller järnvägsplan. Förutsättningen för att



det ska få ske är att kommunen har medgett det. I här aktuell paragraf görs undantag från kraven på bygglov, marklov och rivningslov för åtgärder som genomförs på det sätt som anges i en sådan väg- eller järnvägsplan.

Ingen tidsbegränsning föreslås för befrielse från lov med stöd av väg- eller järnvägsplan. Det innebär att undantaget från lovplikten gäller åtgärder enligt väg- eller järnvägsplanen så länge planen är gällande.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.6.2.

# Kommittédirektiv



## Effektivisering av planeringsprocessen för transportinfrastruktur

Dir.  
2009:16

Beslut vid regeringssammanträde den 19 mars 2009 .

### Sammanfattning

En parlamentarisk kommitté ska analysera planeringsprocessen för byggande av transportinfrastruktur och föreslå sådana ändringar i väglagen (1971:948) och lagen (1995:1649) om byggande av järnväg som innebär att processen effektiviseras. Utredningsarbetet ska även, ur ett transportinfrastrukturperspektiv, omfatta frågor om miljökonsekvensbeskrivning och tillåtlighetsprövning enligt miljöbalken samt frågor om samordning med övrig fysisk planering enligt plan- och bygglagen (1987:10).

De förslag till effektivisering som kommittén lägger fram ska tillgodose kraven på demokratiskt inflytande och rättssäkerhet för enskilda som berörs av planeringsprocessen. Vidare ska tillräcklig insyn och möjlighet till inflytande säkerställas för berörd allmänhet. Behovet av hänsyn till miljön och miljökvalitetsmålen samt till andra samhällsmål ska tillgodoses.

Kommittén ska utarbeta de författningsförslag som behövs för att bl.a.

- förkorta letiderna fram till färdig anläggning,
- förbättra samverkan mellan involverade aktörer,
- förbättra samordningen med övrig fysisk planering, och
- förtydliga kopplingar till den ekonomiska planeringen för transportinfrastruktur.

Kommittén ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 augusti 2010.

## Bakgrund

En väl fungerande infrastruktur är en grundförutsättning för att bedriva företagsverksamhet, skapa fler jobb och för att åstadkomma en långsiktigt hållbar tillväxt och välfärd i alla delar av landet.

De behov och förväntningar som finns i samhället innebär ökade krav på att snabbt och effektivt genomföra de förbättringar av transportinfrastrukturen som är nödvändiga. Infrastrukturplaneringen behöver effektiviseras så att transportinfrastrukturen snabbare kan utvecklas för att på ett långsiktigt hållbart sätt möta behoven hos näringsliv, medborgare och samhälle i olika delar av landet för att främja samhällsekonomiskt effektiva lösningar.

Planeringsprocessen för byggande av järnvägar och vägar regleras i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg respektive väglagen (1971:948). Lagen om byggande av järnväg trädde i kraft 1996, som en följd av att satsningarna på utveckling av järnvägsnätet förstärkt behovet av att skapa en lagstiftning för järnvägsplanering. Reglerna i lagen ska tillämpas även för tunnelbana och spårväg. Vägslagstiftningen fick sin nuvarande form 1971 och ändrades 1987 genom anpassning till lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. och plan- och bygglagen (1987:10). Förändringar i båda lagarna gjordes 1999 vid tillkomsten av miljöbalken för att ge en tydlig koppling till denna.

Flygplatser prövas som miljöfarlig verksamhet av miljödomstol enligt 9 kap. miljöbalken medan nya allmänna hamnar och allmänna farleder prövas av Sjöfartsverket enligt lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn. Det är emellertid framför allt i samband med utbyggnad av järnvägar och vägar som planeringsprocessens längd ofta har diskuterats.

En målsättning med järnvägs- och väglagstiftningen är att ge förfarandet vid järnvägs- och vägbyggen en god anknytning till övrig samhällsplanering och till miljölagstiftningen. Planeringsprocessen syftar till att förankra planeringen av järnvägar och vägar i den regionala planeringen och i kommunernas planering samt till att ge goda möjligheter till insyn och påverkan för dem som berörs i olika skeden. Vidare syftar planeringsprocessen till att göra avvägningar mellan olika allmänna och enskilda intressen samt till att åstadkomma ett effektivt och rättssäkert plangenomförande.

Det upplevs emellertid av många att planeringsprocessen för byggande av transportinfrastruktur har blivit komplicerad och att ledtiderna i många fall är alltför långa, vilket bl.a. kan leda till ökade samhällsekonomiska kostnader. Önskemål framförs därför om att bl.a. påskynda och förkorta processerna.

### **Uppdraget att effektivisera planeringsprocessen för byggande av transportinfrastruktur**

Ett förändrat eller nytt regelverk för den fysiska planeringen av transportinfrastruktur ska utformas så att det bidrar till att de transportpolitiska målen uppnås och stödjer tillämpningen av den s.k. fyrstegsprincipen. Det ska också innebära en förbättrad samordning mellan de olika planeringssystemen för transportinfrastruktur och övrig fysisk planering. Fyrstegsprincipen innebär att möjliga förbättringar i transportsystemet ska prövas stegvis. Först prövas åtgärder som kan påverka transportbehovet och valet av transportsätt. I ett andra steg studeras åtgärder som ger effektivare utnyttjande av befintliga trafikanläggningar och fordon. I steg tre undersöks möjligheterna att genomföra begränsade ombyggnader av bl.a. vägar och järnvägar, medan behovet av nyinvesteringar och större ombyggnadsåtgärder övervägs i steg fyra.

Kommittén ska se över planeringsprocessen för byggande av transportinfrastruktur och föreslå sådana ändringar i väglagen (1971:948) och lagen (1995:1649) om byggande av järnväg som innebär att processen effektiviseras, t.ex. genom kortare ledtider och förbättrad samverkan och samordning. Översynen ska även, ur ett transportinfrastrukturperspektiv, omfatta frågor om miljökonsekvensbeskrivning och tillåtlighetsprövning enligt miljöbalken samt frågor om samordning med övrig fysisk planering enligt plan- och bygglagen (1987:10). Kommittén ska beakta förenklingsperspektivet i samtliga förslag som kommittén lämnar.

De förslag till effektivisering av processen som kommittén lägger fram ska säkerställa ett demokratiskt inflytande i planeringsprocessen samt tillgodose rättssäkerheten för enskilda som berörs och säkerställa tillräcklig insyn och möjligheter till inflytande för berörd allmänhet. Behovet av hänsyn till miljön och miljö kvalitetsmålen samt till andra samhällsmål ska tillgodoses.

Det står även kommittén fritt att analysera och föreslå effektiviseringsåtgärder som kan ske inom ramen för nuvarande lagstiftning.

Inom områden som överlappar utredningsuppdragen till Miljöprocessutredningen (M 2007:04, dir. 2007:94), Utredningen om ny kollektivtrafik (N 2008:3, dir. 2008:55) och Trafikverksutredningen (N 2008:06, dir. 2008:90) begränsas kommitténs uppdrag till frågor som ligger utöver de förslag som regeringen har att ta ställning till med anledning av kommande eller ännu inte omhändertagna betänkanden. På samma sätt begränsas uppdraget avseende förslag till ändringar i plan- och bygglagen till sådana frågor som ligger utöver de förslag som regeringen har att ta ställning till i en kommande proposition med förslag till en förändrad plan- och bygglagstiftning under 2009.

#### *Hur kan ledtiderna fram till färdig anläggning förkortas?*

Beslutsprocesserna för byggande av transportinfrastruktur bör vara utformade så att de är effektiva och ändamålsenliga. Både för det allmänna och för enskilda är det av stor betydelse att prövningen är snabb och medverkar till att angelägna samhällsåtgärder som utbyggnad av samhällsekonomiskt effektiv infrastruktur kan genomföras utan att det tar alltför lång tid. Samtidigt är det nödvändigt att besluten är demokratiskt förankrade och att de som påverkas av dem har möjlighet att framföra synpunkter och kan överklaga vid de tillfällen då frågor som berör dem avgörs.

Förslag till förenklingar med liknande syfte har presenterats av Miljöbalkskommittén (M 1999:03), som hade i uppdrag att undersöka möjligheterna att effektivisera och förenkla miljöprövningen utan att hälso- och miljöskyddskraven åsidosätts, se SOU 2003:124.

I propositionen Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt (prop. 2008/09:35) framhåller regeringen bl.a. att planeringsprocessen för byggande av transportinfrastruktur bör effektiviseras i syfte att korta ledtiderna fram till färdig anläggning. Det finns flera exempel på järnvägs- och vägprojekt där planeringsarbetet och beslutsprocessen från begäran om tillåtlighetsprövning till lagakraftvunnen järnvägs- eller arbetsplan tagit 6–8 år. Farhågor om att angelägna investeringar i transportinfrastruktur försenas i onödan genom ett allt för

utdraget beslutsförfarande, med ökade kostnader som följd, har bl.a. framförts vid ett seminarium som Regeringskansliet (Näringsdepartementet) arrangerade den 16 december 2008 och i samband med intervjuer som Regeringskansliet (Näringsdepartementet) låtit genomföra under december 2008 och januari 2009.

Kommittén ska därför

- analysera beslutsprocesserna enligt väglagen, lagen om byggande av järnväg, plan- och bygglagen samt miljöbalken och föreslå ändringar i väglagen, lagen om byggande av järnväg och vid behov i bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar och tillåtlighetsprövning i miljöbalken som innebär att ledtiderna fram till färdig transportinfrastrukturanläggning förkortas, och
- analysera reglerna för överklaganderätt och överklagandemöjligheter i väglagen och lagen om byggande av järnväg och föreslå ändringar för att få en snabbare och effektivare beslutsprocess samtidigt som den demokratiska förankringen och möjligheterna till medinflytande inte minskar eller rättssäkerheten äventyras samt med beaktande av Århuskonventionen.

*Hur kan samverkan mellan involverade aktörer och samordning med övrig fysisk planering förbättras?*

Utvecklingen av olika åtgärder inom transportinfrastrukturen behöver ske med beaktande av de strategier för hållbar tillväxt och utveckling som finns i landets regioner, bl.a. regionala utvecklingsprogram. Lagstiftningen bör säkerställa att planeringsprocessen på ett bättre sätt tar hand om nationella, regionala och mellan-kommunala frågor och mål.

Planeringen av trafikanläggningar sker på olika sätt beroende på vilket trafikslag det är fråga om. För väg och järnväg finns en planering som delvis överlappar den kommunala fysiska planeringen som sker enligt plan- och bygglagen.

Den statliga planeringen för inriktning och investeringar i trafikanläggningar läggs fast genom beslut av riksdag, centrala myndigheter respektive länsstyrelser eller regionala självstyrelseorgan. Denna planering är inte kopplad till den kommunala fysiska planeringen. Sambanden är däremot tydliga när det gäller planering och prövning av enskilda trafikanläggningar och objekt. Objektens genomförande förbereds genom kommunal planering, sektors-

planering och projektplanering inklusive framtagande av miljökonsekvensbeskrivning.

Bedömningarna vid prövningen enligt trafiklagarna betonar den tekniska funktionen, medan plan- och bygglagen betonar användningen av mark- och vattenområden och bebyggelsens utveckling samt miljöbalkens hänsyn till miljön.

Dubbelprövningen, där flera myndigheter prövar samma fråga enligt olika lagstiftningar men med många gemensamma regler, innebär problem i flera avseenden. De nuvarande processerna kan bli oförutsebara, tidsödande och resurskrävande utan att det går att se någon tydlig nytta i form av ökat eller mer aktivt deltagande från allmänhet eller andra aktörer eller i form av förbättrade projekt, beslut eller ökad hänsyn till hälsa och miljö. Syftet med att undvika dubbelprövning är emellertid inte enbart att spara tid och pengar utan även att undvika oklarheter med dubbla besked och risken för att något ändå faller mellan stolarna.

Regeringen tillkallade 2002 en parlamentariskt sammansatt kommitté (M2002:05) med uppdrag att se över plan- och bygglagsstiftningen (dir. 2002:97). Denna kommitté, PBL-kommittén, har redovisat förslag till lagändringar i flera betänkanden, bl.a. i slutbetänkandet Får jag lov? Om planering och byggande (SOU 2005:77). Vidare tillsatte regeringen i september 2007 en särskild utredare (M2007:6) med uppdrag att se över vissa frågor i plan- och bygglagen (dir. 2007:136), bl.a. för bestämmelserna om detaljplanläggning. Utredningen antog namnet Byggprocessutredningen och överlämnade i juni 2008 sitt betänkande Bygg – helt enkelt! (SOU 2008:68).

Regeringen bereder just nu bl.a. de förslag till ändringar som har lämnats av PBL-kommittén och Byggprocessutredningen och som inte tidigare har tagits om hand. Regeringen avser att besluta om en proposition med förslag till förändrad plan- och bygglagsstiftning senare i år.

PBL-kommittén och Byggprocessutredningen har dock inte lämnat förslag i frågan om samordning mellan plan- och bygglagen och trafiklagarna. Däremot har PBL-kommittén i en särskild underlagsrapport (Samordning PBL och trafiklagarna, augusti 2004) utrett möjligheterna till samordning mellan plan- och bygglagen och trafiklagarna. Kommittén har konstaterat att samordningen i dag brister i vissa fall och att det ofta förekommer vad som kan anses vara dubbel planering eller dubbel prövning. De regler som ska tillämpas är enligt kommittén delvis gemensamma,

men det finns också skilda materiella krav. Kommittén konstaterar att analysen i underlagsrapporten visade att en ökad samordning mellan lagarna kräver en särskild utredning med djupa politiska och juridiska analyser, inte minst mot bakgrund av de skillnader som finns mellan lagarna när det gäller procedurer och aktörer samt materiella krav.

Kommittén ska därför

- analysera berörd lagstiftning för att se om den lägger hinder i vägen för dels en ökad samverkan mellan olika aktörer, dels en god samordning mellan planering av väg- och järnvägsinfrastruktur och övrig fysisk planering, och föreslå de förändringar som i så fall behöver genomföras för att möjliggöra en förbättrad samverkan och samordning, och
- studera och föreslå former för att undvika prövning av samma fråga i flera olika planeringssystem (s.k. dubbelprövning).

#### *Hur kan kopplingar till den ekonomiska planeringen för transportinfrastruktur förtydligas?*

De lagstadgade processerna för fysisk planering av väg- och järnvägsutbyggnad är skilda från den ekonomiska planeringsprocessen för transportinfrastruktur, som utgörs av inriktnings- och åtgärdsplaneringen. Formerna för inriktnings- och åtgärdsplaneringen är beslutade av riksdagen och förordningsreglerade. Processerna har dock, främst genom åtgärdsplaneringen och det underlag om objekten som den innehåller, starka kopplingar. Om processen för fysisk planering av transportinfrastruktur blir alltför utdragen i tiden kan förutsättningarna i omvärlden förändras vilket kan påverka förutsättningarna för finansiering och därmed också investeringarnas samhällsekonomiska lönsamhet. Samtidigt kan oklarheter om finansiering fördröja den fysiska planeringen, t.ex. genom att underlag åldras, beslut blir obsoleta eller aktörer ändrar uppfattning. Därför kan det vara möjligt att tydligare kopplingar mellan den ekonomiska och den fysiska planeringen också kan bidra till att effektivisera processen för den fysiska transportinfrastrukturplaneringen.

Kommittén ska därför

- undersöka kopplingar mellan den fysiska planeringen för transportinfrastruktur och den ekonomiska planeringen för



transportinfrastruktur och föreslå hur dessa samband kan förtydligas.

### **Uppdragets genomförande**

Utredningsarbetet ska bedrivas på ett öppet och inbjudande sätt. Dialog bör föras med berörda kommittéer, utredningar och myndigheter samt med organisationer liksom med regionala och lokala aktörer. Relevanta internationella erfarenheter och jämförelser bör tas till vara.

Kommittén ska löpande informera Regeringskansliet (Näringsdepartementet) om sitt arbete.

### **Redovisning av uppdraget**

Kommittén ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 augusti 2010.

(Näringsdepartementet)

# Bakgrundsmaterial

Nedan presenteras ett begränsat urval av sådant underlag som mer direkt har utgjort en bakgrund till uppdraget.

Banverket (2008). Svar på Miljöprocessutredningens enkät om miljökonsekvensbeskrivningar. *Yttrande 2008-11-08*.

Banverket (2010). Effektivisering av planeringsprocessen från förstudie till järnvägsplan. Kartläggning och handlingsplan. *Rapport 2010-01-28*.

Banverket och Vägverket (2010). Haffa tidstjuvarna. *Banverket 2010:2*.

Banverket, Sjöfartsverket, Vägverket, Transportstyrelsen (2010). Förslag till nytt planeringssystem för transportsystemet. *Slutrapport 2010-02-26*.

Banverket (2010). Förstudie, Järnvägsutredning, Tillåtlighetsprövning enligt lag (1995:1649) om byggande av järnväg. *Anvisning, BVAnv 1608*.

Banverket (2010). Järnvägsplan enligt lag (1995:1649) om byggande av järnväg. *Anvisning, BVAnv 806.3*.

Botniabanan AB, Marie Berglund och Sara Rindeskog (2010). Miljöjuridik i projekt Botniabanan. *Rapport 2010-01-22*.

Boverket (2009). Att samordna kommunal planering med utbyggnad av vägar och järnvägar. Exempel och reflektioner. *Rapport 2009*.

Cars, G., Malmsten, B., Tornberg, P. (2009). Bana väg för infrastruktur. *Institutionen för Samhällsplanering och miljö, KTH*.

- Lantmäteriet (2007). Markåtkomst och ersättning för vägar, järnvägar och kraftledningar i Norden. *LMV-rapport 2007:16*.
- NUTEK (2007). Vad kostar det att vänta? En kontrafaktisk analys. *R 2007:08*.
- Näringsdepartementet (2009). Minnesanteckningar från seminarium 16 december 2008 inför direktiv till parlamentarisk utredning för en effektivare fysisk planeringsprocess. *Promemoria 2009-01-16*.
- PBL-kommittén (2004). PBL och trafiklagarna – sammanfattning och förslag till slutsatser. *Promemoria 2004-09-13*.
- SIKA (2005). Fyrstegsprincipen – Infrastrukturplaneringens nya Potemkinkuliss? *Rapport 2005:11*.
- WSP Analys & Strategi (2007). Effektivisering i fysisk planering. Förslag till åtgärder för effektivisering av processen för fysisk planering, med fokus på väg och järnväg i stadsmiljö. *Rapport 2007-11-16*.
- Vägverket (2002). Handbok Förstudie. *Publikation 2002:46*.
- Vägverket (2002). Åtgärdsanalys enligt fyrstegsprincipen. *Publikation 2002:72*.
- Vägverket (2005). Handbok Vägutredning. *Publikation 2005:64*.
- Vägverket (2005). Planering i tidiga skeden. Fallbeskrivningar och metoddiskussion. *Publikation 2005:107*.
- Vägverket (2006). Fyrstegsprincipen i förstudier. *Publikation 2006:122*.
- Vägverket (2008). Svar på miljöprocessutredningens enkät om miljökonsekvensbeskrivningar. *Yttrande 2008-11-20*.
- Wänström, J. (2009). Samråd om Ostlänken. Raka spåret med bättre demokrati? *Arkiv förlag*.

# Handläggningstid för tillåtlighetsprövning

## Handläggningstid för regeringens tillåtlighetsprövning

Projekt	In-datum	Besluts-datum	Handläggningstid – dagar
Utbyggnad av Mäljarbanan, etappen Barkarby-Kallhäll, Järfälla kommun och Stockholms stad	2009-11-02	2010-07-01	241
Ny vägförbindelse (Marieholmstunneln) under Göta älv vid Marieholm, Göteborgs kommun, Västra Götalands län	2009-04-06	2010-03-25	353
Effektivare Nord – Sydliga förbindelser i Stockholmsområdet	2008-05-23	2009-09-03	468
Väg E6, delen Pålen-Tanumshede, Tanums kommun, Västra Götalands län	2008-03-05	2009-06-11	463
Ny järnväg i Kiruna, Kiruna kommun, Norrbottens län	2007-09-04	2008-11-27	450
Järnvägen Norge/Vänerbanan, delen Velande-Prässebo, Trollhättans kommun, Västra Götalands län	2007-03-14	2008-05-15	428
Ny dragning av väg 40 från Dällebo till Hester i Ulricehamns kommun, Västra Götalands län	2006-12-19	2008-09-25	646
Norge/ Vänerbanan delen Hede-Älvängen, Lilla Edets och Ale kommuner, Västra Götaland län	<b>2006-09-27</b>	<b>2007-05-03</b>	<b>218</b>

Projekt	In-datum	Besluts-datum	Handläggningstid – dagar
Väg 45 Älvängen-Stenröset i Ale, Lilla Edets och Trollhättans kommuner, Västra Götalands län	2006-06-01	2008-02-28	637
Utbyggnad av Västkustbanan, delen Varberg - Hamra i Hallands län	2006-05-22		
Dubbelspår Norge/Vänerbanan delen Lärje – Olskroken, Göteborgs kommun, Västra Götalands län	2006-01-19	2008-05-22	854
Väg E6 på delen Rabbalshede-Tanumshede i Tanums kommun, Västra Götalands län	2005-12-27	2006-09-07	254
Ny järnväg mellan Kalix och Haparanda (Haparandabanan)	2005-10-18	2006-06-14	239
Ådalsbanan, delen Bollstabruk-Nyland, Kramfors kommun, Västernorrlands län	2005-09-27	2006-06-14	260
Ny vägförbindelse (Partihallsförbindelsen) mellan väg E20 och väg 45 och ny förbindelse under Göta älv vid Marieholm, Göteborgs kommun, Västra Götalands län	2005-06-21	2007-02-15	604
Dubbelspårsutbyggnad av Godsstråket genom Bergslagen, sträckan Motala - Mjölby i Östergötlands län	2004-12-23	2005-10-27	308
Väg 45 delen Lärje - Älvängen och Norge/Vänerbanan delen Lärje - Alvhem - Hede i Västra Götaland	2004-11-22	2005-12-15	388
Ny järnväg, Citybanan i Stockholm, Stockholms och Solna kommuner	2004-04-16	2005-03-03	321
Ny järnväg mellan Härnösand och Veda (Ådalsbanan) i Härnösands kommun, Västernorrlands län	2003-12-18	2004-11-18	336
Väg E6 Uddevalla - Svinesund delen Rabbalshede - Tanumshede i Tanums kommun, Västra Götalands län	2003-06-16	2005-09-08	815
Väg 73 sträckan Älgviken - Fors, Haninge och Nynäshamns kommuner, Stockholms län	2003-03-14	2004-02-26	349

Projekt	In-datum	Besluts-datum	Handläggningstid – dagar
Väg 27 Borås-Värnamo, delen förbi Gislaved i Gislaveds kommun	2002-10-16	2004-06-10	603
Väg E18 sträckan Hjulsta - Ulriksdal, Sollentuna, Järfälla, Sundbyberg och Stockholms kommuner i Stockholms län	2002-10-08	2004-07-08	639
Väg E6 Trelleborg-Vellinge, Trelleborgs och Vellinge kommuner	2002-07-23	2004-06-23	701
Väg E4 delen Enånger - Hudiksvall inom Hudiksvalls kommun, Gävleborgs län	2002-07-09	2005-02-03	940
Väg E20 delen Lundsbrunn - Holmestad, Götene kommun	2002-05-22	2004-02-12	631
Väg E4 sträckorna Myre - Vindskärsudde och Vindskärsudde - Skönsberg inom Sundsvalls kommun, Västernorrlands län	<b>2002-03-19</b>	<b>2009-06-11</b>	<b>2641</b>
Väg 40 Borås - Jönköping, delen Länsgränsen - Haga Jönköpings kommun, Jönköpings län	2001-10-01	2003-04-03	549
Väg E22 sträckan Fogdarp - Hörby norra inom Hörby kommun i Skåne län	2001-09-17	2003-12-04	808
Väg E22, delarna Sölve - Stensnäs och Stensnäs - Trenså, Sölvesborgs och Karlshamns kommuner	2001-07-04	2005-02-17	1324
Citytunneln i Malmö, Malmö kommun, Skåne län	2001-05-04	2003-03-06	671
Väg E6 Uddevalla-Svinesund, delen Tanumshede-Vik, Tanums och Strömstads kommuner	2001-02-26	2005-06-30	1585
Väg E22 Malmö - Kristianstad delen Hurva – Fogdarp inom Eslövs och Höörs kommuner i Skåne län	2000-12-08	2002-09-12	643
Väg E6 Uddevalla - Svinesund, delen Vik - Hogdal i Strömstads kommun, Västra Götalands län	2000-10-02	2002-11-28	787

Projekt	In-datum	Besluts-datum	Handläggningstid – dagar
Väg E 18 Värmlands länsgräns - Adolfsberg, delen Lekhyttan-Adolfsberg, Lekebergs och Örebro kommuner, Örebro län	2000-08-31	2002-04-04	581
Väg E6 Uddevalla-Svinesund, delen Torp-Håby inom Uddevalla och Munkedals kommuner i Västra Götalands län	1999-12-02	2001-09-20	658
Sträckningen av Botniabanan, delen Nordmaling-Umeå, Nordmalings och Umeå kommuner, Västerbottens län	1999-10-21	2003-06-12	1330
Sträckningen av Botniabanan, delen Husum-Nordmaling, Örnsköldsviks och Nordmalings kommun, Västernorrlands och Västerbottens län	1999-10-21	2002-05-30	952
Sträckningen av Botniabanan, delen Husum-Nordmaling, Örnsköldsviks och Nordmalings kommun, Västernorrlands och Västerbottens län	1999-10-21	2001-06-20	608
Sträckningen av Botniabanan, delen Stor Degersjön-Gålnäs, Örnsköldsviks kommun, Västernorrlands län	1999-10-21	2001-06-20	608
Sträckningen Botniabanan, delen Nyland-Stor Degersjön, Örnsköldsviks, Kramfors och Sollefteå kommuner, Västernorrlands län	1999-10-21	2001-06-20	608

**Kortaste handläggningstid: ca 7 mån**

**Längsta handläggningstid: ca 7 år 3 mån**

**Medelvärde: ca 1 år 10 mån**

# Avstående från tillåtlighetsprövning

## Beslut om avstående från tillåtlighetsprövning

<i>Dnr</i>	<i>Projekt</i>
1) M2009/ 4962/F/M	Utbyggnad av E45 till fyrfältsväg delen Älvängen–Stenröset. Ansökan om avstående avsåg breddning av korridoren enligt ett tidigare tillåtlighetsbeslut. Regeringen <b>avslog begäran om avstående</b> och ändrade i stället tidigare tillåtlighetsbeslut i enlighet med Vägverkets andrahandsyrkande. Mot bakgrund av vad som framkommit i ärendet ansåg regeringen inte att fanns särskilda skäl att avstå från tillåtlighetsprövningen.
2) M2008/ 860/F/M	Utbyggnad till dubbelspår av järnvägen Svealandsbanan, delen Nykvarn-Ryssjöbrink. Längs befintlig bansträckning, ca 6,5 km.
3) M2006/ 2416/F/M	Utbyggnad av väg E45 från tvåfältig väg till fyrfältsväg. Två delsträckor i ny sträckning och en delsträcka (Tunge/Kärra–Torpa) i befintlig sträckning. Vägverket ansökte om tillåtlighet för delsträckorna i ny sträckning och begärde att regeringen skulle avstå från prövning av delsträckan i befintlig sträckning. Regeringen <b>avslog begäran om avstående</b> och beslutade i stället om tillåtlighet för hela sträckan. Regeringen anförde att sträckan Tunge/Kärra–Torpa berör riksintresseområden för naturvård, kulturmiljövård och friluftsliv samt att påtaglig skada på naturmiljön inom visst riksintresse inte kunnat uteslutas.
4) M2005/ 6419/F/M	Utbyggnad till dubbelspår av järnvägen Nynäsbanan, delen Västerhaninge-Hemfosa. Längs befintlig bansträckning, ca 8 km.
5) M2005/ 4023/F/M	Utbyggnad av väg E 22 förbi Mönsterås till motortrafikled. Inom befintlig vägkorridor, ca 4,5 km. Viss utbyggnad av parallellvägar.



<i>Dnr</i>	<i>Projekt</i>
6) M2004/ 2059/F/M	Utbyggnad av väg E 20 delen Tollered – Alingsås. I befintlig vägsträckning, justering av sidoområdet, mittseparering med räcke, nya trafikplatser, planskilda korsningar, bullerskydd och nya lokalvägar. Vägsträckan kan komma att klassas som motorväg. Vägutbyggnaden rör i huvudsak lokalvägnätet.
7) M2004/ 2008/F/M	Ombyggnad av E22, delen Lindsdal-Rockneby till motortrafikled. Inom befintligt vägområde, ca 5 km. Vägutbyggnaden rör i huvudsak lokalvägnätet.
8) M2003/ 1825/F/M	Utbyggnad av väg E22 delen Hörby norra – Linderöd till motortrafikled. I befintlig vägsträckning, mindre breddning av körbanan, marginell ökning av sidoområdet och en ny trafikplats, ca 10 km.
9) M2002/ 2066/F/M	Ombyggnad av Lindholmshotet efter väg E6.21, Lundbyleden. Komplettering i form av ny trafikplats, ombyggnad av befintlig motorväg (ca 400 m) och ombyggnad befintlig väg till motorväg (ca 700 m).
10) M2002/ 979/Na	Ombyggnad till motorväg av väg E18 delen Västjädra – Skälby. I befintlig sträckning. Ny väg bana omedelbart i anslutning till befintlig väg. Vägområdet utökas med ca 15–20 m. Gränser till område som enligt miljöbalken är riksintresse för kulturmiljövården.
11) M2002/ 688/Na	Utbyggnad av ny anslutning till väg E18 i Karlstad. Det aktuella vägavsnittet är motortrafikled. Ny påfartsramp och ombyggnad av avfartsramp. Inom område av riksintresse enligt 4 kap. 1–2 §§ miljöbalken.
12) M2001/ 3525/Na	Vägutbyggnad till fyra körfält av två vägavsnitt på väg E4 norr om Skellefteå, 11 respektive 15 km långa. Riksantikvarieämbetet ansåg att regeringen inte skulle avstå från att pröva en delsträcka.
13) M2001/ 3076/F/M	Utbyggnad av väg E22 delen Stensnäs–Trensum i befintlig sträckning. Breddning av 2 + 1-väg (13 m) till fyrfältsväg (18,5 m). Vägen korsar Mörrumsån som är Natura 2000-område.
14) M2001/ 1982/Na	Ny påfartsramp till väg E18 i östra delen av Västerås stad mellan trafikplats Talltorpsmotet och Hällamotet. Nybyggnaden medför viss breddning av E18 inom befintligt vägområde.
15) M1999/ 2965/Na	Ny anslutningsramp vid trafikplats Mehedeby på väg E4 i Älvkarleby kommun. Det aktuella vägavsnittet är motorväg. Verksamheten ligger helt inom redan ianspråktagen trafikplatsyta.

# Handläggningstid för överklagade planer

**Tabell 1 Handläggningstid överklagade järnvägsplaner**

Järnvägsplan	Föregås av TP	Fastställd	Laga kraft	Tid från överklagandetidens utgång till regeringsbeslut, antal månader
Haparandabanan JP11	X	2008-01-10	2008-12-11	10,2
Citybanan	X	2008-05-22	2008-12-04	5,1
Kust till kustbanan, Forsa		2007-07-05	2008-05-08	9,1
JP2 Morjärv –Karlsborg, elektrifiering		2007-05-09	2008-11-27	18
Motala – Mjölby (Norrsten – Mjölby)	X	2006-12-21	2008-04-15	15
Ådalsbanan, Härnösand-Veda	X	2005-12-20	2006-09-14	8
Botniabanan, JP 73	X	2005-06-01	2006-06-24	12
Botniabanan, JP 75	X	2005-05-04	2005-11-10	5,2
Triangelsspår, Marieholm		2005-04-15	2005-09-08	4
Ådalsbanan, Häggsjö		2004-12-22	2006-01-01	12,2
Botniabanan, JP 72	X	2004-12-15	2005-10-06	9
Citytunneln	X	2004-01-20	2005-02-17	12,1
Uppsala, bangårdsombyggnad		2003-12-05	2004-10-07	9,2
Attarp, mötesstation		2002-10-29	2004-09-23	22
Ystad – Simrishamn, elektrifiering		2002-06-24	2003-03-20	8,1
Nybro, mötesspår		2002-04-17	2003-11-27	18,2
Dubbelspårsutbyggnad Älvkarleö-Bomansberget, Ostkustbanan		2000-12-21	2002-02-21	13,2

Järnvägsplan	Föregås av TP	Fastställd	Laga kraft	Tid från överklagande- tidens utgång till regerings- beslut, antal månader
Trollhättan – Veland, Nordlänken		2000-12-21	2004-11-18	46,3
Prässebo – Torbacken, Nordlänken		2000-12-21	2003-01-23	24,2
Torbacken – Hede, Nordlänken		2000-12-21	2003-01-23	24,2
Edänge, linjeomläggning och bro, N Stambanan		2000-10-25	2001-11-01	11,4
Övik-Husum del 3, Botniabanan		1999-07-09	2000-03-30	8
Ö-vik-Husum del 2, Botniabanan		1998-12-02	1999-05-06	4,2
Årstabron		1998-03-24	1999-05-20	13
Medelvärde 13,4 månader				
Ca 17 % avgörs inom 6 månader				

Tabell 2 Handläggningstid överklagade arbetsplaner

Arbetsplan	Återkallat	Yttrande till departementet	Regeringsbeslut	Tid från yttrande till regeringsbeslut, antal månader
Hjärmaryd – Toftnäs		2009-08-11	2009-12-21	4,3
Delen Hurva – Rolsberga		2009-10-21	2009-12-10	1,6
Mjölby – Skänninge (blivande väg 50)		2009-07-03	2009-12-03	5,0
Delen förbi Kallax företagsstad		2009-06-23	2009-11-26	5,1
Snickerivägen i Täfteå		2005-10-10	2009-11-26	49,5
Förfart Vinäs, del 2		2009-08-11	2009-11-12	3,0
Delen Stingtorpet – Tärnstjön		2009-06-23	2009-11-12	4,6
Delen i Norrfällsviken		2009-08-28	2009-10-08	1,3
UP2 etapp 1 ÖL, delen Porfyrvägen – Ålidabacken		2009-06-23	2009-09-24	3,0
UP 2 Etapp 1, Norra länken, del 3, delen Hissjövägen (363) – Sandarhöjd (364) – E4 Norr		2009-04-02	2009-09-24	5,7
Rolsberga - Fogdarp inkl förfart Fogdarp		2009-07-03	2009-08-27	1,8
Delen Skulnäs – Överhörnäs		2009-05-29	2009-08-13	2,5
Delen Länsgränsen AC – Jävre		2008-10-27	2009-08-13	9,5
Ny kommunal väg i Sölvesborg, sträckan väg 508, Sölvevägen – väg 501 vid Siretorp		2008-12-08	2009-08-13	8,2
Norsholm – Finspång, delen Kimstad – Skärblacka	Återkallat	2009-06-30	2009-07-02	0,1
Vanneberga – Önnestad		2008-11-03	2009-06-11	7,3
Anslutningsväg till Skavsta		2009-02-17	2009-06-04	3,6

Arbetsplan	Åter- kallat	Yttrande till departementet	Regerings- beslut	Tid från yttrande till regerings- beslut, antal månader
Delen inom Nickbyn		2009-01-19	2009-06-04	4,5
Gång- och cykelväg, delen Abbekås – Mossbystrand		2008-01-28	2009-06-04	16,2
Delen Töre – Åkroken		2008-11-03	2009-04-29	5,9
Delen Harrioja – Salmis inom Haparande kommun		2008-04-10	2009-04-23	12,4
Delen Svabensverk Skräddarbo		2008-03-04	2009-03-24	12,7
Kalmar – Norrköping, delen Lindsdal – Rockneby		2008-07-01	2009-03-24	8,8
"Västerleden", delen Hedenstorp – Bankeryd Norra		2008-06-23	2009-03-19	8,9
Lokalväg förbi Skattkärr		2007-06-28	2009-03-19	20,7
Gc-väg mellan Skillinge – Brantevik		2009-01-19	2009-02-19	1,0
Korsningen väg 813/816 vid Sturup		2008-12-11	2009-02-05	1,8
Hjulsta – Kista		2006-07-03	2009-01-29	30,9
Ängesgårdarna – Falun, delen Ängesgårdarna – Smedsbo		2008-05-27	2009-01-15	7,6
Boviken – Norra Rosvik Del 2 tpl Norrjärden-Rosvik	Åter- kallat	2008-12-19	2009-01-09	0,7
Boviken – Norra Rosvik del 1 Boviken – Norrjärden	Åter- kallat	2008-12-19	2009-01-09	0,7
Östra förbifarten vid Katrineholm		2008-04-25	2008-12-18	7,8
Delen Karlskoga – Lekhyttan	Åter- kallat	2008-11-07	2008-11-14	0,2
Borneholm – Skänninge, delen korsningen				

Arbetsplan	Återkallat	Yttrande till departementet	Regeringsbeslut	Tid från yttrande till regeringsbeslut, antal månader
med järnvägen vid Borneholm		2008-04-07	2008-10-23	6,5
Rev arbetsplan för Göteborg – T-länsgräns, delen Ingared-Alingsås		2007-12-18	2008-10-20	10,1
Delen Tanumshede – Lugnet		2007-10-01	2008-10-16	12,5
Delen vid Fågelsta by		2007-09-21	2008-10-06	12,5
Markaryd – Osby, del av Tvärleden		2007-10-29	2008-09-04	10,2
Delen väg – och järnvägs korsning i Stavreviken	Återkallat	2008-07-30	2008-08-12	0,4
Delen Anderstorp – Stackgrönnan	Återkallat	2008-03-17	2008-07-04	3,6
Växjö – Oskarshamn, delen Sandsbro – Drättinge, etapp 2	Återkallat	2008-07-02	2008-07-04	0,1
Delen Ullånger – Docksta		2007-05-25	2008-06-26	13,0
Tpl Råby Lund		2007-10-16	2008-06-26	8,3
Gumpekulla – Ekängen – Tägneb, delen gc-väg genom Ekängen		2008-01-14	2008-06-12	4,9
Jälla – Hov		2008-02-06	2008-05-22	3,5
Etapp 1 (Partihallsförbindelsen) Marieholmsförbindelsen		2008-01-14	2008-02-28	1,5
Delen Katrineholm – Valla	Återkallat	2008-02-06	2008-02-14	0,3
Västerås – Surahammar	Återkallat	2007-12-10	2007-12-17	0,2
Gc-väg, Svalöv – Teckomatorp		2007-03-12	2007-11-15	8,1
Delen Mosjön – Önska		2006-09-18	2007-11-01	13,4

Arbetsplan	Åter- kallat	Yttrande till departementet	Regerings- beslut	Tid från yttrande till regerings- beslut, antal månader
Delen Träsk – Ullånger		2005-12-15	2007-09-06	20,7
Södra tvärleden Örebro		2007-01-22	2007-09-06	7,5
Delen Skee – Hogdal		2007-08-13	2007-09-03	0,7
Delen Våle – Revsund		2007-04-16	2007-08-23	4,2
Gång- och cykelväg vid Ängsvik		2007-04-02	2007-07-19	3,6
Ängesgårdarna – Falun, delen Smedsbo – Falun	Åter- kallat	2007-06-28	2007-07-11	0,4
Delen Västansjö – Gåltjärn		2007-02-28	2007-07-11	4,4
Delen Enånger – Hudiksvall		2006-08-21	2007-06-20	10,0
FÖRLÄNGNING, delen rastplats Botorpström		2006-01-16	2007-06-20	17,1
Rabbaldshede – Pålen		2007-01-09	2007-06-20	5,4
Delen Virsbo – Fagersta		2005-08-29	2007-06-07	21,3
Delen Arboga – Kungsör		2005-11-17	2007-04-27	17,3
Delen Frölandsvägen – Kurverödsleden		2006-10-16	2007-04-12	5,9
Tlp Överhörnas		2005-10-31	2007-04-03	17,1
Delen Nybro – Västrakulla	Åter- kallat	2006-12-12	2007-01-25	1,4
Medelvärde 7,7 månader				
Ca 55 % avgörs inom 6 månader				

Anmärkning: Kursiverade datum avser den dag då ärendet kom in till Regeringskansliet.

# Statens offentliga utredningar 2010

---

## *Kronologisk förteckning*

1. Lätt att göra rätt – om förmedling av brottskadestånd. Ju.
2. Ett samlat insolvensförfarande – förslag till ny lag. Ju.
3. Metria – förutsättningar för att ombilda division Metria vid Lantmäteriet till ett statligt ägt aktiebolag. M.
4. Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet. Ju.
5. Skolgång för alla barn. U.
6. Kunskapslägesrapport på kärnavfallsområdet 2010 – utmaningar för slutförvarsprogrammet. M.
7. Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter – ett systematiskt målinriktat arbete på tre samhällsområden. IJ.
8. En myndighet för havs- och vattenmiljö. M.
9. Den framtida organisationen för vissa fiskefrågor. Jo.
10. Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i historia. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. U.
11. Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet. Ku.
12. I samspel med musiklivet – en ny nationell plattform för musiken. Ku.
13. Upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. Fi.
14. Partsinsyn enligt rättegångsbalken. Ju.
15. Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp. Ju.
16. Sverige för nyanlända. Värden, välfärdsstat, vardagsliv. IJ.
17. Prissatt vatten? M.
18. En reformerad budgetlag. Fi.
19. Lärling – en bro mellan skola och arbetsliv. U.
20. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – från strategi till handling för e-förvaltning. Fi.
21. Bättre marknad för tjänstehundar. Jo.
22. Krigets Lagar – centrala dokument om folkrätten under väpnad konflikt, neutralitet, ockupation och fredsinsatser. Fö.
23. Tredje sjösäkerhetspaketet. Klassdirektivet, Klassförordningen, Olycksutredningsdirektivet, IMO:s olycksutredningskod. N.
24. Avtalad upphovsrätt. Ju.
25. Viss översyn av verksamhet och organisation på informationssäkerhetsområdet. Fö.
26. Flyttningsbidrag och unionsrätten. A.
27. Gemensamt ansvar och gränsöverstigande samarbete inom transportforskningen. N.
28. Vändpunkt Sverige – ett ökat intresse för matematik, naturvetenskap, teknik och IKT. U.
29. En ny förvaltningslag. Ju.
30. Tredje inre marknadspaketet för el och naturgas. Fortsatt europeisk harmonisering. N.
31. Första hjälpen i psykisk hälsa. S.
32. Utrikesförvaltning i världsklass. En mer flexibel utrikesrepresentation. UD.
33. Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i samhällskunskap. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. U.
34. På väg mot en ny roll – överväganden och förslag om Riksutställningar. Ku.
35. Kunskap som befrielse? En metanalys av svensk forskning om jämställdhet och skola 1969–2009. U.
36. Svensk forskning om jämställdhet och skola. En bibliografi. U.
37. Sverige för nyanlända utanför flyktingmottagandet. IJ.
38. Muttbrott. Ju.
39. Ny ordning för nationella vaccinationsprogram. S.



40. Cirkulär migration och utveckling  
– kartläggning av cirkulära rörelsemönster  
och diskussion om hur migrationens ut-  
vecklingspotential kan främjas. Ju.
41. Kompensationstillägg – om ersättning vid  
försenade utbetalningar. S.
42. Med fiskevård i fokus – en ny fiskevårds-  
lag. Jo.
43. Förundersökningsbegränsning. Ju.
44. Mål och medel – särskilda åtgärder för  
vissa måltyper i domstol. Ju.
45. Händelseanalyser vid självmord inom  
hälso- och sjukvården och socialtjänsten.  
Förslag till ny lag. S.
46. Utländsk näringsverksamhet i Sverige.  
En översyn av lagstiftningen om  
utländska filialer i ett EU-perspektiv. N.
47. Alkoholkonsumtion, alkoholproblem och  
sjukfrånvaro – vilka är sambanden?  
En systematisk litteraturöversikt. S.
48. Multipla hälsoproblem bland personer  
över 60 år. En systematisk litteratur-  
översikt om förekomst, konsekvenser  
och vård. S.
49. Förbud mot köp av sexuell tjänst. En ut-  
värdering 1999–2008. Ju.
50. Försvarsmaktens helikopterresurser. Fö.
51. Könsskillnader i skolprestationer – idéer  
om orsaker. U.
52. Biologiska faktorer och könsskillnader  
i skolresultat. Ett diskussionsunderlag för  
Delegationen för jämställdhet i skolans  
arbete för analys av bakgrunden till  
pojkar sämre skolprestationer jämfört  
med flickors. U.
53. Pojkar och skolan: Ett bakgrunds-  
dokument om "pojkkrisen".  
Översättning på svenska av engelsk  
rapport: Boys and School: A Background  
Paper on the "Boy Crisis". + Engelsk  
rapport. U.
54. Förbättrad återbetalning av studie-  
skulder. U.
55. Romers rätt  
– en strategi för romer i Sverige. IJ.
56. Innovationsupphandling. N.
57. Effektivare planering av vägar och järn-  
vägar. N.

# Statens offentliga utredningar 2010

---

## Systematisk förteckning

### Justitiedepartementet

---

- Lätt att göra rätt  
– om förmedling av brottskadestånd. [1]
- Ett samlat insolvensförfarande – förslag till ny lag. [2]
- Allmänna handlingar i elektronisk form  
– offentlighet och integritet. [4]
- Partsinsyn enligt rättegångsbalken. [14]
- Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp. [15]
- Avtalad upphovsrätt. [24]
- En ny förvaltningslag. [29]
- Mutbrott. (38)
- Cirkulär migration och utveckling  
– kartläggning av cirkulära rörelsemönster och diskussion om hur migrationens utvecklingspotential kan främjas. [40]
- Förundersökningsbegränsning. [43]
- Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol. [44]
- Förbud mot köp av sexuell tjänst. En utvärdering 1999–2008. [49]

### Utrikesdepartementet

---

- Utrikesförvaltning i världsklass. En mer flexibel utrikesrepresentation. [32]

### Försvarsdepartementet

---

- Krigets Lagar – centrala dokument om folkrätten under väpnad konflikt, neutralitet, ockupation och fredsinsatser. [22]
- Viss översyn av verksamhet och organisation på informationssäkerhetsområdet. [25]
- Försvarsmaktens helikopterresurser. [50]

### Socialdepartementet

---

- Första hjälpen i psykisk hälsa. [31]
- Ny ordning för nationella vaccinationsprogram. [39]
- Kompensationstillägg – om ersättning vid försenade utbetalningar. [41]

Händelseanalyser vid självmord inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Förslag till ny lag. [45]

Alkoholkonsumtion, alkoholproblem och sjukfrånvaro – vilka är sambanden?  
En systematisk litteraturöversikt. [47]

Multipla hälsoproblem bland personer över 60 år. En systematisk litteraturöversikt om förekomst, konsekvenser och vård. [48]

### Finansdepartementet

---

Upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. [13]

En reformerad budgetlag. [18]

Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – från strategi till handling för e-förvaltning. [20]

### Utbildningsdepartementet

---

Skolgång för alla barn. [5]

Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i historia. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. [10]

Lärling – en bro mellan skola och arbetsliv. [19]

Vändpunkt Sverige – ett ökat intresse för matematik, naturvetenskap, teknik och IKT. [28]

Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i samhällskunskap. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. [33]

Kunskap som befrielse? En metaanalys av svensk forskning om jämställdhet och skola 1969–2009. [35]

Svensk forskning om jämställdhet och skola. En bibliografi. [36]

Könsskillnader i skolprestationer – idéer om orsaker. [51]

Biologiska faktorer och könsskillnader i skolresultat. Ett diskussionsunderlag för Delegationen för jämställdhet i skolans arbete för analys av bakgrunden till pojkars sämre skolprestationer jämfört med flickors. [52]

Pojkar och skolan: Ett bakgrundsdokument om pojkkrisen. Översättning på svenska av engelsk rapport: Boys and School: A Backgroundpaper on the "Boy Crisis". + Engelsk rapport. [53]

Förbättrad återbetalning av studieskulder. [54]

#### **Jordbruksdepartementet**

---

Den framtida organisationen för vissa fiskefrågor. [9]

Bättre marknad för tjänstehundar. [21]

Med fiskevård i fokus – en ny fiskevårdslag. [42]

#### **Miljödepartementet**

---

Metria – förutsättningar för att ombilda division Metria vid Lantmäteriet till ett statligt ägt aktiebolag. [3]

Kunskapslägesrapport på kärnavfallsområdet 2010 – utmaningar för slutförvarsprogrammet. [6]

En myndighet för havs- och vattenmiljö. [8]

Prissatt vatten? [17]

#### **Näringsdepartementet**

---

Tredje sjösäkerhetspaketet. Klassdirektivet, Klassförordningen, Olycksutredningsdirektivet, IMO:s olycksutredningskod. [23]

Gemensamt ansvar och gränsöverstigande samarbete inom transportforskningen. [27]

Tredje inre marknadspaketet för el och naturgas. Fortsatt europeisk harmonisering. [30]

Utländsk näringsverksamhet i Sverige.

En översyn av lagstiftningen om utländska filialer i ett EU-perspektiv. [46]

Innovationsupphandling. [56]

Effektivare planering av vägar och järnvägar. [57]

#### **Integrations- och jämställdhetsdepartementet**

---

Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter – ett systematiskt målriktat arbete på tre samhällsområden. [7]

Sverige för nyanlända. Värden, välfärdsstat, vardagsliv. [16]

Sverige för nyanlända utanför flyktmottandet. [37]

Romers rätt – en strategi för romer i Sverige. [55]

#### **Kulturdepartementet**

---

Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet. [11]

I samspel med musiklivet – en ny nationell plattform för musiken. [12]

På väg mot en ny roll – överväganden och förslag om Riksställningar. [34]

#### **Arbetsmarknadsdepartementet**

---

Flyttningsbidrag och unionsrätten. [26]